

DEFENDRE LES DEFENSEURS ?

ÉVALUATION DE L'ACTION DE L'UNION EUROPEENNE EN FAVEUR
DES DEFENSEUR·E·S DES DROITS HUMAINS (SYNTHESE)

1. RESUME

Partout dans le monde, des personnes font entendre leur voix et passent à l'action pour défendre les droits humains, souvent au péril de leur sécurité, de leur liberté ou de leur vie. Trop souvent, ces hommes et ces femmes sont accusé-e-s d'être des « criminels », des « agents de l'étranger », des « terroristes » ou des menaces pour le « développement » ou les « valeurs traditionnelles ». Nombre de ces personnes sont victimes de violations des droits mêmes qu'elles défendent. Elles subissent des manœuvres de harcèlement et d'intimidation, et sont injustement poursuivies en justice et emprisonnées. Certaines sont torturées, tuées ou soumises à une disparition forcée.

De nombreux États ont adopté des lois restrictives pour réduire au silence et réprimer les défenseur-e-s des droits humains et attaquer l'espace civique dans lequel ces personnes travaillent. Certains ont tourné le dos aux engagements qu'ils avaient pris dans le cadre du système international de défense des droits humains, allant jusqu'à remettre en cause la définition du terme « défenseur-e des droits humains ».

Dans le même temps, certaines préoccupations relatives aux droits humains se sont aggravées, et les difficultés se sont intensifiées pour les hommes et les femmes qui travaillent sur ces sujets. Les menaces sur les réseaux sociaux, les campagnes de dénigrement et la surveillance sont une réalité quotidienne pour les personnes qui défendent les droits humains partout dans le monde. Les femmes défenseuses des droits humains, ainsi que les personnes travaillant sur les droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées (LGBTI), les droits des populations autochtones ou les droits des réfugiés et des migrants, sont particulièrement menacées et confrontées à des risques qui se conjuguent les uns les autres.

Dans ce monde en pleine évolution, l'Union européenne (UE) et ses États membres sont de plus en plus appelés à jouer un rôle moteur en ce qui concerne les droits humains et les personnes qui les défendent. La situation de l'UE dans le monde, ainsi que ses nombreux instruments et lignes de conduite relatifs aux droits humains, lui permet d'exercer une influence importante dans le cadre de ses relations avec les pays tiers et de son rôle dans les forums multilatéraux.

1.1 LES RECHERCHES D'AMNESTY INTERNATIONAL

Ce rapport s'intéresse principalement à l'action de l'Union européenne et de ses États membres en faveur des hommes et des femmes qui défendent les droits humains. Il analyse cette action au regard des engagements pris en la matière, en particulier aux termes des Orientations de l'Union européenne concernant les défenseurs des droits de l'homme (ci-après : les Orientations de l'UE). Il s'appuie sur des recherches menées par Amnesty International sur la mise en œuvre de ces Orientations entre janvier 2014 et avril 2019 au Burundi, en Chine, au Honduras, en Russie et en Arabie saoudite, et se nourrit de témoignages éloquentes recueillis auprès de défenseur-e-s des droits humains de ces pays.

Ce rapport étudie la manière dont l'UE et ses États membres ont agi concrètement et politiquement pour :

- protéger les personnes qui défendent les droits humains et promouvoir leur travail ;
- dialoguer avec les gouvernements et les autres parties intéressées au sujet de l'environnement de travail des défenseurs des droits humains et de l'espace accordé à la société civile ;
- légitimer les préoccupations relatives aux droits humains soulevées par les défenseurs des droits humains en leur apportant un appui politique sans faille et en soutenant leur combat.

Ce rapport contient également des informations générales sur l'UE et les défenseurs des droits humains, notamment sur ses principaux engagements et ses difficultés à mettre en œuvre ses Orientations en la matière.

Il s'intéresse tout particulièrement à l'action de l'UE et de ses États membres concernant les défenseurs et défenseuses des droits humains au Burundi, en Chine, au Honduras, en Russie et en Arabie saoudite¹. Ces pays ont été choisis pour leur diversité géographique, la variété de leurs relations avec l'UE et, par dessus tout, les graves difficultés rencontrées par les hommes et les femmes qui y défendent les droits humains. Amnesty International y a étudié l'action de l'UE sous différents angles : la diplomatie privée, l'action publique, l'observation de procès, le dialogue avec les défenseurs des droits humains, le financement, la formation et le renforcement des capacités, l'aide à la réinstallation et à l'obtention de visas, et les interventions dans des forums régionaux et internationaux. À la fin de chaque chapitre, l'organisation adresse à l'UE et à ses États membres des recommandations spécifiques au pays en question.

1.2 CONCLUSIONS

Amnesty International a constaté un manque apparent de stratégie globale et de cohérence dans les efforts de l'Union européenne visant à soutenir les défenseur-e-s des droits humains, un manque de visibilité de ses actes et des possibilités de soutien qu'elle propose, et l'absence de politique ciblée et orientée vers les résultats concernant son action publique. Ce rapport ne conclut pas à un non-respect absolu des engagements de l'UE en matière de droits humains, mais dénonce plutôt une mise en œuvre peu cohérente de sa ligne de conduite relative aux défenseurs des droits humains.

En effet, de fortes disparités sont apparues dans l'action de l'UE, à la fois entre les différents pays analysés et au sein de ceux-ci. Ainsi, les défenseurs des droits humains chinois ont été fermement soutenus dans des messages publics, à l'inverse de ceux d'Arabie saoudite. Des facteurs tels que l'état des relations entre l'UE et le pays tiers, le niveau d'où partent les messages publics, l'identité du/de la défenseur-e concerné-e et l'engagement individuel du personnel de l'UE ou d'un État membre semblent jouer un rôle déterminant dans la manière dont l'UE agit aux termes de ses Orientations. Le caractère aléatoire de l'action de l'UE dont témoignent ces disparités semble être le signe d'un manque de stratégie globale et de prévisibilité dans le soutien apporté aux personnes qui défendent les droits humains et risque d'être interprété au mieux comme arbitraire et au pire comme motivé par des considérations politiques. Ces incohérences risquent d'affaiblir la crédibilité et la fiabilité de la politique de l'UE concernant les défenseur-e-s des droits humains à l'échelle mondiale.

Ce rapport constate également que l'action de l'UE est très peu préventive, mais survient plutôt en réaction aux événements, le plus souvent quand une escalade des violations des droits humains a des répercussions sur des défenseurs et défenseuses des droits humains. Des leviers d'action essentiels, tels que l'observation de procès, l'aide à la réinstallation ou même les déclarations publiques, sont régulièrement activés sans qu'un suivi visible soit ensuite mis en place.

L'Union européenne pourrait aussi veiller davantage à ce que ses actions publiques et ses engagements à l'égard des défenseur-e-s des droits humains touchent leur public cible de manière plus stratégique et plus orientée vers les résultats. De même, il serait utile d'avoir une réflexion plus critique et plus stratégique sur l'opportunité pour l'UE de rendre publique sa diplomatie silencieuse, sur la façon dont elle pourrait le faire et sur la manière dont cela pourrait améliorer le soutien à celles et ceux qui défendent les droits humains. Le manque de visibilité de certaines de ses actions risque en effet de limiter leur efficacité et rend inintelligible le type de soutien que les défenseurs et défenseuses des droits humains peuvent attendre de l'UE.

À l'heure où les personnes qui défendent les droits des femmes, des LGBTI et des peuples autochtones, ainsi que celles qui travaillent sur les questions liées à la terre, au territoire et à l'environnement, sont particulièrement menacées, la mise en œuvre des Orientations de l'UE doit de toute urgence être coordonnée avec celle des autres politiques et instruments de l'Union européenne.

Ce rapport identifie par ailleurs plusieurs débats récurrents et difficultés qui semblent entraver l'action de l'UE en faveur des défenseurs des droits humains. C'est le cas notamment du débat sur les avantages respectifs de la diplomatie privée et des interventions publiques en faveur des défenseur-e-s, des problèmes que cause le manque d'unité entre États membres de l'UE concernant la politique à l'égard de ces personnes, et de la question de la portée de l'action de l'UE dans les pays tiers en l'absence de dialogue officiel ou lorsque les relations sont tendues. Ce rapport montre toutefois que des solutions satisfaisantes et novatrices ont été mises en œuvre en réponse à ces difficultés. La systématisation, le partage et la diffusion de ces solutions dans les

¹ Seul le chapitre sur le Burundi a été traduit en français. Pour consulter les chapitres sur les quatre autres pays, veuillez vous référer à la version intégrale du rapport en anglais, disponible sur <https://www.amnesty.org/en/documents/ior60/0995/2019/en/>.

différents pays, ainsi que le développement des meilleures pratiques, seront essentiels pour surmonter les débats internes et les défis structurels dans les domaines où l'UE continue de ne pas être à la hauteur de son potentiel. Il sera nécessaire de travailler pour intégrer tout l'éventail d'actions, d'outils et d'instruments dont dispose l'UE dans une vision stratégique plus générale de la manière d'aider et de protéger aux mieux les défenseur-e-s des droits humains dans la pratique.

1.3 RECOMMANDATIONS

Le seul moyen de surmonter les difficultés en constante évolution rencontrées aujourd'hui par les hommes et les femmes qui défendent les droits humains serait, pour l'Union européenne et ses États membres, d'adopter une politique plus stratégique, plus visible, plus novatrice et plus orientée vers l'impact en vue de protéger les défenseur-e-s des droits humains et de promouvoir leur travail crucial.

Au vu des conclusions de ce rapport, Amnesty International pense que l'UE doit élaborer une stratégie pour répondre aux nouveaux défis auxquels sont confrontés les défenseurs et défenseuses des droits humains à travers le monde. Cette stratégie pourrait prendre la forme de conclusions du Conseil européen sur les défenseurs des droits humains et devrait être axée sur les résultats, chercher à améliorer la visibilité de l'action de l'UE et de ses États membres en faveur de ces défenseurs, et avoir pour objectif de favoriser des méthodes novatrices face à l'évolution constante des restrictions et des menaces auxquelles ces personnes sont confrontées. L'Union européenne et ses États membres devront mettre en œuvre cette stratégie globale parallèlement aux stratégies locales adaptées à la situation de chaque pays tiers. Cette double stratégie pourrait, si elle bénéficiait d'un soutien politique jusqu'au plus haut niveau, relier plus efficacement les actions individuelles de l'UE et son travail mondial de soutien et de protection des défenseurs des droits humains, et contribuerait fortement à combler les principales lacunes de la politique européenne en la matière.

Ce rapport se termine par deux séries de recommandations détaillées en faveur de la mise en place d'une politique volontariste sur les défenseur-e-s des droits humains dans l'esprit des Orientations de l'UE.

En voici les principales :

À L'ECHELLE MONDIALE

- Publier des conclusions annuelles du Conseil des affaires étrangères sur l'action menée par l'UE dans le cadre de sa politique étrangère pour promouvoir et protéger les défenseurs des droits humains ;
- Veiller à ce que le Conseil des affaires étrangères se penche systématiquement sur la situation des défenseurs des droits humains ;
- S'attaquer en amont au problème du manque d'unité des États membres de l'UE sur la question des droits humains.

AU NIVEAU DES PAYS TIERS

- Élaborer des stratégies nationales axées sur les résultats pour l'action de l'UE relative aux défenseurs des droits humains ;
- Évaluer régulièrement l'impact des actions de soutien des défenseurs des droits humains menées par l'UE, sur la base de critères bien définis ;
- Coordonner toutes les actions extérieures menées par l'UE dans des pays tiers avec ses actions de protection des défenseurs des droits humains et de promotion de leur travail.

EN CE QUI CONCERNE LES PRINCIPAUX SUJETS DE PREOCCUPATION

- Renforcer l'action de l'UE et de ses États membres en termes d'observation de procès ;
- Veiller à ce que l'UE et ses États membres réagissent systématiquement aux lois qui restreignent abusivement le travail des défenseurs des droits humains ;
- Renforcer la réflexion stratégique et les politiques concrètes sur la réaction à avoir quand des défenseurs des droits humains font l'objet de représailles pour avoir collaboré avec l'UE.

EN MATIERE DE COMMUNICATION ET DE VISIBILITE

- Élaborer une stratégie mondiale de communication publique sur les défenseurs des droits humains ;
- Améliorer la visibilité et l'accessibilité des engagements de l'UE et des possibilités de soutien offertes aux défenseurs des droits humains ;

- Faire un usage ciblé des réseaux sociaux pour renforcer la visibilité des défenseurs des droits humains et de l'action de l'UE en leur faveur.

Amnesty International invite par ailleurs l'UE à aller au-delà des politiques et des pratiques en place, et lui adresse notamment les recommandations suivantes :

À L'ECHELLE MONDIALE

- Combattre la tendance actuelle au retour en arrière visant à affaiblir le cadre international de défense des droits humains ;
- Réaffirmer publiquement le soutien aux défenseurs des droits humains dans les politiques de l'UE et dans ses déclarations conjointes avec des pays tiers.

À L'ECHELLE MONDIALE ET AU NIVEAU DES PAYS TIERS

- Consulter davantage les défenseurs des droits humains dans les pays tiers et au plus haut niveau politique en Europe et dans les forums multilatéraux ;
- Chercher des moyens permettant à l'UE d'agir de manière satisfaisante même quand les voies officielles de dialogue sont fermées.

AU NIVEAU DES PAYS TIERS

- Développer les bonnes pratiques pour entrer en contact avec les défenseurs des droits humains dans les régions, en utilisant les consulats et les missions auprès de projets de développement comme portes d'entrée ;
- Étudier d'autres façons de promouvoir les droits humains et le travail des défenseurs de ces droits dans les pays tiers, notamment par le biais de manifestations culturelles, de marches, des réseaux sociaux et de remises de prix.

EN CE QUI CONCERNE LES PRINCIPAUX SUJETS DE PREOCCUPATION

- Élaborer une stratégie concrète pour permettre à l'UE d'aider les défenseurs des droits humains qui travaillent sur plusieurs sujets de préoccupation croisés et qui sont par conséquent confrontés à des difficultés et des risques spécifiques ;
- Renforcer l'intervention de l'UE en faveur des défenseurs des droits humains dans les situations de crise relative aux droits humains et de conflit ;
- Mettre au point des stratégies concrètes de protection et de soutien des défenseurs des droits humains en exil ;
- Renforcer la capacité de l'UE à combattre les campagnes de dénigrement contre les défenseurs des droits humains et à s'attaquer au problème de la surveillance numérique ciblée.

Avec ce rapport, Amnesty International veut proposer une analyse constructive et des pistes d'amélioration concrètes en cette période cruciale et compliquée pour la défense des droits humains. Elle cherche avant tout à mettre en avant les bonnes pratiques et les innovations afin de faire progresser le débat et d'inciter l'Union européenne et ses États membres à adopter une stratégie plus ambitieuse, plus unifiée et plus stratégique en faveur des défenseur-e-s des droits humains.

2. CONTEXTE

2.1 L'UNION EUROPEENNE ET LES DEFENSEUR·E-S DES DROITS HUMAINS

L'Union européenne et ses États membres disposent d'un vaste éventail d'engagements et d'instruments² relatifs aux défenseurs des droits humains qui orientent leur politique étrangère et leurs actions de promotion et protection de ces défenseurs dans les pays tiers (c'est-à-dire ne faisant pas partie de l'UE).

En premier lieu, dans le Traité de Lisbonne³ entré en vigueur en 2009, l'UE et ses États membres s'engagent à placer les droits humains au cœur de leur politique étrangère en veillant à ce que « l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde [...] l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

L'UE s'est engagée à faire de la protection et de la promotion du travail des défenseur·e-s des droits humains un élément fondamental de sa politique relative aux droits humains. Les Orientations de l'Union européenne concernant les défenseurs des droits de l'homme⁴ (les Orientations de l'UE) sont l'instrument clé de cet engagement car elles visent à :

« ... faire des suggestions concrètes permettant d'améliorer l'action de l'UE [en termes de soutien aux défenseurs des droits humains] [...] dans les contacts avec les pays tiers, à tous les niveaux, ainsi que dans les enceintes multilatérales compétentes en matière de droits de l'homme, afin d'appuyer et de renforcer les efforts que déploie actuellement l'Union pour promouvoir et encourager le respect du droit à défendre les droits de l'homme.

« Elles prévoient également des interventions de l'Union en faveur des défenseurs des droits de l'homme qui sont menacés et proposent des moyens concrets de les soutenir et de leur prêter assistance. »

Les engagements pris dans ces Orientations sont réaffirmées dans le Cadre stratégique de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie⁵ (2012), dans lequel l'Union européenne s'engage à « renforcer[...] son soutien politique et financier en faveur des défenseurs des droits de l'homme ainsi que son action contre toutes les formes de représailles » et à « soutenir les défenseurs des droits de l'homme dans le cadre de l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme et en rendant les opérations de financement plus souples et plus accessibles ».

