

RAPPORT

# FOCUS

POLITIQUES PUBLIQUES POUR LA  
PROTECTION DES DÉFENSEURS DES  
DROITS DE L'HOMME :  
DÉFIS RÉCENTS ET TENDANCES GLOBALES  
EDITION 2017





*Protection International estime qu'il est grand temps d'adopter une approche plus globale, non plus centrée sur l'adoption de lois visant à protéger les défenseuses et défenseurs des droits humains en danger, mais qui s'attaque aux causes de la violence structurelle et à la répression qu'ils et elles subissent.*

# TABLE DES MATIÈRES

## PRÉFACE.....4

## 1. INTRODUCTION ..... 6

1.1. Tendances mondiales .....6

1.2. La nouvelle loi hondurienne de protection des DDH .....7

1.3. Le déficit de mise en œuvre .....8

1.4. Nouvelles initiatives législatives pour la protection des DDH .....9

1.5. Institutions nationales des droits de l'homme .....10

1.6. Impact de l'Examen périodique universel (EPU) .....11

1.7. États participants de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, un an après l'adoption des lignes directrices pour la protection des défenseurs des droits de l'homme .....12

1.8. L'élaboration et le rôle des lois nationales dans la protection des défenseurs des droits de l'homme .....14

## 2. AMÉRIQUE LATINE .....17

2.1. Brésil.....17

2.2. Colombie .....20

2.3. Guatemala.....26

2.3.1. Protection des DDH.....26

2.3.2. Protection de journalistes.....27

2.4. Honduras.....29

2.5. Mexique.....34

2.5.1. Mise en œuvre de la loi nationale pour la protection des défenseurs des droits de l'homme et des journalistes au Mexique ..... 34

2.5.2. Le mécanisme de protection à Mexico.....37

2.5.3. Le chemin laborieux vers une protection efficace des DDH et des journalistes à Oaxaca .....40

## 3. AFRIQUE .....43

3.1. Burkina Faso .....43

3.2. Burundi .....44

3.3. Côte d'Ivoire .....46

3.4. République démocratique du Congo .....48

3.4.1. L'édit du Sud-Kivu .....48

3.4.2. Discussions au Nord Kivu.....49

3.4.3. Avant-projet de loi de la Commission nationale des droits de l'homme de la République démocratique du Congo.....50

3.6. Mali .....52

3.7. Niger.....54

3.8. Sierra Leone .....54

3.9. Tanzanie.....55

## 4. ASIE .....57

4.1. Indonésie .....57

4.2. Pakistan .....58

4.3. Philippines .....59

4.4. Sri Lanka .....60

4.5. Thaïlande.....62

## 5. CONCLUSIONS..... 64

## PRÉFACE

Protection International (PI) a le grand plaisir de publier une nouvelle édition de son Rapport Focus (2017). Dans le cadre de son programme de recherche global, PI suit les évolutions dans le domaine des mécanismes de protection nationaux et des politiques publiques pour la protection des défenseurs des droits de l'homme (DDH) dans le monde entier.

Depuis la publication de notre manuel de référence Protection des défenseurs des droits de l'homme : bonnes pratiques et leçons apprises (2011), nous avons assisté à une évolution rapide du débat public en matière de politiques publiques nationales pour la protection des DDH : initialement, seule une poignée de gouvernements d'Amérique latine poursuivait les attaques systé-

*Nos recherches démontrent que la volonté politique et le soutien [aux politiques de protection des DDH] sont essentiels pour surmonter ces problèmes*



matiques ciblant les DDH au moyen de mécanismes de protection nationaux, et les organisations de la société civile abordaient le problème avec beaucoup de méfiance et de scepticisme. Au cours des dernières années, le sujet est devenu une préoccupation globale, avec l'adoption de lois nationales et l'émergence de projets de loi dans plusieurs pays d'Amérique latine et d'Afrique, et il fait son incursion dans les débats sur la protection des DDH dans des pays d'Europe, d'Asie centrale et d'Asie du Sud-Est. Beaucoup d'évolutions ont également eu lieu dans l'écosystème de protection des DDH depuis la publication du dernier rapport Focus en 2014.

Malgré cet intérêt accru, l'écart entre la théorie et la mise en œuvre reste un problème majeur, et la confiance est loin d'être assurée, particulièrement parmi les groupes de DDH les plus frappés par la répression et la violence des autorités et les DDH opérant dans des zones reculées où la présence des autorités de l'État est faible ou contestée par des acteurs non-étatiques. Nos recherches montrent que la volonté et l'appui politique sont essentiels pour surmonter ces problèmes.

À l'approche du 20ème anniversaire de la Déclaration de l'ONU sur les DDH, nous nous devons de faire davantage. Protection International estime qu'il est désormais temps de recentrer le débat en s'écartant de l'adoption - ou non - de législations encadrant l'existence de mécanismes nationaux de protection des groupes de DDH, pour adopter une approche plus vaste et plus globale qui entreprenne des actions proactives pour combattre les causes de l'insécurité, de la violence structurelle et de la répression frappant les DDH.

Nous espérons que ce nouveau rapport Focus contribuera de manière effective à cet objectif, ainsi qu'à la réflexion plus large sur la manière de promouvoir une action étatique efficace pour veiller à ce que les individus, les groupes et les organisations puissent exercer leur droit à défendre les droits de l'homme librement et en toute sécurité, conformément à l'esprit de la Déclaration de l'ONU sur les DDH.

**Liliana De Marco**  
Directrice exécutive

**Mauricio Angel**  
Directeur de l'unité Politiques,  
recherche et formation



# 1. INTRODUCTION

## 1.1. Tendances mondiales

Dans ses rapports de 2015 et 2016 à l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU), Michel Forst, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme (DDH) notait une série de tendances ayant entraîné une détérioration progressive des conditions requises pour exercer le droit à défendre les droits de l'homme. Il affirmait en outre que cette dégradation devenait la norme. Le niveau élevé d'agressions d'individus DDH était aggravé par un manque de connaissance du rôle des DDH et de l'usage de nouvelles formes de répression (criminalisation, diffamation, surveillance des communications). L'augmentation du nombre de meurtres de DDH environnementaux était également alarmante. Selon le Rapporteur spécial, ces évolutions négatives étaient associées à des manquements profonds au niveau des institutions étatiques, ainsi qu'à la guerre contre le terrorisme dans laquelle plusieurs pays étaient engagés<sup>1</sup>.