De même, la Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, adoptée en 2016, définit les ambitions de l'UE en tant qu'acteur international dans un monde en pleine évolution. Elle reconnaît la nécessité pour l'UE d'établir « des relations plus étroites avec [...] les défenseurs des droits de

² Pour un descriptif plus détaillé des engagements, lignes de conduite et instruments de l'UE et de ses États membres relatifs aux défenseurs des droits humains, voir l'annexe II (non traduite en français).

³ Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, 13 décembre 2007, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT>.

⁴ *Garantir la Protection* – Orientations de l'Union européenne concernant les défenseurs des droits de l'homme, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/lignes_directrices_defenseurs_droits_de_lhomme_fr.pdf.

⁵ Conseil de l'Union européenne, Cadre stratégique de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie, 25 juin 2012, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11855-2012-INIT/fr/pdf>.

l'homme et [de dénoncer] le rétrécissement de l'espace laissé à la société civile, notamment du fait de violations de la liberté d'expression et de la liberté d'association⁶ ».

Avec tout cet éventail d'engagements, d'instruments et de lignes de conduite à leur disposition, l'UE et ses États membres sont bien équipés pour agir en faveur des hommes et des femmes qui défendent les droits humains. Le problème reste néanmoins la mise en pratique de ces engagements.

2.2 LES DIFFICULTES RENCONTREES

Depuis quelques années, on assiste à une large remise en cause des normes existantes en matière de droits humains – à commencer par la définition même de ce qu'est un-e défenseur-e des droits humains⁷ – par des pays comme la Chine et la Russie⁸, ainsi qu'au sein même de l'Union européenne. De nouvelles initiatives sur la « coopération gagnant-gagnant » ou les « droits humains à la chinoise » voient le jour parallèlement au traditionnel débat sur le fait que les droits humains seraient une notion « occidentale ». Ces initiatives remettent en question l'universalité et l'indivisibilité des droits humains, ainsi que le positionnement de l'UE à ce sujet en tant qu'acteur « occidental ».

Dans le même temps, certaines préoccupations relatives aux droits humains se sont aggravées et les difficultés rencontrées par celles et ceux qui travaillent sur ces sujets se sont intensifiées. Les femmes défenseuses des droits humains⁹ et les défenseur-e-s des droits des femmes, des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées (LGBTI) ou des populations autochtones, ainsi que les hommes et les femmes qui travaillent sur des questions liées à la terre, au territoire et à l'environnement¹⁰, sur les droits des réfugiés et des migrants¹¹, ou sur la responsabilité des entreprises en matière de droits humains, sont particulièrement menacés et confrontés à des risques qui se conjuguent les uns les autres¹². Dans la pratique, il s'avère plus difficile de s'engager en leur faveur, en particulier lorsque leur situation relève de plusieurs instruments européens (par exemple, les lignes directrices sur les droits des LGBTI et les orientations sur les défenseurs des droits humains), ou touche à des intérêts divergents de l'UE.

Voici pour terminer quelques-uns des autres phénomènes ou situations qui compliquent l'action de l'UE en matière de soutien et de protection des défenseur-e-s des droits humains :

⁶ Service européen pour l'action extérieure (SEAE), *Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, juin 2016, https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/node/17304_fr. Pour une analyse plus détaillée de la Stratégie globale sous l'angle des droits humains, notamment en ce qui concerne son importance pour les défenseurs des droits humains, voir aussi Amnesty International, "Securing universal human rights through the new EU Global Strategy", 27 juillet 2016, <https://www.amnesty.eu/news/securing-universal-human-rights-through-the-new-eu-global-strategy/> et "EU Global Strategy must keep human rights at its centre", 15 février 2016, <https://www.amnesty.eu/news/eu-global-strategy-must-keep-human-rights-at-its-centre/>.

⁷ Service international pour les droits de l'homme, "UNGA 72: Third Committee adopts resolution on human rights defenders by consensus", 21 novembre 2017, <https://www.ishr.ch/news/unga-72-third-committee-adopts-resolution-human-rights-defenders-consensus>.

⁸ William Nee, "With the US gone, the world must keep an eye on China's human rights", 22 juin 2018, Inkstone News, <https://www.inkstonenews.com/politics/william-nee-us-pulls-out-unhrc-other-nations-must-be-guard-against-china/article/2152008> ; International Service for Human Rights, "General Assembly adopts important resolution on human rights defenders in face of opposition from China and Russia", 25 novembre 2015, <https://www.ishr.ch/news/general-assembly-adopts-important-resolution-human-rights-defenders-face-opposition-china-and>.

⁹ En anglais, le terme « Women human rights defenders (WHRD) » peut désigner à la fois des femmes qui défendent les droits humains (et peuvent travailler sur toutes les questions liées aux droits humains) – on parlera alors en français de « femmes défenseuses des droits humains » – et les défenseur-e-s des droits humains (pas nécessairement des femmes) qui travaillent sur les droits des femmes ou sur une variété de sujets liés au genre. Voir Assemblée générale des Nations unies, Rapport du rapporteur spécial sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits de la personne, *Situation des défenseuses des droits de la personne*, 10 janvier 2019, https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/40/60&Lang=F.

¹⁰ Conseil des droits de l'homme, *Reconnaissance de la contribution des défenseurs des droits de l'homme liés à l'environnement à la jouissance des droits de l'homme, à la protection de l'environnement et au développement durable*, 20 mars 2019, https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/40/L.22/Rev.1&Lang=E ; Assemblée générale des Nations unies, Rapport du rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme concernant les défenseurs des droits environnementaux, 3 août 2016, https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/281&Lang=E. À propos des Amériques plus spécifiquement, voir Amnesty International, "We are defending the land with our blood": *Defenders of the land, territory and environment in Honduras and Guatemala* (AMR 01/4562/2016), 1^{er} septembre 2016, www.amnesty.org/en/documents/amr01/4562/2016/en et *A recipe for criminalization: Defenders of the Environment, Territory and Land in Peru and Paraguay* (AMR 01/8158/2018), 26 avril 2018, www.amnesty.org/en/documents/amr01/8158/2018/en/.

¹¹ Assemblée générale des Nations unies, Rapport du rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme concernant les personnes qui œuvrent pour la défense des droits de toutes les personnes en déplacement, 16 janvier 2018, https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/37/51&Lang=F.

¹² Global Witness, *At what cost? Irresponsible business and the murder of land and environmental defenders in 2017*, 24 juillet 2018, <https://www.globedeeddealwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/at-what-cost/>.

- la multiplication des lois restrictives visant les ONG et la société civile¹³, notamment dans quatre des cinq pays examinés dans ce rapport ;
- les défenseurs des droits humains qui travaillent dans des contextes de conflit ou de crise de longue durée ;
- les communautés de défenseurs des droits humains en exil et/ou les pays qui n'ont que peu voire plus du tout de défenseurs des droits humains sur le terrain (par exemple l'Arabie saoudite et le Burundi) ;
- les menaces sur les réseaux sociaux, les campagnes de dénigrement ou la surveillance numérique des défenseurs des droits humains, qui exigent une mise à jour permanente de l'action de l'UE face à des menaces en constante évolution ;
- les situations de rupture des relations entre l'UE et un pays tiers ou de manque ou perte de circuits officiels et réguliers pour parler des droits humains ;
- les défenseurs des droits humains et les autres personnes en danger qui ont une double nationalité dont une d'un pays de l'UE et/ou qui risquent d'être expulsés d'un pays tiers à un autre (par exemple la Chine)¹⁴ ;
- les défenseurs des droits humains au sein même de l'UE, ou les défenseurs de pays tiers qui sont surveillés ou menacés dans l'UE¹⁵.

Outre ces difficultés, les États membres de l'UE ont des positions de plus en plus divergentes sur les droits humains dans les pays tiers. Ce manque d'unité a été particulièrement frappant lors du Conseil des droits de l'homme des Nations unies de juin 2017, durant lequel l'Union européenne n'est pas parvenue à s'entendre sur une position commune à propos de la Chine¹⁶. Cette question de l'unité s'inscrit dans un contexte marqué depuis longtemps par une tendance à se rejeter la responsabilité dans les débats européens sur les droits humains – l'UE reprochant aux États membres de bloquer son action, et les États membres se « cachant derrière » l'action de l'UE.

Dans un monde en pleine évolution, où les droits humains sont attaqués et où les États se désengagent de plus en plus du cadre international de protection de ces droits, l'Union européenne et ses États membres sont de plus en plus appelés à jouer un rôle moteur en ce qui concerne les droits humains et les personnes qui les défendent.

Constatant le danger auquel sont confrontés les défenseurs et défenseuses des droits humains à travers le monde et le climat toujours plus difficile pour les droits humains, ce rapport espère proposer une analyse et des pistes d'amélioration concrètes en cette période cruciale et compliquée pour la défense des droits humains.

Dans un esprit constructif, il montre les lacunes et les difficultés qui existent et pose des questions, tout en cherchant à mettre en avant les bonnes pratiques et les innovations afin de faire progresser le débat et d'inciter l'Union européenne à adopter une stratégie plus ambitieuse, plus unifiée et plus stratégique en faveur des défenseur·e·s des droits humains dans le cadre de son action extérieure.

¹³ Amnesty International, *Des lois conçues pour museler. La répression mondiale des organisations de la société civile* (ACT 30/9647/2019), <https://www.amnesty.org/fr/documents/act30/9647/2019/fr/>.

¹⁴ Amnesty International, « Chine. Accusations absurdes contre Gui Minhai », 6 février 2018, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2018/02/china-government-claims-on-gui-minhai-ludicrous/> ; Thaïlande. *Des réfugiés chinois risquent d'être expulsés* (ASA 39/9180/2018), 28 septembre 2016, <https://www.amnesty.org/fr/documents/asa39/9180/2018/fr/>.

¹⁵ Voir, par exemple, "Amnesty International condemns constant death threats against employee of Palestinian human rights organization in the Netherlands", 10 août 2016, <https://www.amnesty.nl/actueel/amnesty-condemns-constant-death-threats-against-employee-of-palestinian-human-rights-organisation-in-the-netherlands>.

¹⁶ Reuters, "Greece blocks EU statement on China human rights at UN", 18 juin 2017, <https://www.reuters.com/article/us-eu-un-rights/greece-blocks-eu-statement-on-china-human-rights-at-u-n-idUSKBN1990FP>.

3. LA MISE EN ŒUVRE DES ORIENTATIONS DE L'UNION EUROPEENNE AU BURUNDI

Depuis 2014, les défenseur-e-s des droits humains, les journalistes et les membres de la société civile burundais sont soumis à une pression sans cesse croissante dans le cadre d'une crise qui s'est rapidement amplifiée, au point qu'à l'heure où nous avons rédigé ces lignes, en avril 2019, il n'y avait quasiment plus de défenseurs des droits humains ni d'espace pour la société civile dans le pays. L'accélération du harcèlement et de la détention arbitraire de défenseurs des droits humains et de journalistes a été le signe avant-coureur de cette crise des droits humains. Au début de la crise, l'Union européenne était bien placée en tant que donatrice et partenaire du gouvernement burundais. Elle a engagé un dialogue politique intense, lancé des consultations aux termes de l'article 96 de l'Accord de Cotonou en octobre 2015¹⁷, et fini par suspendre toute aide passant par le gouvernement en mars 2016.

Cette réaction a soulevé de sérieuses questions quant la manière dont l'UE et ses États membres honorent leur engagement de soutenir et de protéger les défenseurs et défenseuses des droits humains dans les situations de crise au développement rapide. Depuis l'application de l'article 96, le Burundi se trouve clairement dans une impasse en ce qui concerne les droits humains, la plupart des diplomates ne voyant pas comment l'UE pourrait s'engager davantage après avoir déployé cette « arme nucléaire ». La situation actuelle soulève de nouvelles questions sur la manière dont l'UE et ses États membres pourraient améliorer le dialogue avec un pays dans lequel ils disposent de peu de voies officielles pour discuter des droits humains. L'initiative prise par l'Union européenne pour obtenir une résolution demandant une Commission d'enquête sur le Burundi au Conseil des droits de l'homme de l'ONU est une des solutions possibles et montre que d'autres pistes peuvent et doivent être explorées.

En attendant, la situation au Burundi est extrêmement complexe. Une grande partie des défenseur-e-s des droits humains et des membres de la société civile sont en exil dans la région et dans l'UE, où ils ont toujours besoin d'aide et de protection.

¹⁷ Conseil de l'Union européenne, « La procédure de consultation (article 96) », <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/cotonou-agreement/article-96-cotonou-agreement/>.

3.1 CONTEXTE ET PRINCIPALES DIFFICULTES RENCONTREES PAR LES DEFENSEUR-E-S DES DROITS HUMAINS

Depuis son indépendance en 1962, le Burundi a été le théâtre de nombreux épisodes de violence ethnique¹⁸, marqués à chaque fois par de graves violations des droits humains et des crimes aux termes du droit international.

L'assassinat, en 1993, du président démocratiquement élu Melchior Ndadaye, d'ethnie hutu, a marqué le début d'un long conflit entre l'armée régulière, à dominante tutsi, et des groupes rebelles hutus. Selon les estimations, au moins 300 000 Burundais ont été tués dans ce conflit. Toutes les parties en présence se sont rendues coupables de crimes réprimés par le droit international. En 2000, un accord prévoyant un partage du pouvoir entre les deux groupes ethniques, l'Accord d'Arusha, a été conclu¹⁹. L'un des principaux groupes d'opposition armés hutus, le Conseil national pour la défense de la démocratie au Burundi-Forces pour la défense de la démocratie au Burundi (CNDD-FDD), a cessé les hostilités en 2003 pour participer au processus politique²⁰. Il a ensuite remporté les élections de 2005 et a conservé le pouvoir depuis cette date.

La tension est de nouveau montée d'un cran en 2010, lorsque les partis d'opposition ont rejeté les résultats des élections communales, qui avaient vu le CNDD-FDD arriver en tête avec 64 % des voix, et ont boycotté les élections présidentielles et législatives qui ont suivi. Peu après, la situation en matière de sécurité s'est dégradée, avec une multiplication des affrontements entre des groupes armés généralement non identifiés et les forces de sécurité burundaises. De nombreuses exécutions extrajudiciaires ont été signalées en 2010 et 2011.

Le gouvernement du Burundi a commencé de nouveau à museler l'expression politique en 2014, avant les élections de 2015. Les droits à la liberté d'association et de réunion pacifique des groupes politiques d'opposition, de la presse, du barreau du Burundi, des défenseur-e-s des droits humains et des organisations de la société civile ont commencé à être restreints de manière abusive²¹. Les défenseurs des droits humains ont été particulièrement pris pour cible. Pierre Claver Mbonimpa, fondateur de l'Association pour la protection des droits humains et des personnes détenues (APRODH) et l'un des défenseurs des droits humains les plus respectés du Burundi, a été placé en détention de mai à septembre 2014²².

L'Union européenne a publié quatre déclarations pendant sa détention. En mai 2014, la délégation de l'UE au Burundi a rendu publique une déclaration locale dans laquelle elle exprimait sa préoccupation quant à l'arrestation de Pierre Claver Mbonimpa²³. Le mois suivant, une autre déclaration a été faite à Bruxelles par le porte-parole de l'UE²⁴. Aucune de ces deux déclarations ne demandait sa libération immédiate ni ne disait voir dans son arrestation le symptôme d'un verrouillage plus général de l'espace accordé à la société civile. Elles se contentaient d'appeler au respect des procédures judiciaires et des droits de l'accusé, condition essentielle pour les élections à venir. De même, quand Pierre Claver Mbonimpa a été transféré à l'hôpital, puis lorsqu'il a été remis en liberté provisoire en septembre 2014, deux déclarations de l'UE ont salué ces mesures comme un signe de respect du droit national et international, sans évoquer son statut de défenseur des droits humains, demander sa libération ni relier sa détention à la situation des droits humains en général²⁵.

¹⁸ Des épisodes particulièrement violents ont eu lieu en 1965, 1972, 1988, 1991 et 1993. Voir : Stef Vandeginste, "Transitional Justice for Burundi: A Long and Winding Road", K. Ambos, J. Large, M. Wierda (sous la direction de), *Building a Future on Peace and Justice: Studies on Transitional Justice, Peace and Development*, 2009, Springer, Berlin, Heidelberg.

¹⁹ Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, 28 août 2000, http://www.presidence.gov.bi/wp-content/uploads/2017/04/accord_Arusha.pdf.

²⁰ Accord global de cessez-le-feu entre le gouvernement de transition de la République du Burundi et le CNDD-FDD, 16 novembre 2003, <https://reliefweb.int/report/burundi/accord-global-de-cessez-le-feu-entre-le-gouvernement-de-transition-du-burundi-et-le>.

²¹ Amnesty International, *Burundi. Le verrouillage. Lorsque l'espace politique se rétrécit* (AFR 16/002/2014), 29 juillet 2014, <https://www.amnesty.org/fr/documents/afr16/002/2014/fr/>.

²² Voir, par exemple, Amnesty International, « Burundi. L'attaque dont a été victime un militant des droits humains renforce le climat de peur », 6 août 2015, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2015/08/burundi-shooting-of-human-rights-activist-increases-climate-of-fear/> ; Amnesty International, « Burundi. Pierre Claver Mbonimpa s'est rétabli, mais la question de savoir qui voulait sa mort reste en suspens », 10 août 2018, <https://www.amnesty.org/fr/latest/campaigns/2018/08/burundi-pierre-claver-mbonimpa-has-recovered-but-questions-remain-on-who-wanted-him-dead/>.

²³ Déclaration de la délégation de l'Union européenne sur le climat politique et l'arrestation du président de l'APRODH, 21 mai 2014, http://eeas.europa.eu/archives/delegations/burundi/documents/press_corner/2014052101_fr.pdf.

²⁴ Déclaration du porte-parole sur la situation politique au Burundi, 10 juin 2014, http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/statements/docs/2014/140610_01_fr.pdf.

²⁵ Déclaration locale de l'Union européenne sur la situation du président de l'Association pour la protection des droits humains et des personnes détenues (APRODH), Pierre Claver Mbonimpa, et sur le cas des membres du parti Mouvement pour la solidarité et la démocratie, 10 septembre 2014, http://eeas.europa.eu/archives/delegations/burundi/documents/press_corner/2014/declaration_10092014_fr.pdf ; Déclaration locale de l'Union européenne sur la libération provisoire et conditionnelle du président de l'Association pour la protection des droits humains et des personnes détenues (APRODH), Pierre Claver Mbonimpa, 30 septembre 2014, http://www.eeas.europa.eu/archives/delegations/burundi/documents/press_corner/2014/declaration_30092014_fr.pdf.

À partir d'août 2014, Amnesty International a appelé à plusieurs reprises l'UE et ses États membres, ainsi que la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne, à mettre en avant des cas individuels de défenseurs des droits humains et à dénoncer la détérioration de la situation politique et relative aux droits humains au Burundi²⁶.

En août 2015, Pierre Claver Mbonimpa a été blessé par balle à Bujumbura ; il a survécu et a réussi à fuir le pays. Son gendre a été tué en octobre 2015 par des inconnus et son fils est mort en novembre 2015 après avoir été arrêté par la police.

Parmi les États membres de l'UE, la France, par le biais de son ministère des Affaires étrangères, a condamné la tentative d'assassinat contre Pierre Claver Mbonimpa et a réclamé que ses auteurs soient traduits en justice²⁷. Plusieurs hauts diplomates lui ont rendu visite à l'hôpital et des interventions diplomatiques l'ont aidé à obtenir l'autorisation d'aller se faire soigner à l'étranger. Les membres de sa famille immédiate ont été réinstallés avec l'aide de plusieurs États membres de l'UE.

Dans une autre affaire similaire et tout aussi emblématique, Bob Rugurika, directeur de la Radio publique africaine, une radio indépendante, a été arrêté en janvier 2015 pour avoir diffusé des informations sur l'implication de hauts responsables des services de renseignement dans des homicides de civils²⁸. Dans l'Union européenne, le Parlement belge a demandé sa libération immédiate, soulignant le caractère disproportionné de cette mesure d'incarcération et exprimant son inquiétude quant à la liberté de la presse²⁹.

Pierre Claver Mbonimpa et Bob Rugurika ont tous deux été libérés peu après l'adoption par le Parlement européen, respectivement en septembre 2014³⁰ et en février 2015³¹, de résolutions demandant leur libération immédiate et sans conditions. On peut de fait considérer que l'intervention de l'UE et de la communauté internationale³² a joué un rôle dans la remise en liberté des deux hommes, les déclarations de l'UE ayant été accompagnées de déclarations similaires d'autres États et organisations internationales, ce qui a contribué à accentuer la pression de l'opinion publique³³.

Dans le contexte de ces arrestations et du verrouillage de l'espace accordé à la société civile, des manifestations ont éclaté en avril 2015 contre la décision du président Pierre Nkurunziza de briguer un troisième mandat, considérée par de nombreux Burundais comme une violation de l'Accord d'Arusha. Le gouvernement a réagi en imposant une interdiction totale des manifestations, en violation des droits à la liberté d'expression et de réunion pacifique. La réponse policière s'est caractérisée par de nouvelles violations des droits humains contre les manifestant-e-s, notamment un recours à une force excessive et parfois meurtrière³⁴.

Depuis 2015, les exécutions extrajudiciaires, les arrestations et détentions arbitraires, la torture et les autres traitements cruels, inhumains et dégradants se sont multipliés au Burundi, souvent contre des opposants avérés ou présumés au parti au pouvoir. Le gouvernement réprime toute forme de dissidence ou de contrôle indépendant. Cinq ONG ont été suspendues en novembre 2015.³⁵ Le ministre de l'Intérieur et de la Formation patriotique, Pascal Barandagiye, a ordonné leur fermeture définitive en octobre 2016, les accusant de « ternir l'image du pays » et de « semer la haine et la division dans la population burundaise ». La plus ancienne ONG

²⁶ Amnesty International, "Letter to Baroness Ashton: As political space shrinks in Burundi, the EU must ensure human rights are upheld", 4 août 2014, <https://www.amnesty.eu/news/letter-to-baroness-ashton-as-political-space-shrinks-in-burundi-the-eu-must-ensure-human-rights-af/> ; Amnesty International, "As violence escalates, the EU must do more for Burundi's Human Rights Defenders", 17 novembre 2015, <https://www.amnesty.eu/news/as-violence-escalates-the-eu-must-do-more-for-burundis-human-rights/>.

²⁷ « Burundi – Tentative d'assassinat de Pierre-Claver Mbonimpa », 3 août 2015, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/burundi/evenements/article/burundi-tentative-d-assassinat-de-pierre-claver-mbonimpa-03-08-15>.

²⁸ Amnesty International, *Burundi. Un célèbre journaliste doit être relâché* (AFR 16/0001/2015), 23 janvier 2015, <https://www.amnesty.org/fr/documents/afr16/0001/2015/fr/>.

²⁹ Communiqué de presse de l'Union interparlementaire, section Burundi, 23 janvier 2015,

http://www.zrihen.be/images/presse/Belgique_Parlementaires_Free_Bob_Rugurika.pdf.

³⁰ Résolution du Parlement européen du 18 septembre 2014 sur le Burundi, en particulier le cas de Pierre Claver Mbonimpa, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2014-0023_FR.html.

³¹ Résolution du Parlement européen du 12 février 2015 sur le Burundi : le cas de Bob Rugurika, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0036_FR.html.

³² *Radio France Internationale*, « Barack Obama souhaite la libération du Burundais Pierre-Claver Mbonimpa », 24 septembre 2014, <http://www.rfi.fr/afrique/20140924-barack-obama-souhaite-liberation-burundais-pierre-claver-mbonimpa> ; ONU Info, « Burundi : l'ONU exhorte les autorités à respecter la liberté d'expression des journalistes », 6 février 2015, <https://news.un.org/fr/story/2015/02/305332-burundi-lonu-exhorte-les-autorites-respecter-la-liberte-d-expression-des>.

³³ « Les réseaux sociaux, la radio locale et certains groupes militants burundais ont fait preuve d'une grande énergie pour réclamer sa libération. Les militants burundais font maintenant de chaque vendredi un "vendredi vert" où tous les sympathisants s'habillent en vert, couleur qui évoque les tenues de prisonnier dans ce pays, en solidarité avec Pierre Claver Mbonimpa. » Extrait du document d'Amnesty International intitulé *Burundi. Pierre Claver Mbonimpa est un prisonnier d'opinion* (AFR 16/003/2014), 22 août 2014, <https://www.amnesty.org/fr/documents/afr16/003/2014/fr/>.

³⁴ Amnesty International, *Burundi. Bravant les balles. L'usage excessif de la force pour le maintien de l'ordre pendant les manifestations au Burundi* (AFR 16/2100/2015), 28 juillet 2015, <https://www.amnesty.org/fr/documents/afr16/2100/2015/fr/>.

³⁵ Le Forum pour le renforcement de la société Civile (FORSC), le Forum pour la conscience et le développement (FOCODE), l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT), l'Association pour la protection des droits humains et des personnes détenues (APRODH) et le Réseau des citoyens probes (RCP).

de défense des droits humains du Burundi, la Ligue burundaise des droits de l'homme (Ligue Iteka), a été fermée en janvier 2017. Le président de l'ONG Action des chrétiens pour l'abolition de la torture, Arnel Niyongere, et deux autres avocats qui travaillaient sur les droits humains – Vital Nshimirimana, président du Forum pour le renforcement de la société civile et Dieudonné Bashirahishize, vice-président de l'Association du barreau d'Afrique de l'Est – ont été rayés de l'ordre des avocats en janvier 2017 pour avoir coopéré avec le Comité des Nations unies contre la torture. Un quatrième avocat, Lambert Nigarura, a été suspendu³⁶.

En 2017, cinq autres défenseurs des droits humains – Germain Rukuki, Nestor Nibitanga, Emmanuel Nshimirimana, Aimé Constant Gatore et Marius Nizigiyimana – ont été arrêtés en raison de leur travail en faveur des droits humains. Reconnus coupables d'atteinte à la sûreté de l'État, ils ont été condamnés en 2018 à des peines allant de cinq à 32 ans d'emprisonnement. Emmanuel Nshimirimana, Aimé Constant Gatore et Marius Nizigiyimana ont été acquittés en appel en décembre 2018 et libérés en mars 2019. Par ailleurs, on ignore toujours ce qu'il est advenu de la défenseure des droits humains Marie-Claudette Kwizera et du journaliste Jean Bigirimana, qui ont été soumis à une disparition forcée respectivement le 10 décembre 2015 et le 22 juillet 2016³⁷.

Face à cette répression, l'immense majorité des défenseur-e-s des droits humains du Burundi a dû fuir le pays pour se mettre en sécurité. Selon les estimations de certaines des personnes interrogées pour ce rapport, plus 100 défenseurs et défenseuses des droits humains burundais vivent en exil et peinent à subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille. L'un d'eux a déclaré à Amnesty International : « Il nous est difficile de nous exprimer ici [en exil] – nous sommes suivis, même si nous avons la liberté d'expression. Nous avons du mal à trouver des financements. »

La situation peut s'avérer particulièrement difficile pour les femmes défenseuses des droits humains : « Les femmes défenseuses des droits humains qui sont en exil avec leur mari et leur famille ont du mal à s'intégrer. Les maris [...] disent : "N'avons-nous pas tout perdu à cause de ton combat ?" »

La répression contre les personnes qui défendent les droits humains au Burundi s'est accompagnée d'un désengagement plus général du pays en matière de droits humains. En octobre 2016, le pays a annoncé son retrait de la Cour pénale internationale (CPI), qui a pris effet un an plus tard. Le gouvernement a par ailleurs déclaré *persona non grata* les trois membres de la Mission d'experts indépendants des Nations Unies sur le Burundi et a suspendu toute coopération avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme. En 2018, les membres de la Commission d'enquête de l'ONU sur le Burundi ont à leur tour été déclarés *persona non grata*. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a fermé son bureau dans le pays en décembre 2018 sur ordre du gouvernement.

En outre, des lois restrictives introduisant des mesures de surveillance des ONG nationales et internationales présentes au Burundi et leur imposant des contrôles financiers sont entrées en vigueur en 2017³⁸.

Maintenant que la majorité des défenseurs des droits humains est en exil et que l'espace accordé à la société civile est extrêmement restreint, il est particulièrement difficile pour l'UE et ses États membres d'offrir un véritable soutien à ces défenseurs et de les protéger ainsi que leur travail.

3.2 ÉVALUATION DE L'ACTION DE L'UNION EUROPEENNE ET DE SES ÉTATS MEMBRES

Les relations entre l'Union européenne et le Burundi sont régies par l'Accord de Cotonou, qui régit les relations entre l'UE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Cet accord définit les modalités du dialogue politique entre l'UE et les États ACP. Il fixe notamment des critères en matière de droits humains

³⁶ Amnesty International, *Burundi. De nouvelles mesures de répression inacceptables à l'encontre de la société civile. Article 4 : Déclaration écrite d'Amnesty International à l'occasion de la 34^{ème} session du Conseil des droits de l'homme de l'ONU (27 février au 24 mars 2017)* [AFR 16/5678/2017], 14 janvier 2017, <https://www.amnesty.org/fr/documents/afr16/5678/2017/fr/>.

³⁷ Amnesty International, « Abacu, pour ne pas oublier les victimes de violences au Burundi », 16 mai 2018, <https://www.amnesty.org/fr/latest/campaigns/2018/05/abacu-keeping-a-candle-burning-for-victims-of-violence-in-burundi/>.

³⁸ Les ONG nationales doivent maintenant recevoir une autorisation d'exercer de la part du ministère de l'Intérieur ou de tout autre ministère concerné, faute de quoi elles sont passibles de sanctions telles que la fermeture de leurs locaux ou la suspension de leurs activités. Tout financement en provenance de l'étranger doit passer par la Banque centrale. Les ONG nationales doivent renouveler leur enregistrement deux fois par an. La loi limite les possibilités de former des coalitions d'ONG travaillant dans le même secteur. Quant aux activités des ONG internationales présentes au Burundi, elles doivent être conformes aux programmes et aux priorités définies par le gouvernement. Les ONG internationales ont l'obligation de signer des accords de mise en œuvre de leur programme avec les services ministériels concernés et/ou des partenaires locaux. Voir Amnesty International, « Burundi. La suspension des ONG va désorganiser le fonctionnement de services indispensables », 2 octobre 2018, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2018/10/burundi-suspension-of-ngos-will-throw-vital-services-into-disarray/>.

et comprend des dispositions sur l'aide au développement. Il contient également des clauses relatives au respect de l'état de droit et des normes relatives aux droits humains, ainsi qu'à la suspension des relations en cas de non-respect de ces dispositions.

Avant 2015, les relations de l'Union européenne avec le Burundi étaient principalement celles d'un donateur, l'UE ayant apporté une aide directe de 196 millions d'euros au gouvernement entre 2004 et 2015³⁹. Les États membres présents sur le terrain – Allemagne, Belgique, France et Pays-Bas – apportaient une aide financière au gouvernement et à certaines structures étatiques et les aidaient à renforcer leurs capacités. La Belgique, la France et les Pays-Bas ont ainsi contribué à la formation de la police burundaise avant les élections de 2010 et de 2015⁴⁰.

Fin 2015, face à la détérioration de la situation des droits humains et comme prévu par l'Accord de Cotonou, l'UE a lancé un processus de consultation renforcée avec le Burundi. L'Union européenne et ses États membres ont aussi imposé des restrictions en matière de déplacements et un gel des avoirs à quatre personnes dont ils considéraient que « les actions compromettent la démocratie ou font obstacle à la recherche d'une solution politique à la crise⁴¹ ».

À cette époque, l'UE recevait des centaines de demandes de défenseur-e-s des droits humains qui demandaient une aide à la réinstallation d'urgence car ils craignaient pour leur sécurité. Des membres de société civile interrogés pour ce rapport ont indiqué que, selon eux, la délégation de l'UE n'était pas préparée à gérer un si grand nombre de demandes et n'avait pas assez de moyens humains et financiers pour y répondre. En outre, plusieurs de ces personnes ont eu le sentiment que le réseau dont disposait la délégation et sa connaissance des défenseurs des droits humains au Burundi ne lui permettaient pas de décider efficacement et rapidement de l'allocation de fonds pour la réinstallation d'urgence de personnes en danger.

En l'absence d'avancées notables dans le processus de consultation avec le gouvernement, le Conseil de l'Union européenne a mis un terme aux consultations engagées au titre de l'article 96 de l'Accord de Cotonou en mars 2016 et a suspendu toute aide financière directe à destination du gouvernement burundais, tout en maintenant l'aide à la population et à la société civile⁴². Les États membres ont adopté une approche similaire. La Belgique et les Pays-Bas ont suspendu leur soutien au programme de réforme de la police et de l'armée en 2015, à la suite d'informations faisant état d'un recours excessif à la force par ces entités⁴³.

Le gouvernement burundais a réagi en fermant les voies de communication avec l'Union européenne, notamment le dialogue entre l'UE et les ministères concernés, et en refusant de poursuivre le dialogue politique, y compris en ce qui concerne les droits humains. En janvier 2017, une manifestation a été organisée devant la délégation de l'UE pour protester contre une résolution du Parlement européen sur le Burundi⁴⁴. Les autorités ont aussi accusé la délégation de financer des personnes qui œuvraient à déstabiliser le pays, en référence à l'aide à la réinstallation accordée au défenseur des droits humains Pacifique Nininahazwe⁴⁵.