De manière plus significative pour ce rapport Focus, le Rapporteur spécial soulignait également que les mécanismes de protection nationaux existants étaient « déficients, voire inexistant », et qu'ils devraient être renforcés en vue de mettre fin à l'impunité<sup>2</sup>. Le processus qui a abouti à l'adoption, le 17 décembre 2015, de la résolution de l'AGNU A/RES/70/161 sur le droit de promouvoir et de protéger les droits de l'homme, est révélateur des difficultés auxquelles font face les DDH et les organisations de la société civile

---

<sup>1</sup> Assemblée générale des Nations Unies (AGNU), « Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme », A/70/217, 30 juillet 2015 ; AGNU, « Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme », A/71/281, 3 août 2016.

<sup>2</sup> Ibid.

(OSC) dans de nombreux pays<sup>3</sup>. La résolution n'a pas été adoptée à l'unanimité : 127 pays ont voté pour, 14 pays ont voté contre, et 41 pays se sont abstenus. Durant les semaines précédant le vote, des positions ouvertement hostiles ont été exprimées à l'égard des propositions et des efforts de plusieurs pays pour affaiblir le projet de texte<sup>4</sup>.

Bien que la résolution de l'AGNU A/RES/70/161 ne soit pas contraignante, elle constitue un précédent international important pour la protection des DDH :

L'Assemblée générale « engage les États à élaborer et mettre en place des politiques ou programmes publics à long terme visant à soutenir et protéger à tous égards les défenseurs des droits de l'homme à tous les stades de leur action »<sup>5</sup>.

De 2015 à début 2017, des évolutions importantes ont eu lieu sur le plan des politiques publiques nationales pour la protection des DDH, sous la forme d'une législation nationale et de quatre grandes tendances : **(1)** l'adoption en mai 2015 d'une nouvelle loi de protection des DDH au **Honduras** ; **(2)** le déficit irrésolu de mise en œuvre des cadres légaux de protection des DDH dans d'autres pays d'Amérique latine et en **Côte d'Ivoire** ; **(3)** un intérêt croissant pour l'adoption de législations pour la protection des DDH, principalement en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale ; **(4)** le rôle joué par les institutions nationales des droits de l'homme (INDH) dans l'élaboration de lignes directrices en matière de protection, en particulier en Asie ; et enfin **(5)** le rôle d'influence joué par l'Examen périodique universel (EPU) sur les recommandations d'adoption de mesures de protection des DDH. Le Burundi est un cas à part, puisque ce pays est passé d'une situation où les institutions de l'État et la société civile avaient engagé des discussions pour adopter une loi de protection des DDH à une situation où la violence et la répression frappant les DDH empire de jour en jour.

## 1.2. La nouvelle loi hondurienne de protection des DDH

Le 14 mai 2015, le Congrès national du Honduras a adopté la loi sur la protection des DDH, journalistes, communicateurs sociaux et opérateurs de la justice (décret 34-2015)<sup>6</sup>.

3 AGNU, A/ 70/161, « Les défenseurs des droits de l'homme et 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 », 17 décembre 2015.

4 Observatoire de la protection des défenseurs des droits de l'homme, « L'AGNU vote une résolution sur la protection des défenseurs des droits de l'homme », p.1 ; Nations Unies, « La Troisième Commission achève ses travaux sur une division autour de la question des défenseurs des droits de l'homme », 25 novembre 2015 ; ISHR, « General Assembly : States must not turn their backs on human rights defenders », 24 novembre 2015.

5 AGNU, A/ 70/161, op. cit. § 12. p.5.

6 Disponible à l'adresse <http://focus.protectionline.org/es/2015/06/23/ley-protection-honduras/>

La loi est l'aboutissement de plusieurs années de pression et de mobilisation constantes de la société civile avec le soutien d'organismes internationaux<sup>7</sup>. Malgré cette avancée importante et nécessaire dans l'un des pays les plus dangereux du monde pour les DDH<sup>8</sup>, le gouvernement a mis plus d'un an à adopter les règlements d'habilitation nécessaires pour assurer la mise en œuvre de la loi. Tout au long de l'année 2016, plusieurs OSC locales et internationales ont fait part de leur inquiétude face à la persistance de la violence ciblant des DDH et aux piètres résultats du mécanisme de protection.

**PI** a reçu des informations sur l'approbation d'une loi sur la protection des DDH au Burkina Faso en fin juin 2017, après avoir achevé la rédaction de ce rapport Focus. **PI** publiera une analyse de cette loi et d'autres initiatives en Afrique de l'Ouest dans les prochains mois.

### 1.3. Le déficit de mise en œuvre

Certains pays d'Amérique latine possèdent déjà une législation concrète pour protéger les DDH, mais un important déficit de mise en œuvre subsiste<sup>9</sup>. Des analyses externes, dont certaines réalisées par **PI**, ont identifié les difficultés principales et formulé des observations sur la mise en œuvre des mécanismes de protection au **Brésil**, en **Colombie** et au **Mexique**. La protection des DDH reste insuffisante et inefficace en dehors des capitales nationales et des principales zones urbaines, en particulier dans les régions rurales éloignées des grandes villes. Cette situation est aggravée par une série de facteurs, notamment l'absence de coordination entre les différentes institutions et niveaux de l'État, le manque de volonté politique, la formation déficiente des responsables chargés d'assurer la protection et la représentation inadéquate de la société civile dans les mécanismes. Dans cette édition de son Rapport Focus, **PI** espère faire la lumière sur cet aspect en analysant les performances au niveau local des programmes de protection des DDH en Amérique latine.

La mise en œuvre des mécanismes est tout aussi problématique en **Côte d'Ivoire**. La loi ivoirienne de protection des DDH a été promulguée en 2014, mais ce n'est que fin février 2017 que le gouvernement a adopté le règlement d'habilitation nécessaire pour mettre en œuvre un mécanisme de protection efficace.

7 Pour plus de détails, voir Protection international, « Rapport Focus 2013 - Politiques publiques pour la protection des défenseurs des droits humains : Derniers développements », décembre 2013, p.9 ; « Focus 2014 - Politiques publiques pour la protection des défenseurs des droits humains : Dernières tendances », décembre 2014, pp.20-21.

8 Global Witness, « Honduras : The deadliest place to defend the planet », janvier 2017 ; Front Line Defenders, « Annual Report on Human Rights Defenders at Risk in 2016 », 2017, p.11-12.

9 Rapport Focus 2014, op. cit. p.7.

## 1.4. Nouvelles initiatives législatives pour la protection des DDH

Depuis l'adoption de la loi de protection des DDH en **Côte d'Ivoire** en 2014, un intérêt croissant existe pour l'adoption de lois similaires dans d'autres pays, en particulier en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale.

En mai 2015, un atelier international sur la protection des DDH a été organisé à Abidjan, en Côte d'Ivoire<sup>10</sup>, afin d'examiner les approches législatives de la protection des DDH en Afrique de l'Ouest<sup>11</sup>. Au moment de la rédaction de ce rapport, des OSC et des gouvernements de la région ont entrepris diverses initiatives d'élaboration de projets de lois et le **Mali** est en voie de devenir le deuxième pays africain à adopter des lois pour protéger les DDH. Le 4 janvier 2017, le Conseil des ministres malien a adopté le projet de loi qui avait été soumis en mai de l'année précédente au ministre de la Justice par la Coalition malienne des DDH (COMADDH)<sup>12</sup>.

Au **Niger** et en **Sierra Leone**, des réseaux et mouvements de la société civile ont également initié des discussions avec des organismes gouvernementaux<sup>13</sup>. Au **Burkina Faso**, un projet de loi a été présenté par le gouvernement de l'ancien président Blaise Compaoré à la commission chargée d'évaluer les propositions de loi. Au **Sénégal**, des groupes de la société civile ont également manifesté leur volonté de travailler à une initiative similaire<sup>14</sup>.

En Afrique centrale, la **République démocratique du Congo (RDC)** mène depuis 2007 des efforts pionniers pour élaborer une législation de protection des DDH aux niveaux national et provincial<sup>15</sup>. Le 10 février 2016, le gouverneur du Sud-Kivu a promulgué un édit provincial pour la protection des DDH et des journalistes. En août 2016, la Commission nationale des droits de l'homme de RDC (CNDH-RDC) nouvellement mise en place a organisé un atelier à Kinshasa pour initier la discussion d'un nouveau projet de loi national pour protéger les DDH<sup>16</sup>. Les discussions qui se sont ensuivies ont abouti à l'approbation du projet de loi par le Sénat congolais le 15 mai 2017<sup>17</sup>.

---

10 CIDDH, « Atelier d'élaboration de la stratégie de protection des Défenseurs des Droits de l'Homme », 5 juin 2015.

11 Entretien avec un DDH malien par e-mail, 11 août 2015.

12 Coalition malienne des défenseurs des droits humains (COMADDH), Réseau ouest-africain de défenseurs des droits humains (ROADDH), ISHR, Protection International (PI), « Des ministres adoptent un projet de loi sur la protection des défenseurs des droits de l'homme », 23 janvier 2017.

13 Au moment de la préparation de ce rapport, un projet de loi existe déjà au Niger et un processus de rédaction est entamé au Sierra Leone.

14 Entretien avec un DDH sénégalais par e-mail.

15 Rapport Focus 2013, op. cit. p.11 ; Rapport Focus 2014, op. cit. pp.27-28, 30.

16 Protection International, rapport interne de participation au séminaire, août 2016, document non destiné au public.

17 Depeche.cd, « RDC : le Sénat adopte la proposition de loi portant protection et responsabilité du défenseur des droits humains », 15 mai 2017.

De même, le Réseau des défenseurs des droits de l'homme en Afrique centrale (REDHAC) a récemment publié un projet de loi similaire à la loi ivoirienne<sup>18</sup> en guise de modèle à utiliser pour les organisations et coalitions de DDH et autres acteurs intéressés travaillant dans ses huit pays membres<sup>19</sup>.

Des problèmes sont susceptibles de survenir si, comme cela s'est produit au **Mali**, les lois finissent par contenir certaines failles de la loi ivoirienne rapportées dans le Rapport Focus 2014<sup>20</sup>. C'est là une source potentielle de préoccupation, d'autant que l'expertise technique manque souvent durant les processus de rédaction<sup>21</sup>. Il serait préférable que ces pays se distancient de la loi ivoirienne et créent leurs propres politiques publiques de protection solides et correctement appliquées.

**PI** a reçu des informations sur des projets de loi pour la protection des droits de l'homme en **Ouganda** (Afrique) et au **Paraguay** (Amérique du Sud) dans les semaines précédant la publication de ce rapport Focus. C'est pourquoi ces pays ne figurent pas dans cette édition. **PI** a été invité à contribuer avec notre expérience sur ce sujet par des OSC de chaque pays; nous nous attendons à rendre publique nos analyses de deux projets de loi dans les prochains mois.

Indépendamment de toute initiative nationale, le Service International pour les Droits de l'Homme (SIDH/ISHR) a poursuivi une visée internationale encore plus large en présentant à la mi-2016 sa « loi modèle sur les défenseurs des droits de l'homme »<sup>22</sup> sur base de consultations avec des DDH de différentes régions du monde et de discussions avec des experts et juristes du domaine des droits de l'homme. Le document a pour but de guider les institutions étatiques et les autres acteurs concernés dans la mise en œuvre de la Déclaration de l'ONU sur les défenseurs des droits de l'homme au niveau national.

## 1.5. Institutions nationales des droits de l'homme

À l'instar de la CNDH-RDC en **RDC**, des institutions nationales des droits de l'homme au **Kenya** et dans plusieurs pays asiatiques dont l'**Indonésie**, le **Pakistan** et le **Sri Lanka** œuvrent aux côtés de la société civile pour jouer un rôle plus important dans la sensibilisa-

18 Publication Facebook du REDHAC le 4 novembre 2016 [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=1137979619625593&id=672194292870797](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1137979619625593&id=672194292870797)

19 Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, République démocratique du Congo et Tchad.

20 Voir Rapport Focus 2014, p.27.

21 À noter, toutefois, que la plupart des OSC des pays renseignés ci-dessus ont bénéficié du soutien technique apporté par l'ISHR au processus de rédaction en 2015 et 2016.