La mise en œuvre de l'article 96 de l'Accord de Cotonou, suivie de la suspension de l'aide au gouvernement burundais, était l'un des outils les plus fermes dont disposait l'UE. Selon des diplomates de l'Union européenne interrogés pour ce rapport, avec l'effondrement du dialogue politique et des relations en général entre l'UE et le Burundi qui en a résulté, il est devenu impossible d'appliquer pleinement les Orientations de l'UE. Ces diplomates ont toutefois souligné que l'UE avait continué de travailler dans l'esprit des Orientations, en mettant l'accent sur les cas individuels et les droits des femmes, des jeunes et des autres groupes menacés.

Parallèlement, l'Union européenne a activement collaboré avec les mécanismes régionaux et internationaux afin que la situation des droits humains au Burundi reste à l'ordre du jour de la communauté internationale. En 2016, au Conseil des droits de l'homme des Nations unies, l'UE a été à l'origine de la création d'une

³⁹ Délégation de l'Union européenne au Burundi, « Le Burundi et l'UE », 11 mai 2016, https://eeas.europa.eu/delegations/burundi/13653/node/13653_fr.

⁴⁰ Amnesty International, *Burundi. Bravant les balles. L'usage excessif de la force pour le maintien de l'ordre pendant les manifestations au Burundi* (AFR 16/2100/2015), 28 juillet 2015, <https://www.amnesty.org/fr/documents/afr16/2100/2015/fr/>.

⁴¹ Conseil de l'Union européenne, « Burundi : l'UE adopte des sanctions à l'encontre de 4 personnes », 1er octobre 2015, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/10/01/burundi-sanctions/> ; « Burundi : l'UE renouvelle les sanctions jusqu'au 31 octobre 2019 », 25 octobre 2018, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/10/25/burundi-l-ue-renouvelle-les-sanctions-jusqu-au-31-octobre-2019/>.

⁴² Délégation de l'Union européenne au Burundi, « Le Burundi et l'UE », 11 mai 2016, https://eeas.europa.eu/delegations/burundi/13653/node/13653_fr.

⁴³ Gouvernement des Pays-Bas, « The Netherlands suspends aid to Burundi », 14 mai 2015, <https://www.government.nl/latest/news/2015/05/14/the-netherlands-suspends-aid-to-burundi>.

⁴⁴ Résolution du Parlement européen du 19 janvier 2017 sur la situation au Burundi [2017/2508(RSP)], http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0004_FR.html.

⁴⁵ « Le Burundi charge l'Union européenne », 12 juin 2017, IWACU, <https://www.iwacu-burundi.org/le-burundi-charge-lunion-europeenne/>.

Commission d'enquête sur le Burundi⁴⁶, qui est toujours active à ce jour. De même, elle a coopéré étroitement avec ses collègues de l'ONU et de l'Union africaine au Burundi⁴⁷.

3.3 LES MESURES PRISES PAR L'UNION EUROPEENNE POUR METTRE EN ŒUVRE SES ORIENTATIONS CONCERNANT LES DEFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME

DIPLOMATIE PRIVEE

Les diplomates de l'Union européenne ont indiqué avoir eu, avant 2016, des discussions utiles avec le gouvernement dans le cadre d'un groupe de travail sur la justice, coordonné par le bureau des Nations unies à Bujumbura et rassemblant des donateurs et des représentants des ministères concernés. Cependant, après le recours à l'article 96, il n'a plus été possible d'utiliser ce dialogue suivi ni de s'appuyer sur le rôle de l'UE en tant que principal donateur et partenaire du Burundi. Les occasions de communiquer avec le gouvernement burundais à propos des droits humains se sont réduites, et l'effondrement général des relations a restreint l'espace de dialogue officiel à ce sujet et limité les relations avec les autorités du pays. Toutefois, les diplomates européens ont indiqué avoir continué de faire des démarches à propos de questions relatives aux droits humains.

Malgré les difficultés, les défenseurs des droits humains burundais ont salué l'engagement de l'UE en faveur de défenseur-e-s détenus, même s'il n'a pas toujours donné des résultats tangibles. Une des personnes impliquées dans la défense des droits humains interrogée pour ce rapport s'est félicitée du recours à l'article 96, « qui a montré que l'UE était fermement attachée à ses valeurs, tenait à ce que la situation s'améliore et accordait de l'importance au travail de plaidoyer des défenseurs des droits humains ».

ACTION PUBLIQUE

Les diplomates de l'Union européenne ont affirmé que, dans l'état actuel des relations entre l'UE et le Burundi, il était difficile d'obtenir de véritables résultats par l'action publique. Cela explique selon eux l'absence de déclarations locales et le transfert du dialogue politique à Bruxelles ainsi qu'aux niveaux régional et international. Ces diplomates restent toutefois enfermés dans un débat sur la manière d'agir de façon efficace et sûre à propos des droits humains et des personnes qui les défendent – afin d'« éviter les effets dommageables ».

Depuis le recours à l'article 96, la délégation de l'UE et les représentations des États membres n'ont publié qu'une seule déclaration locale, en 2017, pour réfuter officiellement les accusations du gouvernement burundais sur une soi-disant tentative de « déstabilisation » du Burundi par l'UE. Cette déclaration réaffirmait explicitement l'importance des droits humains et de leurs défenseurs dans l'action extérieure de l'UE⁴⁸ :

« Le gouvernement du Burundi vient de publier un communiqué faisant état d'allégations d'implication de l'UE dans un projet de déstabilisation du Burundi. Nous réfutons formellement ces accusations.

« Elles se basent sur une interprétation volontairement erronée d'un programme de soutien aux défenseurs des droits de l'homme.

« La politique extérieure de l'UE est fondée sur la promotion des droits de l'homme à travers le monde, et la protection de leurs défenseurs.

⁴⁶ Conseil des droits de l'homme de l'ONU, « Le Conseil des droits de l'homme adopte une résolution sur la Syrie et crée une commission d'enquête sur la situation au Burundi », 30 septembre 2016,

<https://www.ohchr.org/FR/newsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20619&LangID=F>.

⁴⁷ EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2017, Country Updates- Burundi, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/compiled_country_updates_annual_report_on_human_rights_and_democracy_2017_clean_0.pdf.

⁴⁸ Délégation de l'UE au Burundi, « Déclaration locale suite aux accusations de volonté de déstabilisation du Burundi », 7 juin 2017, https://eeas.europa.eu/delegations/burundi/27703/d%C3%A9claration-locale-suite-aux-accusations-de-volont%C3%A9-de-d%C3%A9stabilisation-du-burundi_en.

« Tout règlement durable de la crise au Burundi doit prendre en compte les violations des droits de l'homme en cours et passées, et la protection des personnes et organisations qui œuvrent dans ce sens. »

À partir de ce moment, toutes les déclarations sur le Burundi ont été publiées depuis l'extérieur – à Bruxelles, dans des déclarations de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et de porte-parole⁴⁹, dans les conclusions du Conseil⁵⁰ et dans des déclarations faites lors de forums multilatéraux tels que le Conseil des droits de l'homme.

En mai 2018, la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères a fait une déclaration au nom de l'UE avant le référendum constitutionnel prévu au Burundi, évoquant directement la condamnation arbitraire à une lourde peine de prison du défenseur des droits humains Germain Rukuki⁵¹ :

« L'UE reste vivement préoccupée par la situation des droits humains au Burundi qui nuit à toute initiative de réconciliation, de paix et de justice. Elle relève en particulier, la persistance d'exécutions extrajudiciaires et d'arrestations arbitraires, y compris de défenseurs des droits humains comme Germain Rukuki qui est menacé par un verdict aussi arbitraire que sévère, et l'absence d'espace politique et restrictions aux libertés d'expression et d'association. À cet égard, la mise en œuvre des deux résolutions de la 36^{ème} session du Conseil des droits de l'homme à Genève reste une priorité politique. »

Quelques jours plus tard, le président de la Sous-commission des droits de l'homme du Parlement européen, Pier Antonio Panzeri, est allé un peu plus loin en demandant la libération immédiate de Germain Rukuki⁵². Dans son discours de juillet 2018 au Parlement européen, la haute représentante a évoqué une nouvelle fois l'inquiétude de l'UE à propos des violations des droits humains dans le pays⁵³.

Au total, entre janvier 2014 et avril 2019, l'UE a fait 21 déclarations faisant référence à des défenseur-e-s des droits humains ou des organisations de défense des droits humains, sans compter les communications par le biais de la haute représentante (par exemple en plénière du Parlement européen) ou des conclusions du Conseil⁵⁴. Parmi ces déclarations, 10 utilisaient le terme « défenseur des droits de l'homme » (principalement à partir de la mi-2017) et sept citaient nommément des défenseurs ou défenseuses des droits humains. Une seule toutefois demandait directement la libération de personnes détenues. Cinq déclarations parlaient aussi du cas d'organisations dont les activités avaient été suspendues ou qui avaient été fermées par les autorités. Huit exprimaient la préoccupation de l'UE face aux violations des droits humains subies par des défenseurs des droits humains ou des membres de la société civile, telles que le harcèlement, les mauvais traitements ou le non-respect des garanties d'une procédure régulière.

Il est intéressant de constater que 13 de ces 21 déclarations de l'UE ont été publiées *après* la suspension de l'aide au titre de l'article 96, dont neuf au Conseil des droits de l'homme de l'ONU, ce qui semble indiquer un changement dans l'engagement de l'UE au niveau multilatéral. Trois d'entre elles évoquaient directement la préoccupation de l'UE à propos du risque de représailles encouru par les défenseurs des droits humains en raison leur travail et/ou de leur coopération avec des mécanismes internationaux. Cette série de déclarations confirme que le positionnement public de l'UE reste possible au-delà du recours à l'article 96, tant sur le plan bilatéral que multilatéral. Il permet d'envoyer des messages explicites sur des personnes en danger et sur l'importance des défenseurs des droits humains dans la politique extérieure de l'Union européenne. En ce qui concerne le débat sur la nécessité d'« éviter des effets dommageables », les déclarations de l'UE n'ont eu à ce jour aucune retombée négative démontrable sur les relations entre l'Union européenne et le Burundi, ni

⁴⁹ SEAE, « Déclaration du porte-parole sur la radiation de la ligue Iteka au Burundi », 16 janvier 2017, https://eeas.europa.eu/delegations/burundi/18408/node/18408_fr.

⁵⁰ Conseil de l'Union européenne, « Conclusions du Conseil sur le Burundi », 22 juin 2015, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/06/22/fac-burundi/>.

⁵¹ Conseil de l'Union européenne, « Déclaration de la haute représentante Federica Mogherini au nom de l'Union européenne sur la situation au Burundi en amont du référendum constitutionnel », 8 mai 2018, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/05/08/declaration-de-la-haute-representante-federica-mogherini-au-nom-de-l-union-europeenne-sur-la-situation-au-burundi-en-amont-du-referendum-constitutionnel/>.

⁵² Parlement européen, "DROI chair Panzeri calls on authorities to release human rights defender Rukuki", 16 mai 2018, <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/droi/publications.html?id=20180516CPU18822>.

⁵³ Débat sur le Burundi en séance plénière du Parlement européen (vidéo en anglais), Federica Mogherini.net, 5 juillet 2018, <http://www.federicamogherini.net/debate-on-burundi-at-the-european-parliaments-plenary/?lang=en>.

⁵⁴ Plusieurs conclusions du Conseil ont été publiées à propos du Burundi en 2015 et 2016. Il convient de citer tout particulièrement les conclusions du Conseil du 16 mars 2015, qui dénoncent explicitement les poursuites contre des membres de la société civile engagés dans la défense des droits humains, et qui s'inquiètent de ce que les arrestations et les condamnations risquent de porter atteinte à la crédibilité du processus électoral et du système judiciaire. Conclusions du Conseil des ministres des affaires étrangères de l'Union européenne du 16 mars 2015 sur la situation politique au Burundi dans le contexte pré-électoral, 16 mars 2015, http://eeas.europa.eu/archives/delegations/burundi/documents/press_corner/2015/cp_conclusions_du_conseil_sur_la_situation_politique_a_u_burundi_preelectoral_160315_fr.pdf.

sur les personnes qui défendent les droits humains elles-mêmes – ce qui plaide en faveur de prises de position encore plus explicites de l'UE pour la libération des défenseur-e-s emprisonnés.

Même si elle ne produit pas toujours des effets positifs sur les cas individuels, cette communication relativement cohérente permet d'attirer l'attention du gouvernement et de la société civile sur les préoccupations de l'Union européenne en matière de droits humains. Cependant, au lieu d'exiger expressément la libération de défenseur-e-s, les déclarations de l'UE sur le Burundi sont souvent générales et descriptives⁵⁵. Au final, si elles témoignent de la volonté de l'UE de s'exprimer sur les droits humains au Burundi, elles représentent aussi une occasion manquée de demander plus explicitement des mesures spécifiques et la libération des personnes détenues.

Les défenseurs et défenseuses des droits humains interrogés par Amnesty International ont souligné combien les engagements de l'UE en matière de droits humains ne s'étaient pas suffisamment traduits par une action publique en réaction à la crise. Pour eux, il aurait été crucial que l'UE prenne plus fortement position sur des questions clés, telles que la détention arbitraire de certain-e-s des leurs. Une des personnes interrogées a déclaré :

« ... le cas des prisonniers politiques nécessite une intervention extrêmement ferme de la communauté internationale. Je ne pense pas que l'UE doive adopter une politique du silence [...] Si elle soutient les droits humains sur le long terme, elle doit continuer à agir, [montrer que] l'Union européenne a des principes. Bien sûr, il y a des actions qui ne peuvent pas être menées sans l'accord [du/de la défenseur-e des droits humains], mais elle peut au moins citer son cas.

Les défenseur-e-s des droits humains burundais ont aussi critiqué les déclarations de l'UE qui condamnaient la situation globale dans le pays en matière de droits humains sans mentionner des cas précis ni les difficultés quotidiennes rencontrées par les défenseurs des droits humains. Ils ont rejeté l'idée selon laquelle ne pas communiquer sur des cas individuels permettait de protéger les défenseurs des représailles. L'une des personnes interrogées a dit :

« J'ai entendu chez certains partenaires l'argument selon lequel leur implication risquait d'aggraver la situation d'un défenseur des droits humains ou confirmer le fait que celui-ci était en contact avec la communauté internationale. Or, si cette personne est en détention, les autorités sont déjà au courant. Elles savent que les ambassades suivent l'affaire de près. Le silence local n'implique pas que le défenseur des droits humains ne soit pas en contact avec l'extérieur... »

Les défenseur-e-s des droits humains burundais ont apprécié les résolutions du Parlement européen sur le Burundi qui citaient des cas individuels, dont la plus récente adoptée en juillet 2018⁵⁶. Ils ont souligné la nécessité pour l'UE d'exprimer avec la même force son soutien aux défenseur-e-s des droits humains du pays qui en avaient besoin.

OBSERVATION DE PROCES

Depuis le début de la crise en 2015, les personnes qui défendent les droits humains ont apprécié que l'UE et ses États membres assistent à des procès en tant qu'observateurs. Elles ont dit se sentir ainsi soutenues et être convaincues que cela avait une influence positive sur les autorités judiciaires.

Des défenseur-e-s des droits humains interrogés pour ce rapport ont indiqué que l'UE avait mené des actions très visibles, comme l'observation de procès, avant 2015, mais qu'elle avait été moins présente dans les procès depuis le début de la crise.

Ils ont souligné que ce type d'action était inestimable pour le moral des personnes poursuivies uniquement en raison de leur travail en faveur des droits humains, et que l'observation de procès par d'autres organismes ne pouvait pas remplacer la présence diplomatique de l'UE lors des procès. L'une des personnes interrogées a déclaré :

« L'UE dit parfois qu'elle n'est pas très visible à cause du climat anti-occidental, mais qu'il y a l'UA [l'Union africaine] et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Moi je pense qu'un

⁵⁵ Dans la même veine, le rapport annuel 2017 de l'UE sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde s'est contenté d'indiquer qu'il y avait eu un nombre important d'arrestations et de placements en détention de défenseurs des droits humains au Burundi. *EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2017, Country Updates-Burundi*, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/compiled_country_updates_annual_report_on_human_rights_and_democracy_2017_clean_0.pdf.

⁵⁶ Résolution du Parlement européen du 5 juillet 2018 sur le Burundi (2018/2785(RSP)), http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0305_FR.html.

partenaire ne peut pas en remplacer un autre, et que la présence de l'UE sur le terrain, pour accompagner les défenseurs des droits humains, n'est pas assez systématique. »

DIALOGUE AVEC LES DEFENSEUR-E-S DES DROITS HUMAINS

Avant 2015, la délégation de l'Union européenne organisait régulièrement des consultations avec les défenseur-e-s des droits humains basés à Bujumbura, parfois en présence d'ambassadeurs des États membres de l'UE. Des diplomates de l'UE ont raconté que, quand la délégation était alertée sur le cas de défenseurs ou défenseuses en danger, elle rencontrait ces personnes pour en savoir plus sur leur situation et leur besoin de protection. De même, certains se sont rappelés avoir rendu visite à des personnes menacées et s'être rendus en prison ou à l'hôpital pour en rencontrer.