22 ISHR, « Groundbreaking Model Law to recognise and protect human rights defenders », 21 juin 2016.

tion aux droits des DDH, condamner les tentatives de criminalisation et de stigmatisation de leur travail, et assurer leur protection.

La Commission nationale des droits de l'homme du Kenya (KNCHR) a invité des OSC à participer à une « réunion d'élaboration de politique publique », au milieu de l'année 2015. En **Indonésie**, la Commission nationale des droits de l'homme (Komnas HAM) a appuyé des initiatives visant à inclure la protection des DDH dans la réforme de la loi de 1999 sur les droits de l'homme. Au **Pakistan**, des consultations entre la Commission des droits de l'homme du Pakistan (HRCP) et la société civile ont abouti à la création d'une Charte d'Exigences. Enfin au **Sri Lanka**, la Commission des droits de l'homme du Sri Lanka (HRCSL) a élaboré des lignes directrices qui ont ensuite été présentées à la société civile.

PI a noté que les « Lignes directrices relatives à la protection des défenseurs des droits de l'homme » publiées par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)<sup>23</sup> ont inspiré l'élaboration de lignes directrices et la formulation de demandes pour la protection des DDH, en particulier par la KNCHR au **Kenya**. Les projets de loi **pakistanaï**s et **sri lankais** semblent également emprunter des éléments aux lignes directrices du BIDDH de l'OSCE.

## 1.6. Impact de l'Examen périodique universel (EPU)

Organisé sous les auspices du Conseil des droits de l'homme (CDH) des Nations Unies, l'Examen périodique universel (EPU) contraint les États à fournir des informations sur les actions qu'ils ont entreprises pour améliorer la situation relative aux droits de l'homme dans leur pays et s'acquitter de leurs obligations.

Des demandes d'action adressées aux États dans le cadre du mécanisme de l'EPU ont amené les gouvernements de **Thaïlande**, du **Honduras** et du **Guatemala** à adopter des mesures pour la protection des DDH. Ainsi, le département de la protection des droits et des libertés du ministère thaïlandais de la Justice a mis sur pied un groupe de travail chargé d'étudier des mesures de protection des DDH, le Honduras a adopté une loi de protection et le Guatemala a mis en place un programme de protection des journalistes<sup>24</sup>.

---

23 Rapport Focus 2014, op. cit. pp.8-9.

24 Ibid. p.7.

## 1.7. États participants de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, un an après l'adoption des lignes directrices pour la protection des défenseurs des droits de l'homme

Par David Mark et Jovana Kokir,  
du Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme  
(BIDDH)



Sur la base de réunions de consultation, de recherches poussées et de contributions d'une série d'acteurs concernés, le Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE a présenté ses « Lignes directrices relatives à la protection des défenseurs des droits de l'homme » en juin 2014. Les lignes directrices, ancrées dans les engagements de l'OSCE et les normes universellement reconnues en matière de droits de l'homme, visent à aider les États participants à honorer leurs engagements relatifs à la protection des DDH sur le plan humain. Les lignes directrices n'établissent pas de nouvelles normes, mais servent de fondement pour renouveler et renforcer le dialogue entre les gouvernements et les DDH. Sur le long terme, l'objectif est de travailler avec les États participants pour faire en sorte que les DDH puissent mener leurs activités sans restriction ni crainte de représailles.

Un an après la présentation des lignes directrices, nous ne pouvons pas encore affirmer que des progrès significatifs aient été faits dans l'espace de l'OSCE. Au contraire, les tendances observées sont négatives. Dans certaines régions et pays, l'espace laissé au travail en faveur des droits de l'homme continue de se réduire. Cette tendance rend d'autant plus important le travail du BIDDH : la création des lignes directrices n'était pas seulement nécessaire, elle venait également à point nommé.

Cette évaluation se base sur les informations reçues de la part des partenaires de la société civile du BIDDH, qui rapportent les difficultés et les obstacles accrus auxquels font face les DDH dans leur travail : agressions physiques et menaces de mort, criminalisation ; confiscation de documents et de possessions, arrestations et détentions arbitraires souvent fondées sur des accusations douteuses, procès inéquitables et mauvais traitements en détention, pour ne citer que quelques exemples. Certains États participants de l'OSCE imposent des limites au travail des DDH dans leur législation nationale. Les DDH font face à des restrictions quand ils tentent de faire enregistrer leur organisation ou d'ouvrir un compte bancaire, ils sont catégorisés comme « agent étranger », leur adresse e-mail est piratée ou leur immatriculation fiscale suspendue. Tout cela se passe même dans des démocraties bien établies.

Nous avons appris lors de la réunion 2015 de mise en œuvre des engagements de la dimension humaine de l'OSCE que certains DDH qui avaient participé à l'édition de l'année précédente avaient depuis lors été arrêtés, jugés et condamnés à de lourdes peines lorsqu'ils avaient été reconnus coupables d'accusations fallacieuses. Nous avons également

appris que des DDH avaient été interdits de voyage pour les empêcher de participer à la conférence. Ces situations sont très alarmantes.

Toutes ces évolutions mènent à la même conclusion : nous devons intensifier nos efforts pour protéger les DDH. Après le lancement des lignes directrices, notre première action a été de stimuler le dialogue entre gouvernements et société civile au sujet de la nécessité de mieux protéger les DDH. Mais nous ne pouvons pas nous arrêter là, nous avons le devoir d'étendre nos activités et d'obtenir des résultats plus durables.

S'appuyant sur des recommandations que nous avons reçues de la part de groupes et d'experts de la société civile lors de plusieurs événements et réunions, ainsi que sur une communication continue avec des DDH dans l'ensemble de l'espace de l'OSCE, le BIDDH a l'intention de se concentrer sur le renforcement de capacités des DDH afin de leur assurer les compétences nécessaires pour défendre leurs droits et effectuer un travail de suivi et d'information de qualité en matière de droits de l'homme. Les priorités du BIDDH pour la période à venir seront notamment la réalisation d'une analyse permanente de l'environnement dans lequel opèrent les DDH et l'élaboration d'outils et de méthodes pour faire des évaluations régulières.

Une autre activité importante que nous menons déjà actuellement et que nous prévoyons d'étendre est la sensibilisation du grand public à l'importance du travail effectué par les DDH. Le BIDDH présentera bientôt une vidéo éducative promouvant le travail des DDH et illustrant les risques et les obstacles auxquels ils font face. Dans l'avenir, le Bureau prévoit d'accroître ses activités de sensibilisation, notamment par le biais d'activités ciblant directement les jeunes.

Si l'on veut faire des progrès significatifs sur ce plan, il est essentiel d'aider les États participants à jouer un rôle actif dans la mise en œuvre des lignes directrices. Nous les encourageons à demander notre assistance lorsqu'ils révisent des lois et introduisent des amendements à des lois relatives à la protection des DDH. Nous leur demandons également de fournir au BIDDH des informations à propos des actions qu'ils entreprennent pour mettre en œuvre les lignes directrices dans toute la mesure du possible, ainsi que d'accueillir favorablement et de faciliter les activités que nous menons en ce sens, dont nos visites aux pays. Il est essentiel que les autorités des États participants de l'OSCE comprennent que des mécanismes de protection doivent être mis en place et appliqués.

Enfin, une volonté politique est nécessaire pour créer et consolider un environnement sécurisé et propice au travail lié aux droits de l'homme, car la responsabilité de protéger les DDH incombe en premier lieu à l'État. Nous devons tous comprendre clairement que les libertés fondamentales et l'État de droit ne peuvent être garantis si ceux qui luttent pour défendre ces droits sont persécutés à cause de leur travail. Il apparaît comme une évidence que le respect des droits de l'homme est essentiel pour assurer la sécurité et empêcher les conflits. À l'inverse, la répression et la persécution contribuent souvent à l'instabilité et aux conflits.

## 1.8. L'élaboration et le rôle des lois nationales dans la protection des défenseurs des droits de l'homme

Par Phil Lynch, directeur,  
*Service International pour les Droits de l'Homme (SIDH/ISHR)*



Un cadre légal favorable est un élément nécessaire, bien qu'aucunement suffisant, à un environnement sécurisé et propice au travail des DDH. Cela requiert l'absence de lois et de politiques qui restreignent, voire criminalisent, le travail des DDH, et l'adoption et l'application effective de lois et de politiques qui soutiennent et protègent leur travail.

Au cours des dernières années, une série de pays – Mexique, Côte d'Ivoire et Honduras notamment – ont adopté des lois spécifiques relatives aux DDH qui ont le potentiel d'accroître la protection et d'obtenir la reconnaissance publique du travail essentiel des DDH. Toutefois, l'expérience de chacune de ces juridictions démontre également que le succès dépend fortement de la participation étroite de la société civile à l'élaboration de la loi, de dispositions comptant sur des ressources adéquates et rendant pleinement applicable la Déclaration de l'ONU sur les défenseurs des droits de l'homme, et d'un soutien politique de haut niveau pour l'application effective de la loi.

Le projet du SIDH/ISHR de créer un modèle de loi nationale sur les DDH doit être envisagé dans cette optique, car il intervient à un moment où de plus en plus de juridictions (Mali, Burkina Faso, Sierra Leone et Tunisie entre autres) cherchent à élaborer des lois pour la protection des DDH, mais où, malheureusement, un nombre encore plus important de pays promulguent des lois qui restreignent le travail des DDH.

Sur base de recherches approfondies menées dans plus de 40 juridictions et sur des consultations en face-à-face avec plus de 400 DDH de plus de 100 pays organisées à Bangkok (Thaïlande), Tbilissi (Géorgie), Tunis (Tunisie), Bogotá (Colombie), Guatemala City (Guatemala), Kampala (Ouganda), Abidjan (Côte d'Ivoire) et Florence (Italie), le projet avait pour but de mettre au point une législation modèle qui réponde à la situation et aux besoins de protection des DDH, qui s'inspire de bonnes pratiques et qui tire les enseignements des failles et des difficultés associées aux lois et politiques existantes sur les DDH dans d'autres juridictions.

S'appuyant sur ces apports d'une valeur inestimable, un projet de loi modèle a été rédigé avec l'assistance technique d'avocats internationaux de premier plan du cabinet Freshfields Bruckhaus Deringer. Le projet de loi a été révisé et finalisé par d'éminents DDH et experts, dont Navi Pillay (ancien Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme), Hina Jilani (ancienne Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme) et Sir Nicolas Bratza (ancien président de la Cour européenne des droits de l'homme). L'objectif ultime est d'arriver à ce que des États se servent de la loi modèle pour créer des lois, des politiques et des institutions au niveau national pour soutenir le travail des DDH et les protéger contre les représailles et des agressions.

La loi modèle constituera également un outil précieux pour les DDH plaidant pour une plus grande reconnaissance et une meilleure protection légales de leur travail important.

Que nous ont appris nos recherches et nos larges consultations concernant l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre d'une loi nationale de protection des DDH ? Je distinguerai six points.

Premièrement, il est impératif que les DDH soient consultés et associés de façon adéquate tout au long du processus d'élaboration d'un projet de loi, et qu'ils continuent d'être associés au suivi et à l'évaluation de sa mise en œuvre et de son efficacité. Ce type d'approche est plus susceptible de faire en sorte que la loi soit adaptée à la situation et aux besoins de protection des DDH, tant dans son contenu que dans sa mise en œuvre. Dans cette optique, il est également impératif que les DDH soient intégrés directement dans les structures de direction et de prise de décision de tout mécanisme de protection.

Deuxièmement, toute loi nationale doit être conforme au droit international et se fonder sur la Déclaration de l'ONU sur les défenseurs des droits de l'homme comme une base de référence plutôt que de l'envisager comme un plafond. Pour cela, il faut veiller à ce que la loi adopte une définition inclusive plutôt que professionnelle des DDH, entérine de manière exhaustive les droits décrits dans la Déclaration et dans d'autres traités internationaux des droits de l'homme sans réserve ni sélectivité, et n'introduise pas de conditions ni n'impose ou n'implique de responsabilités aux DDH qui soient susceptibles d'entraver ces droits. La loi doit également stipuler de façon claire les obligations des acteurs étatiques et non étatiques (y compris les entreprises privées) et contenir des dispositions pour veiller au respect de ces obligations et des sanctions et recours en cas de manquements.