Selon les témoignages recueillis, les missions des États membres étaient aussi activement engagées dans un dialogue avec les défenseurs des droits humains et mettaient en place des lieux d'échange qui étaient très appréciés des défenseurs. Une de ces personnes a déclaré :

« Ils ont organisé un dîner avec plusieurs ambassadeurs pour échanger sur cette affaire. Il n'y avait que moi et les ambassadeurs. Ce jour-là, nous nous sommes sentis soutenus. »

Cependant, beaucoup de défenseurs des droits humains burundais ont indiqué n'avoir entendu parler de l'existence des Orientations de l'UE qu'en 2015, par le bouche-à-oreille quand leurs contacts internationaux ont réagi à la crise.

Avant et depuis la crise de 2015, les défenseurs des droits humains disent par ailleurs qu'ils n'avaient de contacts avec les diplomates de l'UE qu'au coup par coup et que cela dépendait de l'engagement personnel de chaque diplomate. La crise n'a fait qu'affaiblir les contacts avec les rares défenseurs des droits humains restants dans le pays. Une personne impliquée dans la défense des droits humains a expliqué :

« Avant, il y avait une sorte d'espace de discussion qu'ils instauraient, par exemple des réunions où étaient invités plusieurs défenseurs des droits humains en fonction de leur travail et des perspectives que l'UE pouvait envisager dans le développement de leurs actions – vous voudrions qu'ils essaient de rétablir ça [...] Ils ont besoin d'un modèle pour dialoguer au maximum avec les défenseurs des droits humains, qui leur diront quel est le meilleur moyen de les aider. »

En conséquence, pour certaines des personnes interrogées, la délégation de l'UE n'était pas l'organisme auquel elles s'adressaient en premier lieu lorsqu'elles se sentaient menacées. L'une d'elles a déclaré :

« La délégation locale est un peu trop bureaucratique et il est assez difficile de maîtriser le partenariat avec elle. Ils devraient organiser des réunions pour sensibiliser aux Orientations. [Même] si elles sont sur le site internet, tous les défenseurs des droits humains ne sont pas en mesure de les consulter. En cas de problème, les défenseurs s'adressent aux [ONG internationales]. Cela montre qu'ils ne sont pas suffisamment informés [...] L'UE devrait avoir un programme pour faire connaître ces Orientations aux partenaires et aux défenseurs des droits humains qui agissent sur le terrain. »

Aujourd'hui, les diplomates de l'UE disent rencontrer des défenseurs des droits humains dans le pays lorsque la situation en matière de sécurité le permet, et le rapport annuel 2017 de l'UE sur les droits de l'homme et la démocratie indique que les chefs de mission de l'Union européenne ont continué de suivre les cas de défenseur-e-s supposés être en danger⁵⁷.

Des défenseur-e-s des droits humains basés à Bujumbura ont indiqué avoir pu facilement obtenir un rendez-vous avec la délégation de l'UE au Burundi, tandis que d'autres ont expliqué avoir rencontré des représentants de l'UE en marge des sessions de mécanismes de l'ONU relatifs aux droits humains. Des diplomates ont dit qu'il leur était arrivé de s'entretenir avec des défenseur-e-s des droits humains en exil, mais qu'il ne s'agissait pas d'une pratique systématique.

Face à la crise persistante des droits humains au Burundi, il est difficile pour l'UE d'aller plus loin que des contacts au coup par coup, en fonction des personnes, comme elle le fait actuellement, ce qui limite principalement son intervention à des défenseurs ou défenseuses des droits humains déjà bien en place. Certains défenseurs des droits humains ont souligné que leurs collègues situés dans des lieux reculés, sans

⁵⁷ EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2017, Country Updates-Burundi, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/compiled_country_updates_annual_report_on_human_rights_and_democracy_2017_clean_0.pdf.

téléphone mobile ou connexion internet ou avec un réseau limité, n'étaient généralement pas au courant des mesures que l'UE pouvait prendre pour les protéger en cas de danger.

La fermeture quasi complète de l'espace d'expression de la société civile au Burundi et le développement d'une communauté de défenseurs des droits humains burundais en exil mettent au défi l'UE de trouver d'autres solutions satisfaisantes pour renforcer son réseau en l'élargissant à davantage de défenseurs.

FINANCEMENT, FORMATION ET RENFORCEMENT DES CAPACITES

L'Union européenne dispose de nombreux instruments lui permettant de contribuer à la protection des défenseur-e-s des droits humains et des journalistes menacés au Burundi, dont le fonds d'urgence de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), auquel peut venir s'ajouter une aide à moyen et long terme pour la formation, le renforcement des capacités et le financement des projets des organisations de la société civile. À l'échelle mondiale, la délégation de l'UE et les missions des États membres aident les défenseurs des droits humains à bâtir des réseaux internationaux en leur offrant une assistance pour se rendre à des conférences et dans des forums internationaux. Par le biais de l'IEDDH, l'Union européenne cofinance également des ONG internationales qui œuvrent à la protection des défenseurs en partenariat avec des organisations locales de la société civile. Cette aide est complétée par celle des États membres de l'UE⁵⁸.

Des défenseur-e-s des droits humains contraints à l'exil et menant des actions depuis l'étranger continuent aussi de recevoir un soutien. L'une de ces personnes a déclaré :

« ... l'UE a vu que les défenseurs des droits humains en exil pouvaient continuer de suivre ce qu'il se passe dans le pays, alors nous nous sommes mis à plusieurs pour lui demander, en tant que membres de la société civile, de continuer à nous soutenir. Cela n'a pas trop traîné [...] Je peux dire que l'UE a aidé les défenseurs en exil [...] Nous lui en sommes très reconnaissants. »

D'autres défenseur-e-s des droits humains ont à l'inverse raconté avoir du mal à obtenir des financements de l'UE en soutien à leur travail de réaction aux nouvelles lois restrictives. Une des personnes concernées a ainsi raconté :

« Nous n'avons pas d'experts juridiques pour nous aider à analyser les nouveaux textes législatifs. Nous avons demandé de l'aide pour obtenir une meilleure analyse des textes et de la Constitution par un spécialiste du droit, mais ils nous ont dit qu'ils n'offraient pas ce type de soutien. »

Les lacunes dans le soutien apporté peuvent être comblées en renforçant les consultations et le dialogue entre l'UE et les défenseurs des droits humains, ce qui est particulièrement crucial dans une situation de crise durable.

Enfin, l'aide financière de l'UE ne suffit pas à elle seule à soutenir ou à protéger les défenseurs et défenseuses des droits humains burundais. Une présence et une visibilité diplomatiques permanentes sont aussi indispensables. Dans cette situation à haut risque, il est de toute évidence dangereux d'apporter une aide financière sans véritable appui politique et public.

AIDE A LA REINSTALLATION ET A L'OBTENTION DE VISAS

Au plus fort de la crise de 2015, la nécessité de financer des réinstallations d'urgence est devenue particulièrement pressante, la délégation de l'UE ayant reçu un très grand nombre de demandes sur une courte période. Des diplomates de l'Union européenne ont indiqué avoir aidé des défenseur-e-s à quitter le pays de toute urgence en leur payant leurs frais de transport ou en les accompagnant à l'aéroport. Les missions des États membres ont aussi dit avoir aidé des défenseurs des droits humains à obtenir des visas pour eux et pour leur famille. Une personne impliquée dans la défense des droits humains a déclaré qu'une mission d'un État membre de l'UE l'avait aidée à participer à un programme destiné à lui offrir un répit et à lui permettre de se reposer.

Rétrospectivement, certains diplomates de l'UE jugent que la procédure d'examen des dossiers des personnes demandant une réinstallation a été l'un des principaux points faibles de la réponse apportée par l'UE aux défenseurs des droits humains lors de la crise de 2015. Cela a été particulièrement vrai pour les défenseur-e-s

⁵⁸ EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2017, Country Updates-Burundi [Error! Hyperlink reference not valid., https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/compiled_country_updates_annual_report_on_human_rights_and_democracy_2017_clean_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/compiled_country_updates_annual_report_on_human_rights_and_democracy_2017_clean_0.pdf).

basés en dehors de Bujumbura ou ne faisant pas partie du cercle fermé des défenseurs les plus connus. Bien que la délégation de l'UE se soit assurée le concours de partenaires de confiance, tels que le bureau de l'ONU, et ait établi des contacts avec des défenseurs des droits humains pour l'aider dans l'examen des dossiers, plusieurs organisations internationales de la société civile ont dit à Amnesty International avoir eu le sentiment que le processus était mal géré, manquait de coordination et avait retardé la protection des défenseurs des droits humains.

Globalement, les défenseurs des droits humains ont trouvé que la procédure pour obtenir une aide à la réinstallation auprès de l'UE était trop longue et trop bureaucratique, même si un cas a bénéficié d'une intervention diplomatique au plus haut niveau. Un certain nombre de personnes engagées dans la défense des droits humains ont déclaré ne pas s'être senties suffisamment informées sur l'aide à la réinstallation proposée par l'UE. L'une d'elles a dit :

« J'ai vu que l'UE avait aidé certains défenseurs à fuir le pays, mais nous ne savions pas par quel mécanisme ils étaient passés. Nous étions très désireux de savoir comment cela marchait, en particulier ceux d'entre nous qui étaient toujours en danger dans le pays. »

Des défenseur-e-s des droits humains ont aussi souligné que l'Union européenne n'avait pas de stratégie pour protéger temporairement les défenseurs sur place en attendant leur réinstallation.

Après leur réinstallation, les défenseurs des droits humains en exil se sont encore heurtés à des difficultés dans leur vie quotidienne et leur travail. Certains ont continué à recevoir des menaces et ont été soumis à une surveillance tant de la part de leur pays d'origine que de leur pays d'accueil – une situation qui a constitué un nouveau défi pour l'UE. L'une de ces personnes a déclaré :

« Les défenseurs des droits humains en exil ont besoin de beaucoup de soutien et de vigilance de la part de l'UE. Par exemple, si l'un d'eux est arrêté en exil, il faut que l'Union européenne intervienne rapidement [...] Il y en a qui ont été arrêtés en Tanzanie. Certains États posent de gros problèmes, principalement la Tanzanie, mais je pense que l'Ouganda et le Rwanda, et même le Kenya, tous les pays de la région sont source de préoccupation compte tenu de l'évolution politique et des relations entre États, qui pourraient avoir des répercussions sur les défenseurs en exil. »

Des interlocuteurs de la société civile se sont aussi interrogés sur la manière d'approfondir le dialogue et de renforcer la fréquence des contacts avec les défenseurs des droits humains en exil, notamment du fait que beaucoup d'entre eux se trouvent à Bruxelles, à proximité immédiate du Service européen pour l'action extérieure et des représentations permanentes des États membres.

INTERVENTIONS DANS LES FORUMS REGIONAUX ET INTERNATIONAUX

En septembre 2016, l'Union européenne (UE) a proposé au Conseil des droits de l'homme une résolution créant une Commission d'enquête sur la situation des droits humains au Burundi, mécanisme dont le mandat d'un an a depuis été renouvelé deux fois⁵⁹. En septembre 2018, le gouvernement burundais a déclaré *persona non grata* les trois membres de cette Commission d'enquête et, en décembre 2018, il a demandé au Haut-Commissariat aux droits de l'homme de fermer définitivement son bureau dans le pays. À l'heure où nous publions ce rapport, la Commission d'enquête poursuit son travail.

Depuis que l'article 96 a été appliqué, les séances de dialogue interactif avec la Commission d'enquête au Conseil des droits de l'homme sont devenues un lieu essentiel où l'UE peut exprimer sa préoccupation concernant les violations des droits humains au Burundi. Les déclarations de l'Union européenne au Conseil des droits de l'homme évoquent explicitement les restrictions imposées à la société civile et les représailles subies par les défenseur-e-s des droits humains⁶⁰. La position de l'UE dans ces séances peut aussi être rendue publique sur les réseaux sociaux par la délégation de l'Union européenne à Genève (@EU_UNGeneva)⁶¹.

Lors de la 40^e session du Conseil des droits de l'homme en mars 2019, l'UE a cité dans sa déclaration une liste de défenseurs des droits humains, se déclarant préoccupée par « les condamnations en violation du droit à un procès équitable prononcées à l'égard de plusieurs défenseurs des droits de l'homme, tels que Germain Rukuki, Nestor Nibitanga, Emmanuel Nshimirimana, Aimé Constant Gatore et Marius Nizigama, ainsi que par

⁵⁹ Conseil des droits de l'homme de l'ONU, « Commission d'enquête sur le Burundi », <https://www.ohchr.org/FR/hrbodies/hrc/coiburundi/pages/coiburundi.aspx>.

⁶⁰ Voir, par exemple, SEAE, « HRC 39 – Dialogue interactif avec le haut-commissaire aux droits de l'homme sur la situation au Burundi », 11 septembre 2018, <https://eeas.europa.eu/delegations/burundi/50306/hrc-39-dialogue-interactif-avec-le-haut-commissaire-aux-droits-de-lhomme-sur-la-situation-au-en>.

⁶¹ @EU_UNGeneva, 17 septembre, Twitter, https://twitter.com/EU_UNGeneva/status/1041616230581514240.

les mauvais traitements » et appelant « à leur libération immédiate⁶² ». Bien que le Burundi ait refusé de coopérer avec la Commission d'enquête et cherché activement à affaiblir son travail⁶³, la création de cette Commission à l'initiative de l'UE a fait beaucoup pour maintenir la crise des droits humains au Burundi à l'ordre du jour de la communauté internationale, notamment des cas individuels. C'est un exemple de piste qui peut être suivie par l'UE pour intervenir dans le cadre de forums multilatéraux lorsque l'action en faveur des droits humains est impossible dans un pays.

COORDINATION VERTICALE ET HORIZONTALE

À l'heure où nous rédigeons ces lignes, la délégation de l'UE, les missions des États membres, d'autres pays tels que les États-Unis et la Suisse, ainsi que des représentants de l'Union africaine et des Nations unies présents au Burundi, se rencontrent une fois par mois pour échanger des informations et coordonner leurs actions sur des cas individuels.

Cependant, certaines organisations internationales de la société civile craignent que cette coordination ne conduise ces acteurs à se limiter au plus petit dénominateur commun, les divergences d'approche et/ou le manque de volonté politique risquant de gêner les tentatives générales de dénoncer plus fortement les violations des droits humains commises au Burundi.

3.4 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans un contexte marqué par une grave crise des droits humains, la fermeture quasi complète de l'espace d'expression de la société civile et l'interruption des échanges avec les autorités, plusieurs bonnes pratiques peuvent être relevées dans la réponse apportée par l'UE aux défenseur-e-s des droits humains au Burundi, notamment :

- les déclarations et actions à propos des arrestations ou des attaques visant des défenseurs des droits humains, en particulier Pierre Claver Mbonimpa et Germain Rukuki ;
- le renforcement des interventions dans les forums internationaux relatifs aux droits humains au fur et à mesure que les voies de dialogue officielles s'amenuisaient dans le pays.

Toutefois, l'exemple du Burundi montre qu'il est urgent que l'Union européenne définisse une politique plus concrète et plus stratégique d'aide aux défenseurs des droits humains en cas de crise qui s'aggrave. Il est essentiel que l'UE s'appuie sur l'expérience du Burundi pour élaborer des outils d'évaluation et de réaction dès le début d'une crise des droits humains et pour définir des indicateurs susceptibles d'annoncer une possible aggravation de la répression, tels que la détention arbitraire et l'engagement de poursuites contre des défenseurs des droits humains. L'élaboration de tels outils et stratégies pourrait être essentiel pour permettre une réaction en temps voulu lorsqu'une crise éclate et pour mettre en place d'autres moyens d'action lorsque les voies habituelles se ferment.

Parmi les solutions envisageables, on peut citer :

- l'intensification de l'engagement au niveau multilatéral ;
- le renforcement de la collaboration avec l'ONU et d'autres acteurs partageant les mêmes valeurs ;
- l'aide aux personnes qui défendent les droits humains dans le pays et en exil.

Toutefois, aucune de ces solutions ne doit servir d'alibi pour cesser toute action de l'UE par ailleurs. Le débat qui persiste sur la nécessité d'« éviter les effets dommageables » au Burundi doit être confronté à la réalité sur le terrain et aux consultations avec les défenseur-e-s des droits humains, qui sont fortement favorable à une position plus ferme et plus visible de l'UE en faveur des défenseurs des droits humains.

Pour améliorer la mise en œuvre des Orientations de l'UE au Burundi, l'Union européenne et ses États membres doivent :

⁶² SEAE, « HRC 40 – Intervention de l'UE : Dialogue interactif avec la Commission d'enquête sur le Burundi », 12 mars 2019, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/59653/hrc-40-intervention-de-lue-dialogue-interactif-avec-la-commission-dengu%C3%A0te-sur-le-burundi_en.

⁶³ ONU Info, « La chef des droits de l'homme Michelle Bachelet juge regrettables les attaques de l'ambassadeur du Burundi », 25 octobre 2018, <https://news.un.org/fr/story/2018/10/1027552>.

- **élaborer en amont d'autres voies pour communiquer avec les autorités et les influencer au sujet de la situation des droits humains**, même si les voies officielles sont fermées, comme cela a été le cas après le recours à l'article 96 ;
- **renforcer leurs réseaux locaux dans le pays afin de continuer à surveiller la situation des droits humains** en l'absence de dialogue officiel avec le gouvernement ou lorsqu'ils se voient refuser l'accès à des endroits tels que les lieux de détention ou les salles d'audience ; continuer parallèlement à discuter avec les autorités burundaises pour obtenir l'accès aux procédures judiciaires ; offrir une protection et une aide d'urgence aux défenseur-e-s des droits humains et aux autres contacts qui se trouvent toujours dans le pays, afin de les protéger des représailles ;
- **s'investir durablement dans la protection et le renforcement des capacités des défenseurs qui restent dans le pays en période de crise des droits humains**, en veillant à adopter une politique stratégique suivie pour répondre à la fermeture presque complète de l'espace accordé à la société civile et au caractère durable de la crise ; établir parallèlement des échanges à long terme avec les défenseurs des droits humains en exil et leur apporter un soutien ;
- **prévoir une aide financière d'urgence pouvant être attribuée à la carte aux défenseurs des droits humains et aux membres de leur famille en cas de besoin, qu'ils bénéficient déjà ou non de financements de l'UE pour leurs projets ;**
- **intégrer au texte qui succédera à l'Accord de Cotonou des dispositions prévoyant une consultation régulière de la société civile** et la prise en compte de ses contributions sur la situation des droits humains pour préparer le dialogue politique.

4. CONCLUSION

Depuis l'adoption, il y a plus de 20 ans, de la 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 (Déclaration de l'ONU sur les défenseurs des droits de l'homme), les défenseur-e-s des droits humains à travers le monde n'ont cessé d'être victimes de harcèlement, d'actes d'intimidation, de mauvais traitements, de restrictions injustifiées, de poursuites iniques et de détention arbitraire. Plusieurs milliers d'entre eux ont été tués ou soumis à une disparition forcée par des acteurs gouvernementaux ou non gouvernementaux, ou qualifiés de criminels, indésirables, « agents de l'étranger », « ennemis de la nation », « terroristes » ou menaces pour le « développement » ou les « valeurs traditionnelles »

Par ailleurs, le contexte politique mondial subit de profonds changements ; les alliances évoluent et des acteurs autrefois très impliqués se désengagent du cadre international de défense des droits humains. À l'échelle nationale, l'adoption de lois restrictives réduisant l'espace accordé à la société civile est la manifestation d'une tendance politique et culturelle plus générale marquée par des discours toxiques diabolisant « l'autre » et incitant à la réprobation, la haine et la peur.

Dans ce contexte, il est encore plus urgent et crucial que l'Union européenne et ses États membres agissent en faveur des droits humains et fassent entendre leur voix pour défendre les défenseur-e-s. Malgré le climat mondial de plus en plus difficile, l'UE reste bien placée pour jouer un rôle moteur en ce sens. Elle dispose de nombreux instruments et lignes de conduite qu'elle peut appliquer avec une certaine souplesse, ce qui lui permet d'exercer une influence importante dans le cadre de ses relations avec les pays tiers et de son rôle dans les forums multilatéraux.

4.1 LES DIFFICULTÉS QUI ENTRAVENT L'ACTION DE L'UE

Ce rapport met en avant un certain nombre de bonnes pratiques de l'Union européenne et de ses États membres dans leurs actions de soutien et de protection des défenseur-e-s des droits humains. Il constate également que le système contient des lacunes, qui sont susceptibles d'empêcher l'UE de traduire ses politiques en pratique. Ce rapport ne conclut pas à un non-respect absolu des engagements de l'UE en matière de droits humains, mais dénonce plutôt une **mise en œuvre peu cohérente de sa ligne de conduite relative aux défenseurs des droits humains**. En effet, de fortes disparités sont apparues dans l'action de l'UE, à la fois entre les différents pays analysés et au sein de ceux-ci. Certes, l'action de l'UE se heurte à des difficultés spécifiques à chaque contexte, mais ce rapport constate que les défenseurs et défenseuses des droits humains sont victimes de graves violations des droits humains dans tous les pays analysés et ont besoin d'un soutien durable dans leur pays et au-delà, même si les situations et les enjeux politiques pour l'UE et ses États membres peuvent varier.

Le nombre et le degré de fermeté des déclarations de l'Union européenne sur les défenseurs des droits humains sont l'exemple le plus visible des disparités dans l'action de l'UE selon les pays. Par exemple, elle a publié autant de déclarations sur l'Arabie saoudite et le Honduras durant les quatre années analysées qu'en une seule année à propos de la Chine et de la Russie. Les déclarations de l'UE sur la Chine demandent régulièrement la libération de défenseur-e-s des droits humains en détention, alors que ce n'est jamais le cas pour l'Arabie saoudite. Le niveau d'appropriation politique de la ligne de conduite de l'UE relative aux défenseurs des droits humains semble aussi varier selon les pays.



NOMBRE DE DECLARATIONS PUBLIEES PAR L'UE A PROPOS DES DEFENSEUR-E-S DES DROITS HUMAINS ET DE LA SOCIETE CIVILE ENTRE JANVIER 2014 ET AVRIL 2019⁶⁴

Chine	Russie	Burundi	Honduras	Arabie saoudite
46	40*	21	12	8

* Pour ne pas fausser la comparaison entre les pays, le chiffre indiqué pour la Russie ne tient pas compte des déclarations de la délégation de l'UE à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et au Conseil de l'Europe, car ces forums régionaux n'ont pas d'équivalent dans les autres pays analysés. La prise en compte de ces déclarations porterait à 94 au moins le nombre total de déclarations de l'UE sur la Russie.

Le soutien aux personnes qui défendent les droits humains est publiquement considéré comme une priorité dans le document stratégique sur lequel se fondent les relations entre l'Union européenne et la Chine⁶⁵, la Russie⁶⁶ et le Honduras⁶⁷ ou leurs régions, mais ce n'est pas le cas pour le Burundi⁶⁸ ou l'Arabie saoudite⁶⁹. De même, à la connaissance d'Amnesty International, la Russie est le seul pays analysé dans ce rapport pour lequel l'UE a élaboré des lignes directrices spécifiques relatives aux défenseurs des droits humains. Nous sommes conscients que les difficultés diffèrent selon les pays et que l'UE doit adapter son positionnement à chaque situation, mais le caractère aléatoire de l'action de l'UE dont témoignent ces disparités risque d'être interprété au mieux comme arbitraire et au pire comme motivé par des considérations politiques. Cela risque d'affaiblir la crédibilité et la fiabilité de la politique de l'UE concernant les défenseur-e-s des droits humains à l'échelle mondiale.

Ce rapport met aussi en évidence d'importantes **disparités dans les actions de l'UE au sein d'un même pays**. Les messages de l'Union européenne dépendent souvent du niveau dont provient la déclaration ou la mesure prise. Concernant l'Arabie saoudite, par exemple, le soutien public aux personnes qui défendent les droits humains est plus fréquent et plus explicite au Conseil des droits de l'homme des Nations unies qu'au siège de l'UE, et aucune déclaration n'a été faite à ce sujet au niveau local.

De même, il existe une forte divergence entre les déclarations de l'UE adoptées à l'issue du dialogue UE-Chine sur les droits humains et les déclarations conjointes faites peu après lors du sommet UE-Chine. Les messages de l'UE varient également selon qu'ils émanent du SEAE, de la Commission européenne ou des États membres, ce qui souligne la nécessité d'intégrer plus pleinement les droits humains aux différents secteurs politiques et à tous les niveaux de prise de décision. Pour les cinq pays étudiés, la **nécessité d'une coordination plus efficace et d'un meilleur partage des responsabilités**, en particulier entre l'Union européenne et ses États membres, reste un défi permanent.

⁶⁴ Comme indiqué dans le chapitre Méthodologie (non traduit en français), on entend ici par déclaration de l'UE toute déclaration publique évoquant les défenseurs des droits humains, la société civile, les ONG et/ou les lois restrictives visant ces groupes, publiée par la délégation de l'UE, les porte-parole de la haute représentante pour les affaires étrangères et vice-présidente de la Commission européenne, la haute représentante elle-même au nom de l'UE, et l'UE ou les États membres au Conseil des droits de l'homme de l'ONU.

⁶⁵ Voir Commission européenne, *Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sur les relations UE-Chine – Une vision stratégique*, p. 2 : « La capacité de l'UE et de la Chine à s'engager efficacement en matière de droits de l'homme sera une mesure importante de la qualité de la relation bilatérale. L'UE reconnaît les progrès accomplis par la Chine sur le plan économique et celui des droits sociaux. À d'autres égards, toutefois, la situation des droits de l'homme en Chine se détériore, notamment dans la province du Xinjiang et en ce qui concerne les droits civils et politiques, comme en témoigne la répression constante exercée à l'encontre des défenseurs des droits de l'homme et des avocats spécialisés en la matière. »

⁶⁶ Voir les cinq principes directeurs sur les relations UE-Russie décrits dans les remarques de la haute représentante Federica Mogherini lors de la conférence de presse suivant le Conseil des affaires étrangères, 16 avril 2018, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/42996/remarks-hrvp-mogherini-press-conference-following-foreign-affairs-council_en (en anglais).


⁶⁷ Commission européenne, *Joint Communication to the European Parliament and the Council: European Union, Latin America and the Caribbean: joining forces for a common future*, 16 avril 2019, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_european_union_latin_america_and_the_caribbean_-_joining_forces_for_a_common_future.pdf.

⁶⁸ Voir par exemple : Commission européenne, *Communication au Parlement européen et au Conseil. Un nouvel élan pour le partenariat Afrique-UE*, 4 mai 2017, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/http_eur-lex.europa_fr.pdf. Les défenseurs des droits humains sont certes mentionnés dans les Conclusions du Conseil du 16 novembre 2015 (<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/11/16/council-conclusions-on-burundi/>), mais plus à titre descriptif que sous la forme d'une affirmation explicite de la priorité accordée par l'UE à l'aide aux défenseurs des droits humains au Burundi.

⁶⁹ Commission européenne, Accord de coopération entre l'UE et le Conseil de coopération du Golfe.

L'engagement de l'UE varie aussi beaucoup en fonction du défenseur ou de la défenseure concerné-e. En Russie, par exemple, les cas les plus médiatisés bénéficient d'une grande partie de l'attention dans les déclarations de l'UE et des États membres, tandis que les interventions en faveur des personnes qui défendent les droits humains en dehors des grands centres urbains restent globalement limitées. Plusieurs défenseur-e-s des droits humains interrogés ont souligné que l'engagement de l'UE en la matière dépendait beaucoup des personnes et variait au fil des changements de personnel au sein de l'UE, des délégations de ses États membres et des institutions européennes.

Ces disparités semblent témoigner d'un manque de stratégie globale et de prévisibilité dans les mesures de soutien aux défenseurs des droits humains. Plutôt que de suivre une stratégie cohérente au sein des pays et entre les pays, l'action de l'Union européenne semble dépendre de tout un tas de facteurs, parfois arbitraires, allant de l'évolution des relations avec le pays en question aux changements de personnel au sein de l'UE.

 EXEMPLES DE FORMULATIONS UTILISEES DANS LES DECLARATIONS DE L'UNION EUROPEENNE : CHINE ET ARABIE SAOUDITE	
CHINE, MAI 2018 Déclaration de la porte-parole sur la condamnation récente du défenseur chinois des droits de l'homme Tashi Wangchuk	ARABIE SAOUDITE, JANVIER 2018 Déclaration de la porte-parole sur la condamnation de défenseurs des droits de l'homme en Arabie saoudite
<p><i>« Le défenseur chinois des droits de l'homme Tashi Wangchuk, qui avait été placé en détention en janvier 2016, a été condamné, le 22 mai 2018, à cinq ans de prison par le tribunal intermédiaire du peuple de Yushu pour incitation au séparatisme. Le droit à un procès équitable et dans un délai raisonnable ainsi que le droit à une défense adéquate, dont M. Tashi jouit en vertu du droit de procédure pénale chinois et des obligations qui incombent à la Chine au regard du droit international, n'ont pas été pleinement respectés.</i></p> <p><i>« Nous attendons des autorités chinoises qu'elles respectent le droit à la liberté d'expression dont jouissent tous les citoyens, tel qu'il est reconnu par la constitution chinoise et conformément aux obligations de la Chine au regard du droit international, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il convient aussi que la Chine veille à ce que les minorités ethniques jouissent de droits égaux, y compris la liberté d'expression et la liberté de conviction, conformément à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, que la Chine a ratifiée en 1981.</i></p> <p><i>« Tashi Wangchuk ainsi que d'autres défenseurs et avocats des droits de l'homme détenus et condamnés, notamment Ilham Tohti, Wang Quanzhang, Li Yuhua, Huang Qi et Yu Wensheng, doivent être libérés immédiatement. »</i></p>	<p><i>« Le 25 janvier, les défenseurs des droits de l'homme Mohamed Al Otaibi et Abdullah Al Atawi ont été condamnés respectivement à quatorze et à sept ans d'emprisonnement par le tribunal pénal spécial d'Arabie saoudite.</i></p> <p><i>« L'Union européenne rappelle qu'elle est très attachée à la protection des défenseurs des droits de l'homme, dans le monde entier. « Si elle respecte pleinement les prérogatives du pouvoir judiciaire saoudien, l'Union européenne souligne néanmoins l'importance que revêt le respect des droits de l'homme, y compris le droit à un procès équitable, dans tous les cas. L'Union européenne suivra avec attention la procédure d'appel. »</i></p>

Un autre problème est que l'action de l'UE est très peu préventive, mais survient plutôt en réaction aux événements, le plus souvent en cas d'escalade des violations des droits humains contre les défenseur-e-s des droits humains, et **manque souvent de suivi**. Par exemple, dans les pays où il a été possible d'observer des procès, cette observation a rarement été suivie d'un message public pour exprimer des préoccupations concernant le droit à un procès équitable ou à une procédure régulière, ni pour attirer l'attention sur le défenseur ou la défenseure en question. Les déclarations publiques de l'UE n'ont généralement pas été utilisées comme porte d'entrée pour demander à rencontrer les autorités ou à rendre visite à des défenseur-e-s

des droits humains détenus. De même, l'aide à la réinstallation n'a pas toujours été suivie d'autres mesures de protection pour s'assurer que la personne en question puisse voyager en toute sécurité. En l'absence de suivi concerté, ces mesures semblent être prises au coup par coup et ne pas chercher suffisamment à obtenir un impact.

Dans la même veine, le **manque de visibilité de certaines actions de l'UE** risque de limiter leur efficacité et rend inintelligible le type de soutien que les défenseurs des droits humains peuvent attendre de l'UE. Par exemple, lorsque l'Union européenne soulève des cas individuels lors d'entretiens privés, cela mériterait une réflexion plus critique, sur la base de critères précis, pour déterminer s'il convient de rendre ce fait public et comment cela pourrait améliorer le soutien aux personnes qui défendent les droits humains. Ainsi, des rencontres qui ont eu lieu en privé en Chine et en Russie ont parfois été rendues publiques, ce qui a contribué à accroître la transparence des actions de l'UE et à attirer l'attention sur les défenseur-e-s concernés. De même, annoncer publiquement (avec l'accord de la personne concernée) que l'UE a rencontré tel homme ou telle femme qui défend les droits humains peut aussi renforcer la légitimité de cette personne et aider à combattre la stigmatisation à son encontre.

L'UE pourrait aussi veiller davantage à ce que ses actions publiques et ses engagements à l'égard des défenseurs et défenseuses des droits humains touchent leur public cible de manière plus stratégique et plus orientée vers les résultats. Souvent, les déclarations de l'UE ne sont pas traduites dans la langue du pays concerné. En outre, ses communications ne sont pas toujours partagées sur les réseaux sociaux les plus courants, et ses Orientations concernant les droits de l'homme, ainsi que les modalités de soutien, ne sont pas toujours portées à la connaissance du public de manière suffisamment visible.