Troisièmement, toute loi ou mécanisme de protection doit être élaboré et appliqué en tenant compte des vulnérabilités et des besoins de protection particuliers de groupes spécifiques de DDH, notamment les femmes défenseurs (FDDH). L'article 9 de la loi ivoirienne sur la protection des défenseurs des droits de l'homme en est un bon exemple.

Quatrièmement, faire en sorte que les DDH puissent opérer dans un environnement propice nécessite non seulement des mesures pour protéger les DDH en danger, mais aussi des mesures et des approches qui identifient et répondent aux risques et obstacles systémiques et structurels qui affectent le travail des DDH. Ce point devrait se retrouver dans le mandat et les activités de tout mécanisme de protection des DDH, qu'il s'agisse d'une institution nationale des droits de l'homme de catégorie A ou d'un mécanisme spécifique établi dans le cadre de la loi.

Cinquièmement, il est clair que la simple adoption d'une loi sur les DDH ne suffit pas, quel que soit son niveau d'exhaustivité, et que pour être efficace cette loi doit bénéficier d'un soutien politique de haut niveau et de ressources adéquates permettant sa mise en œuvre complète et effective. La promulgation de la loi doit également s'accompagner de modifications corrélatives ou de révocations de lois qui sont incompatibles avec la Déclaration et restreignent le travail des DDH, notamment celles qui restreignent l'accès des

ONG aux financements et aux ressources ou qui limitent indûment le droit à la liberté d'expression, d'association et d'assemblée pacifique.

Enfin sixièmement, la communauté internationale des droits de l'homme et les mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme ont un rôle essentiel à jouer d'une part en promouvant et complétant les efforts de plaidoyer menés au niveau national pour une meilleure protection des DDH, et d'autre part en surveillant et examinant la manière dont fonctionnent les lois et politiques nationales de protection des DDH dans la pratique.

Il est évident qu'une loi nationale de protection des DDH n'est pas la panacée face aux risques et restrictions touchant de nombreux DDH. Les vastes recherches et consultations du SIDH/ISHR confirment que la reconnaissance légale explicite et la protection des DDH est un élément nécessaire, bien qu'insuffisant, pour établir et maintenir un environnement sécurisé et propice pour leur travail. Elles confirment en outre que les DDH travaillant dans divers pays et contextes considèrent que l'élaboration d'une loi nationale modèle serait une contribution utile à la conception et à l'adoption de législations qui mettent en œuvre efficacement la Déclaration de l'ONU sur les défenseurs des droits de l'homme au niveau national.

## Un approfondissement de la protection des collaborateurs

Guatemala, le 29 octobre 2010





## 2. AMÉRIQUE LATINE

### 2.1. Brésil

#### Programme de protection des DDH dans l'État de Pará

Par Justiça Global [insérer logo]



Le Programme brésilien de protection des DDH (PPDDH en portugais) a été mis en place officiellement en 2004 suite au meurtre de la missionnaire Dorothy Stang, qui travaillait avec des agriculteurs à proximité de la ville d'Anapú dans l'État de Pará, au nord-est du Brésil. Dès le départ, le programme a eu des difficultés à garantir la protection des DDH. Historiquement, Pará est l'État brésilien qui présente le taux le plus élevé de conflits agraires et de meurtres. La majorité des DDH menacés sont des agriculteurs, des travailleurs sans terre et des membres des communautés traditionnelles afro-brésiliennes et autochtones qui résistent à des mégaprojets et à la saisie de leurs terres par des entreprises privées et des intérêts économiques.

En dépit de ce tableau inquiétant de violations manifestes des droits de l'homme, le Congrès n'a toujours pas approuvé la proposition de loi établissant le programme. Le seul mécanisme légal ayant été mis en place est un décret présidentiel émis en 2007. Le programme de protection reste donc très faible et dépourvu de soutien institutionnel<sup>25</sup>. Actuellement, le programme brésilien au niveau national opère dans seulement trois des vingt-six États du pays : Minas Gerais, Espírito Santo et Pernambuco. Les États de Rio de Janeiro, Bahia, Ceará et Pará ont cessé de mettre en œuvre leurs programmes localement.

---

25 Pour en savoir plus sur le fonctionnement des programmes de protection brésiliens au niveau fédéral et régional, voir le Rapport Focus 2013, op. cit. p.8 ; Rapport Focus 2014, op. cit. pp.15-16.

À Pará, la *Defensoría Pública* (bureau de l'ombudsman) a cessé de coordonner la protection des DDH en 2012. À Bahia et Ceará, les accords existants ont été suspendus quand les gouvernements régionaux ont échoué à renouveler le financement des programmes.

C'est dans l'État de Pará que la situation des DDH est la plus grave. Fin 2015, le programme national comprenait 63 DDH de Pará, faisant de cet État celui ayant le plus grand nombre de défenseurs sous protection, sans compter que 32 autres DDH avaient subi des menaces sans bénéficier de protection de la part des autorités.

Le bureau de l'ombudsman, qui lorsqu'il opérait encore était l'institution régionale mise en place pour garantir les droits des citoyens, était considéré par la société civile comme étant le mieux placé pour coordonner les activités de protection avec d'autres instances régionales telles que la police. Dans d'autres États où des programmes étaient en place, des OSC coordonnaient les actions de protection avec les ministres régionaux de la Justice, des Droits de l'homme ou de la Sécurité publique.

Le programme de Pará était l'un des premiers mis en place dans le pays, mais malgré la médiation assurée par le bureau de l'ombudsman, le dialogue entre la société civile et le gouvernement régional a toujours été compliqué pendant la période où le programme était en place. Aucune formation spécifique n'a été donnée au personnel des forces de sécurité chargé de protéger les DDH, qui lui-même estimait que la protection fournie par l'État était inefficace et inadéquate. La suspension du programme est donc un bon indicateur des faiblesses institutionnelles auxquelles sont confrontés au quotidien les DDH menacés dans leurs localités.

Face à cette situation, les OSC ont fait remarquer que les programmes ne suivent pas de méthodologie unique comprenant, par exemple, une plus grande transparence dans les procédures utilisées pour évaluer les risques et mettre en place des plans de sécurité appropriés à chaque menace. De même, les OSC continuent d'affirmer que le seul moyen de protéger les DDH de manière efficace et définitive consiste à donner la priorité à des politiques publiques conçues pour remédier aux causes structurelles des violations des droits des DDH. Par conséquent, la présidence du Secrétariat spécial pour les droits de l'homme (SEDH) de la République joue un rôle important en facilitant les contacts entre ministères et autres organismes gouvernementaux chargés de mettre en œuvre une politique efficace pour la protection des DDH.

Le Comité brésilien des défenseurs des droits de l'homme est l'organisme de la société civile chargé de suivre les politiques de protection gouvernementales régionales et nationales<sup>26</sup>. Lors d'une réunion en septembre 2015, le Comité a fait part de sa préoccupation face à la fragilité des programmes de protection de DDH qui travaillent dans le contexte des mégaprojets d'infrastructures, lesquels sont réalisés dans l'ensemble du pays et en particulier dans la région amazonienne. Il faut remédier à ces failles dans la ré-

26 Depuis 2004, le Comité exprime son opinion sur des questions de protection et sur la définition de politiques relatives au DDH dans des États en situation critique en termes de droits de l'homme, comme le Pará.

ponse apportée à la situation des droits de l'homme en protégeant les droits des DDH qui appartiennent aux populations affectées et en promouvant la participation effective des communautés en défendant le droit des peuples autochtones, afro-brésiliens et autres peuples traditionnels à un processus de consultation libre, préalable et éclairé, droit établi par la Convention 169 de l'Organisation internationale du Travail (OIT).

### Séminaire international sur les programmes gouvernementaux de protection des DDH – Brésil, Mexique, Colombie (Brasília, 27-29 septembre 2015)

L'événement a été organisé par le Comité brésilien des défenseurs des droits de l'homme et a pu compter sur la participation de quelque 50 représentants d'OSC et d'organes gouvernementaux du Brésil, du Mexique et de Colombie, ainsi que de délégués de l'Union européenne, des ambassades de Suède et de Norvège et de parlementaires brésiliens, parmi d'autres. PI était représenté par des membres de son Protection Desk de Colombie<sup>27</sup>. Les objectifs du séminaire étaient : (i) d'analyser la situation des DDH au Brésil, au Mexique et en Colombie ; (ii) de renforcer le PPDDH ; (iii) d'étudier la possibilité de mener des actions conjointes pour améliorer les programmes de protection dans les trois pays. L'événement a permis aux participants d'identifier les facteurs de risques communs se trouvant à la base des situations graves de violations des droits de l'homme dans les trois pays (notamment les projets miniers et agro-industriels, la discrimination raciale, le trafic de drogue et d'autres activités économiques illégales) et les types d'attaques que subissent les DDH (principalement le meurtre, les menaces, la criminalisation et les poursuites malveillantes).

Les débats ont également mis en lumière le déclin de l'intérêt porté par l'État brésilien aux droits de l'homme. La situation préoccupe grandement les groupes de la société civile, qui font face à des situations de violence structurelle. Enfin, l'événement a souligné l'importance du travail du Secrétariat aux droits de l'homme et la nécessité de mettre en place un cadre légal gouvernant le PPDDH.

Fin 2015, le Secrétariat aux droits de l'homme de la Présidence de la République a demandé à PI d'adapter son **Nouveau manuel de protection** au contexte brésilien<sup>28</sup>. Ce projet cadrerait dans le dialogue politique et relatif aux droits de l'homme entre l'Union européenne et le Brésil, et avait pour but d'augmenter la capacité du PPDDH à répondre aux besoins de protection des DDH dans l'ensemble du pays. Le projet a

27 Le Protection Desk de Colombie est un projet conjoint de Protection International et de son partenaire colombien, Pensamiento y Acción Social.

28 Enrique Eguren et Marie Caraj, Protection International, « Nouveau manuel de protection pour défenseurs des droits de l'homme », 2009.

cependant été suspendu par le gouvernement brésilien suite à la crise politique profonde engendrée par la destitution de l'ancienne présidente Dilma Rousseff en août 2016. Peu après sa prise de fonctions, le nouveau gouvernement du président Michel Temer a décidé d'annuler le projet définitivement. Dans un processus distinct, des DDH brésiliens en visite à Bruxelles ont confié à PI leurs inquiétudes de voir les dures mesures d'austérité actuelles nuire aux programmes sociaux, mettant encore plus sous pression les budgets déjà inadéquats alloués à la protection des DDH, et créant de manière plus générale des conditions qui compromettent gravement le respect des droits de l'homme<sup>29</sup>.

## 2.2. Colombie

### Le paradoxe entre la construction de la paix et la violence systématique à l'encontre des défenseurs des droits de l'homme

En 2012, le gouvernement du président Juan Manuel Santos a entamé un processus de négociation avec la guérilla des Forces armées révolutionnaires de Colombie - Armée du peuple (FARC - EP) pour tenter de mettre fin au plus long conflit armé ayant cours dans l'hémisphère ouest et construire un climat de paix stable et durable dans le pays<sup>30</sup>. Ce processus de négociation complexe a abouti en septembre 2016 à la signature d'un accord final contenant des avancées importantes concernant la réforme agraire, le problème du trafic de drogue, la participation politique, les victimes et la création d'une « juridiction spéciale pour la paix ». La juridiction spéciale pour la paix poursuivra une logique de justice réparatrice, afin de traduire en justice et de punir les responsables de « crimes graves » dans le contexte du conflit armé interne, en particulier les crimes contre l'humanité, les actes de génocide et les crimes de guerre.

La négociation a produit des effets clairs sur le niveau de violence : durant les douze mois suivant l'initiation du cessez-le-feu et l'atténuation du conflit, en juillet 2015, les affrontements ont été au niveau le plus bas depuis 52 ans<sup>31</sup>. Les agressions et autres

29 Au sujet des mesures d'austérité actuelles, voir Kimberly Brown, Al Jazeera, « Is Brazil's government rolling back women's rights? » 21 août 2016 ; Zeeshan Aleem, Vox, « Brazil just enacted the harshest austerity program in the world », 15 décembre 2016.

30 Le conflit armé interne n'est pas encore totalement terminé. Le gouvernement continue de combattre les mouvements de guérilla de gauche de l'Armée de libération nationale (ELN) et les nouveaux groupes armés illégaux qui ont émergé suite à la démobilisation des groupes paramilitaires de droite (2003-2006).