À cet égard, l'une des principales lacunes est le fait que les coordonnées des personnes à contacter par les défenseur-e-s des droits humains ne figurent pas sur les sites Internet des délégations de l'UE. Bien que ce soit l'un des engagements les plus concrets et les plus faciles à mettre en œuvre du Plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie de 2012⁷⁰, aucune adresse électronique spécifique aux droits humains ou permettant aux défenseurs de contacter une personne référente n'a été trouvée dans trois des cinq pays analysés. C'est un problème qui touche plus largement l'ensemble des délégations de l'Union européenne. Une évaluation informelle réalisée par la Fédération internationale pour les droits humains (FIDH) en 2018 a révélé que, sur 129 sites de délégations de l'UE, seuls 37 % donnaient les coordonnées d'une personne référente en charge des droits humains.

	Burundi	Chine	Honduras	Russie	Arabie saoudite
Publication des Orientations de l'UE	oui	non	non	non	non
Traduction des Orientations de l'UE dans la langue locale	non	non	non	non	non
Nom de la personne référente pour les défenseurs des droits humains	oui	non	non	non	non
Coordonnées à contacter par les défenseurs des droits humains	non	non	non	oui	oui

Le manque de cohérence entre les différentes lignes de conduite est aussi un obstacle important qui empêche l'UE de s'engager véritablement en faveur des droits humains, à l'heure où les personnes qui défendent les

⁷⁰ Plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie, 2012, point 18.c, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11855-2012-INIT/fr/pdf>.

⁷¹ Au 22 mai 2019.

droits des femmes, des LGBTI et des peuples autochtones, ainsi que celles qui travaillent sur des questions liées à la terre, au territoire et à l'environnement, sont particulièrement menacées. Étant donné que le travail de ces personnes recoupe plusieurs domaines, et compte tenu des risques qu'elles courent, il est urgent de coordonner la mise en œuvre des Orientations de l'UE avec celle d'autres lignes de conduite et instruments de l'Union, tels que le Plan d'action sur l'égalité des sexes⁷², les Lignes directrices sur les droits des personnes LGBTI⁷³ ou les Conclusions du Conseil sur les populations autochtones⁷⁴, pour une meilleure efficacité.

Pour finir, le rapport recense aussi des cas dans lesquels l'UE et ses États membres ont adopté des mesures novatrices et fait preuve d'adaptation pour soutenir les défenseur-e-s des droits humains. Ils ont par exemple proposé des formations à la sécurité numérique et au financement participatif aux défenseurs en Russie, pris des mesures pour surmonter les obstacles à l'observation de procès en Chine⁷⁵ et fait preuve d'initiative sur les réseaux sociaux et sur d'autres plateformes pour promouvoir un environnement favorable au Honduras et en Russie. Ces démarches sont essentielles pour honorer l'engagement de l'Union européenne à « adopter une approche anticipatoire à l'égard des défenseurs des droits de l'homme⁷⁶ » et sont plus nécessaires que jamais face aux difficultés croissantes qui font obstacle aux formes d'engagement plus conventionnelles de l'UE. Toutefois, **ces pratiques novatrices ne semblent pas être systématisées** dans tous les pays. Elles seront à l'avenir indispensables, de même que la reproduction des bonnes pratiques (voir ci-dessous), pour éviter de se retrouver coincé dans des stratégies plus rigides et de s'appuyer exclusivement sur les voies conventionnelles pour soutenir les défenseurs et défenseuses des droits humains.

Exemples de bonnes pratiques mises en œuvre par l'UE et ses États membres pour soutenir les défenseur-e-s des droits humains

- Formation à la sécurité numérique et au financement participatif pour aider les défenseurs des droits humains à surmonter les obstacles liés à un environnement restrictif (Russie)
- Contacts avec les défenseurs des droits humains en exil et soutien à ces défenseurs (Burundi)
- Publication sur les réseaux sociaux de messages positifs sur les défenseurs des droits humains (Honduras)
- Lutte contre les campagnes de dénigrement à l'encontre des défenseurs des droits humains par le biais d'un site en russe (Russie)
- Renforcement de la visibilité des observations de procès en invitant des parlementaires des États membres à observer des procès (Russie)
- Utilisation des consulats et des visites diplomatiques des États membres pour entrer en contact avec des défenseurs des droits humains dans des régions reculées (Russie, Honduras)
- Publication de lignes directrices sur les visas pour simplifier et faciliter la délivrance de visas Schengen aux défenseurs des droits humains (Russie)
- Utilisation des forums multilatéraux lorsque les voies de communication bilatérales sont fermées (par exemple au Burundi avec la proposition de création d'une Commission d'enquête par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU)
- Initiatives individuelles visant à intégrer les questions relatives aux droits humains à toutes les aspects des relations avec les pays (par exemple en Chine avec le discours de la commissaire européenne Cecilia Malmström soulignant l'importance de la liberté d'expression pour le climat des affaires)

⁷² Conseil de l'Union européenne, Plan d'action sur l'égalité des sexes 2015-2020, 26 octobre 2015, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13201-2015-INIT/fr/pdf>.

⁷³ Conseil de l'Union européenne, Lignes directrices visant à promouvoir et à garantir le respect de tous les droits fondamentaux des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées (LGBTI), 24 juin 2013, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11492-2013-INIT/fr/pdf>.

⁷⁴ Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil sur les populations autochtones, 15 mai 2017, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8814-2017-INIT/fr/pdf>.

⁷⁵ Voir @tomphillipsin, 14 décembre 2015, Twitter, <https://twitter.com/tomphillipsin/status/676253519322726401>.

⁷⁶ Orientations de l'Union européenne concernant les défenseurs des droits de l'homme, § 10.

4.2 LES DIFFICULTES POSEES PAR LES DEBATS INTERNES A L'UNION EUROPEENNE

Ce rapport identifie par ailleurs plusieurs débats récurrents qui ont été cités par des diplomates comme posant problème pour l'action de l'UE en faveur des défenseur-e-s des droits humains.

L'un de ces débats porte sur les **avantages respectifs de la diplomatie privée et des messages publics pour soutenir les personnes qui défendent les droits humains**. Dans certains contextes, des diplomates ont affirmé avoir une nette préférence pour la diplomatie privée, trouvant que les messages publics étaient moins efficaces et pouvaient être dangereux pour les défenseurs des droits humains. Il est primordial que l'UE demande l'autorisation des défenseurs et défenseuses des droits humains avant de prendre position publiquement et qu'elle tienne compte des risques potentiels lorsqu'elle agit en faveur de ces personnes. Toutefois, les conclusions de ce rapport montrent que cette opposition entre les deux types d'actions n'a pas lieu d'être. Peu d'éléments permettent d'affirmer que la seule diplomatie privée soit plus efficace. De fait, c'est quand elle a combiné différents outils, aussi bien sur le plan public que privé, dans le cadre d'une stratégie coordonnée, que l'action de l'UE a été la plus efficace. Globalement, les défenseur-e-s des droits humains ont souligné l'importance cruciale des déclarations publiques de l'UE et de ses États membres pour les protéger et les aider dans leur travail. Malheureusement, il est difficile de déterminer comment l'Union européenne décide d'utiliser l'une ou l'autre voie, et dans quelle mesure ces décisions s'appuient sur des critères explicites et sur une évaluation exhaustive de l'impact et des risques. Les disparités entre les communications publiques sur les défenseurs des droits humains en Arabie saoudite et en Chine sont difficiles à justifier et laissent à penser que d'autres considérations sont en jeu, au-delà des engagements déclarés de l'UE concernant les droits humains.

Un autre problème régulièrement cité par les diplomates est celui du **manque d'unité entre les États membres de l'Union européenne**, qui selon eux peut entraver l'action de l'UE en faveur des défenseurs et défenseuses des droits humains. Ce rapport constate en effet que, dans certains cas, le manque d'unité a limité les outils que l'UE pouvait utiliser pour soutenir des défenseurs et a entraîné des incohérences dans l'action ou les décisions de l'UE à différents niveaux. Il conclut toutefois que des solutions créatives ont été mises en œuvre pour répondre à ces difficultés. Les dissensions entre États membres sont un problème majeur dans les relations de l'UE avec la Chine et la Russie⁷⁷, mais elles n'ont pas empêché l'Union européenne de soutenir les défenseurs des droits humains. Compte tenu du nombre d'outils disponibles et de niveaux d'intervention possibles pour l'action de l'UE, ces cas montrent que la complexité des structures européennes donne une certaine souplesse et ouvre des perspectives d'engagement encore plus réfléchies et plus stratégiques en faveur des personnes qui défendent les droits humains.

Par exemple, le faible nombre de déclarations locales sur les défenseur-e-s des droits humains par la délégation de l'UE à Moscou a été compensé par les déclarations des porte-parole, les interventions ponctuelles des États membres et la communication de la délégation sur les réseaux sociaux. Il y a matière à réfléchir sur la façon dont l'Union européenne et ses États membres peuvent utiliser cette souplesse pour apporter leur soutien aux personnes qui défendent les droits humains. Selon le contexte, l'UE peut utiliser différentes méthodes et les combiner entre elles le cas échéant. Par exemple, les positions conjointes de l'UE permettent de ne pas faire reposer la responsabilité pleine et entière sur un seul État membre, ce qui d'un côté occulte un peu l'engagement de chacun mais de l'autre peut permettre de limiter les risques de conséquences diplomatiques pour chaque État membre. Ces positions conjointes peuvent être complétées par des interventions bilatérales et des actions individuelles de la part des États. Par ailleurs, la haute représentante pour les affaires étrangères et ses porte-parole peuvent faire usage de leur autonomie (quoique limitée) pour faire en sorte que l'UE respecte son engagement à soutenir et à protéger les défenseurs des droits humains. Enfin, les responsables européens peuvent utiliser de manière stratégique les réseaux sociaux, les tribunes et les interviews accordées à la presse pour exprimer leur soutien aux défenseur-e-s des droits humains.

Face au manque d'unité de l'UE sur les droits humains dans certains contextes, cette combinaison de différents types de prises de position ou d'actions permet à l'Union européenne de soutenir les défenseurs des droits humains de manière stratégique. Il est cependant indéniable que les actions de l'UE sont plus efficaces quand elles témoignent d'un front uni, qu'elles sont cohérentes et qu'elles sont complétées par celles des États membres à titre individuel. Les voies particulières ne doivent pas devenir une fin en soi, mais plutôt être déployées comme alternatives stratégiques lorsque l'unité s'avère impossible à atteindre.

⁷⁷ Reuters, "Greece blocks EU statement on China human rights at UN", 18 juin 2017, <https://www.reuters.com/article/us-eu-un-rights/greece-blocks-eu-statement-on-china-human-rights-at-u-n-idUSKBN1990FP>.

Certains diplomates ont indiqué que **l'absence de dialogue officiel ou les relations tendues** avec un pays tiers constituaient des obstacles majeurs pour la mise en œuvre de la politique de l'UE relative aux défenseurs et défenseuses des droits humains. Au Burundi, ils ont eu le sentiment que le recours à l'article 96 de l'Accord de Cotonou et l'effondrement du dialogue qui s'en est suivi avaient limité le champ d'action de l'Union européenne en faveur des défenseurs. De même, en Arabie saoudite, les diplomates ont considéré que la mise en place d'un dialogue structuré à propos des droits humains était une priorité pour remédier à la situation des défenseurs des droits humains.

Certes, le dialogue sur les droits humains et les échanges diplomatiques réguliers offrent des espaces dédiés importants pour aborder la situation des défenseur-e-s des droits humains, mais ce rapport semble indiquer que ces voies officielles n'ont pas besoin d'être l'élément principal de l'engagement de l'UE en faveur des droits humains et des personnes qui les défendent. Comme le montre le cas de la Russie, la suspension des espaces permanents de dialogue entre l'UE et ce pays, notamment des consultations semestrielles sur les droits humains en 2014, n'a pas empêché l'Union européenne de soutenir les défenseurs et défenseuses des droits humains par le biais d'autres voies officielles et informelles. Elle a par exemple soulevé des cas de défenseur-e-s lors de réunions de haut niveau, publié des déclarations et observé des procès, ainsi que, sur un plan plus informel, été active sur les réseaux sociaux et mené d'autres actions pour combattre les campagnes de dénigrement contre des défenseurs des droits humains. Par ailleurs, alors même que la société civile s'interroge sur l'utilité et l'impact du dialogue UE-Chine sur les droits humains⁷⁸, le nombre important de prises de position publiques de l'Union européenne en dehors de ce dialogue soulève la question de savoir si ce dispositif officiel est une condition préalable requise pour intervenir au sujet des droits humains et des personnes qui les défendent.

⁷⁸ Lettres conjointes d'Amnesty International et d'autres ONG, "Re: The EU, China and Human Rights", 13 mars 2019, "Re: 2018 EU-China Summit", 13 juin 2018, et "Re: EU-China summit", 22 mai 2017.

5. RECOMMANDATIONS

Les conclusions de ce rapport⁷⁹ montrent que l'Union européenne et ses États membres disposent d'un certain nombre de bonnes pratiques sur lesquelles ils peuvent s'appuyer pour renforcer leur soutien et leur protection des personnes qui défendent les droits humains à travers le monde. Cependant, des problèmes structurels et des débats internes importants ne leur permettent pas de mener dans ce domaine une politique cohérente à la hauteur de ce qu'elle pourrait être.

L'UE n'honore pas entièrement ses engagements, et le cadre politique actuel ne permet pas de répondre aux défis actuels. Ce rapport conclut qu'il sera nécessaire de travailler davantage pour intégrer tout l'éventail d'actions, d'outils et d'instruments dont dispose l'UE dans une vision stratégique plus générale de la manière d'aider et de protéger aux mieux les défenseur-e-s des droits humains dans la pratique.

Le seul moyen de surmonter les difficultés en constante évolution rencontrées aujourd'hui par les hommes et les femmes qui défendent les droits humains serait, pour l'UE et ses États membres, d'adopter une politique de protection des défenseurs des droits humains et de promotion de leur travail indispensable qui soit plus stratégique, plus visible, plus novatrice et plus orientée vers l'impact.

Pour cela, l'Union européenne va devoir élaborer une stratégie mondiale définissant sa réponse aux difficultés sans cesse croissantes auxquelles se heurtent les défenseur-e-s des droits humains à travers le monde. L'UE et ses États membres devront également mettre en œuvre cette stratégie globale parallèlement à des stratégies locales adaptées à la situation de chaque pays tiers⁸⁰.

Cette stratégie à double niveau clarifierait le lien entre les actions individuelles de l'UE et ses objectifs généraux de soutien et de protection des défenseur-e-s des droits humains, et contribuerait fortement à combler les principales lacunes de la politique européenne en la matière. Parmi les améliorations à apporter, on peut citer la nécessité :

- d'avoir une démarche stratégique intégrant les préoccupations relatives aux défenseurs des droits humains à tous les secteurs de la politique de l'UE et renforçant ses capacités de planification des diverses éventualités et sa réactivité aux crises des droits humains ;
- d'assurer la visibilité de l'action de l'UE et de ses États membres en faveur des défenseurs des droits humains, dans un objectif de transparence, de prévisibilité et surtout d'efficacité ;

⁷⁹ Ces recommandations découlent des recherches détaillées dans ce rapport et s'appuient sur l'ensemble déjà conséquent de recommandations permanentes adressées par Amnesty International et d'autres ONG à propos de la mise en œuvre des Orientations de l'UE concernant les défenseurs des droits de l'homme. Voir Amnesty International, "Recommendations on human rights defenders to the Presidencies of Estonia, Bulgaria and Austria", 29 mai 2017, https://amnestyeu.azureedge.net/wp-content/uploads/2018/10/Letter_trio_of_presidencies_on_HRD_recommendations_Estonia.pdf ; déclaration conjointe d'Amnesty International et d'autres ONG, "Intensifying the European Union's support to human rights defenders: Civil society proposals for the new EU Action Plan on Human Rights and Democracy", 12 décembre 2014, https://amnestyeu.azureedge.net/wp-content/uploads/2018/10/Intensifying_the_European_Union_support_to_human_rights_defenders.pdf ; déclaration conjointe d'Amnesty International et d'autres ONG, "Joint statement on the EU Conclusions on the 10th anniversary of the Guidelines on human rights defenders", 13 juillet 2014, https://amnestyeu.azureedge.net/wp-content/uploads/2018/10/030714_JOINT_STATEMENT_ON_THE_EU_CONCLUSIONS_ON_THE_10TH_ANNIVERSARY_OF_GUIDELINES_ON_HRDs_joint_public_statement.pdf ; Amnesty International, "Ten years on: the EU must reinforce its action on human rights defenders", 13 juin 2014, https://amnestyeu.azureedge.net/wp-content/uploads/2018/10/B1587_HRD_Guidelines_anniversary.pdf.

⁸⁰ Voir par exemple les stratégies locales de l'UE (en anglais) concernant les défenseurs des droits humains en Afghanistan : https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/170115_final_eu_local_strategy_for_hrds_in_afghanistan.pdf ; au Népal : http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/droi/dv/201/201101/20110110_053euguidelinesonhrdnepal_en.pdf ; et en Turquie : https://www.avrupa.info.tr/sites/default/files/2016-11/EU_local_strategy_on_HRD_draft_07012011_L-EN.pdf.

- de systématiser les bonnes pratiques et de développer des méthodes novatrices et adaptables face à l'évolution rapide des problèmes rencontrés par les défenseurs des droits humains.

Pour favoriser la mise en place d'une politique volontariste sur les défenseur-e-s des droits humains dans l'esprit des Orientations de l'UE, Amnesty International propose deux séries de recommandations visant à :

- améliorer l'action existante de l'Union européenne en matière de soutien et de protection des défenseurs des droits humains ;
- aller au-delà des politiques et des pratiques en place pour instaurer une stratégie plus souple et novatrice de soutien et de protection des défenseurs des droits humains.

5.1 POUR AMELIORER L'ACTION EXISTANTE DE L'UNION EUROPEENNE

À L'ECHELLE MONDIALE, L'UNION EUROPEENNE ET SES ÉTATS MEMBRES DOIVENT :

- publier des conclusions annuelles du Conseil des affaires étrangères sur l'action menée par l'UE dans le cadre de sa politique étrangère pour promouvoir et protéger les défenseur-e-s des droits humains. Ces conclusions seront la preuve du soutien politique apporté par l'UE à ces défenseurs au plus haut niveau et donneront une vision stratégique montrant comment l'UE et ses États membres soutiennent les défenseurs à travers le monde face aux difficultés croissantes qu'ils rencontrent dans leur travail ;
- veiller à ce que le Conseil des affaires étrangères examine systématiquement la situation des défenseurs des droits humains dans ses débats et conclusions sur la situation des pays tiers, et aborde notamment cette question dans ses stratégies sur les différents pays et régions ;
- s'attaquer en amont au problème du manque d'unité des États membres de l'UE sur la question des droits humains, afin d'améliorer l'action conjointe en faveur des défenseurs des droits humains :
 - en réfléchissant à la manière de réagir aux tentatives des pays tiers de diviser l'UE et les États membres à propos de leur action en faveur des droits humains et des personnes qui les défendent,
 - en élaborant des stratégies sur la façon d'utiliser les divergences entre États membres pour obtenir un impact en combinant des actions et prises de position bilatérales et conjointes,
 - en veillant à ce que les actions et prises de position de l'UE et de ses États membres se complètent les unes les autres et à ce que les actions et prises de position des États membres aillent dans le même sens que les initiatives conjointes décidées au niveau européen ;
- créer des mécanismes de travail destinés à mettre en pratique la prise en compte des défenseurs des droits humains à tous les niveaux ; établir des relations régulières entre institutions européennes et entre l'UE et ses États membres jusqu'aux plus hauts niveaux politiques afin que la question des droits humains et des personnes qui les défendent soit intégrée à la stratégie dans chaque pays tiers. Parallèlement, le groupe Droits de l'homme du Conseil doit revoir et mettre à jour son travail sur l'intégration de cette question à la politique étrangère de l'Union européenne en réponse à l'évolution des problèmes et en insistant sur la promotion et la protection des défenseurs des droits humains ;
- utiliser les voies multilatérales d'expression sur les droits humains pour obtenir un impact en ce qui concerne les défenseurs de ces droits, notamment en formulant des recommandations dans le cadre de l'Examen périodique universel (EPU), en menant un travail de plaidoyer en faveur de la ratification des principaux traités relatifs aux droits humains, et en transférant au niveau régional ou multilatéral une partie de l'engagement de l'UE en faveur des droits humains afin de compléter les échanges bilatéraux quand les voies de dialogue avec un pays sont fermées.

AU NIVEAU DES PAYS TIERS, L'UNION EUROPEENNE ET SES ÉTATS MEMBRES DOIVENT :

- élaborer des stratégies nationales orientées vers les résultats pour l'action de l'UE en faveur des défenseur-e-s des droits humains, en veillant à adapter cette action aux circonstances particulières de chaque pays. Ces stratégies devront, entre autres, prévoir des mesures pour :
 - protéger les personnes qui défendent les droits humains et promouvoir leur travail,

- leur garantir un environnement global sûr et favorable,
- soutenir les préoccupations relatives aux droits humains soulevées par les défenseurs ;
- évaluer régulièrement l'impact des actions de soutien aux défenseurs des droits humains menées par l'UE, sur la base de critères bien définis, notamment leur visibilité, leur impact et les retours reçus des défenseurs ;
- coordonner toutes les actions extérieures menées par l'UE dans des pays tiers avec ses actions de protection des défenseurs des droits humains et de promotion de leur travail. Un travail suivi relatif aux défenseurs des droits humains doit être mené dans tous les autres domaines de l'action extérieure de l'Union européenne ayant un rapport avec ces défenseurs, tels que l'aide au développement, le soutien au secteur judiciaire ou à une réforme de la police ou de la justice, les missions d'observation des élections et le dialogue sur les affaires juridiques. Un équilibre doit être trouvé entre d'une part l'aide aux institutions nationales de défense des droits humains et aux mécanismes nationaux de protection des défenseurs des droits humains, et d'autre part des interventions critiques régulières auprès des autorités des pays tiers.

EN CE QUI CONCERNE LES PRINCIPAUX SUJETS DE PREOCCUPATION, L'UNION EUROPEENNE ET SES ÉTATS MEMBRES DOIVENT :

- renforcer leur action en termes d'observation de procès⁸¹ :
 - en travaillant sur un suivi systématique et stratégique des observations de procès, en dénonçant les refus d'accès ou en présentant les conclusions de ces observations dans des prises de position publiques, dans le dialogue politique et dans d'autres actions de l'UE,
 - en renforçant la visibilité globale des observations de procès menées par l'UE et ses États membres et des conclusions qui en ont été tirées,
 - en adoptant d'autres modes d'action pour soutenir les défenseur-e-s des droits humains qui passent devant la justice lorsque l'observation de leur procès n'est pas possible ;
- veiller à ce que l'UE et ses États membres réagissent systématiquement aux lois qui restreignent abusivement le travail des défenseurs des droits humains. Il faudrait notamment que l'ensemble du personnel de l'UE et des États membres dispose de recommandations explicites lui permettant d'identifier les principales préoccupations relatives aux droits humains dans les lois sur les ONG ou la société civile et d'engager un dialogue constructif avec les pays tiers en réaction à ces lois. L'UE et ses États membres doivent également veiller à ce que des ressources suffisantes soient disponibles pour mener une analyse approfondie des implications concrètes des lois restrictives dans les pays tiers ;
- renforcer la réflexion stratégique et les politiques concrètes sur la manière dont l'UE et ses États membres peuvent réagir lorsque des défenseurs des droits humains sont confrontés à des représailles pour avoir collaboré avec l'UE, conformément aux engagements figurant dans le Cadre stratégique de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie de 2012 ;
- intégrer les engagements de l'UE et des États membres sur les défenseurs des droits humains au profil de poste de l'ensemble du personnel du Service européen pour l'action extérieure et des délégations de l'UE, ainsi que des représentations des États membres, et assurer en complément un suivi et une évaluation des activités menées en faveur de ces défenseurs ; chercher à mettre en place une stratégie systématique en faveur des défenseurs des droits humains, pleinement intégrée au système, afin d'éviter que l'action menée dépende des personnes et de limiter les effets des changements de personnel ;
- élaborer un cadre de mise en œuvre de la diligence requise pour permettre à l'UE d'agir en faveur des défenseurs des droits humains en évaluant objectivement le rapport bénéfices-risques pour ces défenseurs. Ce cadre doit empêcher tout blocage abusif et débat fallacieux du type « il faut éviter les effets dommageables » sur les possibles effets néfastes de l'action de l'UE sur les défenseurs et/ou sur les relations de l'Union européenne avec tel ou tel pays tiers.

⁸¹ Amnesty International, *Pour des procès équitables. Deuxième édition* (POL 30/002/2014), 9 avril 2014, <https://www.amnesty.org/fr/documents/pol30/002/2014/fr/>.

EN MATIERE DE COMMUNICATION ET DE VISIBILITE, L'UNION EUROPEENNE ET SES ÉTATS MEMBRES

DOIVENT :

- élaborer une stratégie mondiale de communication publique sur les défenseur-e-s des droits humains, avec des recommandations et des critères explicites concernant :
 - le contenu principal des déclarations, notamment l'utilisation du terme « défenseur-e des droits humains », le nom des personnes concernées, les recommandations de l'UE sur les cas individuels et sur la situation des droits humains dans le pays tiers,
 - le niveau d'où sont faites les déclarations (niveau local, porte-parole, haute représentante, ou en collaboration avec d'autres États et/ou organisations régionales ou internationales animés par des préoccupations semblables),
 - la cohérence des déclarations au sein d'un pays tiers ainsi qu'entre les différents pays tiers, sans pour autant tomber dans une politique du plus petit dénominateur commun,
 - la coordination des déclarations faites au niveau local, au siège de l'ONU et au niveau multilatéral, ainsi qu'entre l'UE et les États membres et entre l'UE, les États membres et les organisations régionales et internationales ou les autres États attachés aux mêmes principes,
 - les mesures à prendre pour augmenter la probabilité que les déclarations atteignent leur public cible et aient l'effet recherché, notamment en termes de diffusion par les bons canaux et de traduction dans les langues appropriées ;
- améliorer la visibilité et l'accessibilité des engagements de l'UE et des modes de soutien qu'elle propose aux défenseurs des droits humains, notamment en publiant et en traduisant les Orientations de l'UE concernant les défenseurs des droits de l'homme, et en indiquant les coordonnées des personnes référentes en matières de droits humains ou de défenseurs des droits humains sur les sites Internet des délégations de l'UE ;
- assurer une capacité et une réflexion stratégique suffisantes sur la manière d'accroître la visibilité des défenseurs des droits humains et de l'action de l'UE en leur faveur sur un certain nombre de réseaux sociaux cibles.

5.2 POUR ALLER AU-DELA DES POLITIQUES ET DES PRATIQUES EN PLACE

Amnesty International appelle par ailleurs l'Union européenne et ses États membres à s'appuyer sur les Orientations de l'UE concernant les défenseurs des droits de l'homme et sur les bonnes pratiques existantes pour adopter une stratégie ambitieuse et novatrice de protection des défenseur-e-s des droits humains et de leur travail.

À L'ECHELLE MONDIALE, L'UNION EUROPEENNE ET SES ÉTATS MEMBRES DOIVENT :

- agir pour combattre, au niveau multilatéral, la tendance actuelle au retour en arrière qui tente d'affaiblir le cadre international de défense des droits humains (y compris la définition même d'un-e défenseur-e des droits humains), en insistant sur l'universalité, l'indivisibilité et l'interdépendance des droits humains et en cherchant des alliances en ce sens avec d'autres États attachés aux mêmes principes ;
- réaffirmer publiquement le soutien aux défenseurs des droits humains dans les politiques internes et extérieures de l'UE et dans ses déclarations conjointes avec des pays tiers⁸². L'UE doit reconnaître explicitement la légitimité des défenseurs des droits humains et soutenir leur travail, en saluant leur contribution à l'avancement des droits humains.

⁸² Voir, par exemple, SEAE, « Le Mexique et l'Union européenne réaffirment leur attachement aux droits de l'homme », 26 octobre 2018, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/53432/node/53432_fr : « L'UE et le Mexique ont condamné fermement tous les actes d'agression à l'encontre de défenseurs des droits de l'homme et de journalistes. Les deux parties ont souligné qu'elles étaient fermement résolues à lutter contre les menaces auxquelles ils sont confrontés et à veiller à ce qu'ils puissent s'acquitter de leur mission en toute indépendance. Dans ce contexte, l'UE et le Mexique se sont accordés à reconnaître qu'il importait de s'assurer que les mécanismes destinés à protéger les défenseurs des droits de l'homme, les journalistes et d'autres personnes vulnérables soient efficaces, fiables et dotés de toutes les ressources nécessaires. »

À L'ECHELLE MONDIALE ET AU NIVEAU DES PAYS TIERS, L'UNION EUROPEENNE ET SES ÉTATS MEMBRES

DOIVENT :

- consulter davantage les défenseur-e-s des droits humains non seulement à l'échelle locale dans les pays tiers, mais aussi à un niveau politique plus élevé dans les groupes de travail géographiques du Conseil européen, au sein du Comité politique et de sécurité et dans le cadre du Conseil des affaires étrangères ;
- chercher des moyens permettant à l'UE d'agir de manière satisfaisante même quand les voies officielles de dialogue sont fermées ;
- désigner, au sein du Service européen pour l'action extérieure, une personne référente chargée d'identifier et de diffuser les bonnes pratiques et de développer l'innovation dans le travail du SEAE, des délégations de l'UE et des États membres en ce qui concerne les défenseurs des droits humains et les droits humains en général.

AU NIVEAU DES PAYS TIERS, L'UNION EUROPEENNE ET SES ÉTATS MEMBRES DOIVENT :

- développer les bonnes pratiques pour entrer en contact avec les défenseur-e-s des droits humains dans les régions, en utilisant les consulats et les missions auprès de projets de développement comme portes d'entrée ; étudier comment donner le meilleur impact possible à ces initiatives et à d'autres, par exemple en renforçant la visibilité des défenseurs des droits humains qui travaillent dans des zones reculées ou en menant des missions d'observation de procès ;
- chercher d'autres moyens de promouvoir les droits humains et le travail de celles et ceux qui les défendent dans les pays tiers, notamment par le biais d'événements culturels, de marches, de publications sur les réseaux sociaux, de remises de prix... – autant d'initiatives qui peuvent donner de la visibilité et de la légitimité aux défenseurs des droits humains et à l'action de l'UE en leur faveur.

EN CE QUI CONCERNE LES PRINCIPAUX SUJETS DE PREOCCUPATION, L'UE ET SES ÉTATS MEMBRES

DOIVENT :

- élaborer une stratégie concrète pour permettre à l'UE d'aider les défenseur-e-s des droits humains qui travaillent sur plusieurs sujets de préoccupation croisés et qui sont par conséquent confrontés à des difficultés et des risques spécifiques. C'est le cas notamment des femmes défenseuses des droits humains, des défenseur-e-s autochtones et des personnes qui travaillent sur des questions liées à la terre, au territoire ou à l'environnement, ou à la responsabilité des entreprises en matière de droits humains. Pour obtenir des résultats satisfaisants en ce qui concerne ces défenseurs, il faut relier les Orientations de l'UE concernant les défenseurs des droits de l'homme aux autres lignes de conduite existantes de l'Union européenne sur les droits des femmes, les droits des personnes LGBTI, la responsabilité des entreprises en matière de droits humains, les droits des peuples autochtones et d'autres groupes spécifiquement pris pour cible ;
- renforcer l'intervention de l'UE en faveur des défenseurs des droits humains dans les situations de conflit ou de crise des droits humains :
 - en élaborant des stratégies pour déterminer si et en quoi les attaques contre les défenseurs des droits humains peuvent être un indicateur de l'émergence d'une crise plus générale,
 - en adaptant l'aide aux défenseurs des droits humains dans les pays en crise ou en conflit afin de répondre à l'évolution de leurs besoins,
 - en renforçant la capacité de l'UE et de ses États membres à offrir une protection dans ces contextes et à répondre au nombre élevé de demandes de réinstallation d'urgence,
 - en faisant en sorte d'avoir les capacités nécessaires pour apporter un soutien politique, financier et autre durable aux défenseurs des droits humains et à la société civile dans les situations de crises qui perdurent ;
- élaborer des stratégies concrètes de protection et de promotion du travail des défenseurs des droits humains en exil et/ou de la diaspora à la suite de crises relatives aux droits humains ou de conflits, notamment pour répondre aux besoins des défenseurs des droits humains et de leurs familles en exil en Europe, ainsi qu'aux menaces à leur encontre ;

- veiller à ce que l'UE et ses États membres soient pleinement équipés pour répondre aux risques spécifiques auxquels sont confrontés les défenseurs des droits humains ayant une double nationalité et/ou risquant une expulsion ;
- attribuer des ressources à la lutte contre la désinformation et contre les campagnes de dénigrement en ligne et hors ligne visant des défenseurs des droits humains. L'UE pourrait par exemple mettre en place des plateformes numériques dédiées et adopter des stratégies de communication sur les réseaux sociaux ou ailleurs pour couper court à la désinformation et promouvoir des contre-discours positifs sur l'importance des défenseurs des droits humains ;
- renforcer la capacité de l'UE à combattre la surveillance numérique dont font l'objet les défenseurs des droits humains, en veillant au minimum à ce que le personnel de l'Union européenne dispose de voies de communication récentes et sûres avec les défenseurs et reçoivent une formation régulière à la sécurité numérique.