31 Les actions hostiles perpétrées par le groupe guérillériste ont baissé de 98%, les combats armés de 91% et les morts civiles liées au conflit de 98 % par rapport à la période de négociations durant laquelle le cessez-le-feu n'était pas décrété. Source : Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), « Un año de desescalamiento : conflicto casi detenido, pero que se resiste a desaparecer », 20 juillet 2016 <http://blog.cerac.org.co/un-ano-de-desescalamiento-conflicto-casi-detenido>

attaques systématiques ciblant des DDH ont toutefois continué. D'après le système d'information maintenu par l'ONG Somos Defensores, 80 DDH ont été tués en 2016 et 49 ont subi des tentatives de meurtres. Par rapport à l'année précédente, ces chiffres représentent une hausse de 22% du nombre de meurtres (63 en 2015) et de 29% du nombre de tentatives de meurtre (35)<sup>32</sup>. S'ajoutent à cela 317 cas recensés de menaces de violences directes, 17 détentions arbitraires, 2 disparitions, 9 cas de poursuites malveillantes, 6 cas de vol d'informations sensibles et un cas de violence sexuelle<sup>33</sup>. Ces chiffres démontrent que les risques auxquels sont confrontés les DDH en Colombie ne sont pas seulement associés au conflit armé interne, mais qu'ils correspondent à un ensemble plus complexe de facteurs de risques et de menaces liés à des conflits concernant la défense des terres et du territoire, aux droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux, à l'opposition aux mégaprojets et au crime organisé. La situation pourrait s'empirer considérablement dans le scénario post-conflit qui verra probablement les problèmes que dissimulait le conflit réémerger avec plus de virulence qu'auparavant.

Dans ces circonstances, il est inquiétant de constater que les services de renseignements de l'État continuent de mener des opérations illégales pour attaquer, dénoncer et criminaliser les DDH, procéder à des détentions arbitraires et émettre des menaces individuelles et collectives. De plus, les efforts menés par l'État colombien pour remédier à cette situation, garantir le droit à la vie et à l'intégrité personnelle et faire en sorte que les DDH puissent travailler, restent faibles. L'Unité nationale de protection (UNP), qui dépend du ministère de la Justice, est l'organe gouvernemental responsable de l'application des mesures de protection des personnes en danger, notamment les DDH<sup>34</sup>. S'il est vrai que l'UNP a fourni une protection à des centaines de DDH, ceux-ci ne représentent toutefois qu'une petite portion du nombre total de bénéficiaires des mesures de protection, les principaux bénéficiaires étant des fonctionnaires et des politiciens<sup>35</sup>. De même, le bureau du procureur général (la *Fiscalía General de la Nación*) ne fournit toujours pas de résultats en termes d'investigation et de sanctions à l'encontre des responsables des agressions et des menaces.

L'incapacité du programme de protection gouvernemental à assurer une protection efficace aux DDH ruraux menacés constitue un problème particulier, causé plus spécifiquement par le manque de réponses en temps opportun, la mise en place de mesures qui ne sont pas appropriées à la région où opèrent les DDH et organisations menacés, et le fait que les DDH et les communautés ne soient pratiquement pas impliqués dans l'élaboration des mesures à prendre.

---

32 Programme Somos Defensores, « Contra las cuerdas. Informe anual 2016, Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores de DDHH en Colombia SIADDHH », 2017, p.28.

33 Ibid.

34 Voir Rapport Focus 2013, pp.7-8 et Rapport Focus 2014, pp.17-19.

35 Semana, « El exorbitante gasto para proteger a los servidores públicos », 27 mai 2015.

En outre, les mesures de protection envisagées par le gouvernement restent principalement matérielles et ne répondent pas aux exigences formulées par les communautés rurales pour lutter contre l'impunité en poursuivant les agresseurs en justice, en mettant en place des mesures pour atténuer les risques collectifs plutôt que de se focaliser uniquement sur les vulnérabilités des leaders, et en renforçant les mesures et processus de protection des communautés et organisations.

D'autre part, en 2014 et 2015, une série de scandales de corruption et de mauvaise gestion ont placé l'UNP sous le feu des projecteurs<sup>36</sup>. À partir de fin août 2014, des hauts responsables de l'UNP ont été accusés d'avoir détourné au moins 240 000 €<sup>37</sup>, principalement au moyen de contrats et paiements illicites. Le directeur de l'Unité à l'époque a reconnu l'existence d'un déficit budgétaire susceptible d'entraîner le retrait des mesures de protection pour un nombre important de bénéficiaires<sup>38</sup>. En février 2016<sup>39</sup>, le bureau du procureur général a porté des accusations criminelles à l'encontre de l'ancien secrétaire de l'UNP et du directeur administratif, réclamant l'extradition du premier depuis les États-Unis<sup>40</sup>. D'autres responsables font toujours l'objet d'une enquête<sup>41</sup>.

L'Inspection générale des finances (*Contraloría General de la República*) a également mis à jour une série de problèmes de gestion et d'administration à l'UNP, dont des achats non nécessaires d'armes à feu, de gilets pare-balles et de véhicules ; des dépenses excessives injustifiées pour des biens et services tels que des billets d'avion, du carburant pour des véhicules blindés et des péages, pour un total d'environ 4,3 millions €<sup>42</sup> ; des irrégularités liées à l'engagement de conseillers légaux ; des dépassements budgétaires dans la facturation et la sous-traitance de services de protection à des entreprises de sécurité privées<sup>43</sup> ; le non-respect des procédures budgétaires internes et l'absence de critères clairement définis pour assigner des mesures de protection adaptées au niveau de risque<sup>44</sup>.

Le déficit financier qui en a résulté a entraîné des réductions importantes du budget pour la protection des DDH et des activistes de la société civile (victimes, revendicateurs

36 Rapport Focus 2014, op. cit. p.18.

37 Environ 800 millions COP.

38 Rapport Focus 2014, op. cit. p.19.

39 El Espectador, « Procuraduría citó a juicio disciplinario a exsecretario privado de la UNP », 19 février 2016.

40 Semana, « Fiscalía solicitará extradición del exsecretario de la UNP », 20 août 2015.

41 Fiscalía General de la Nación, « Fiscalía solicitó orden de captura con fines de extradición contra directivo de la UNP », 5 septembre 2014.

42 El Tiempo, « Detrimiento en la Unidad de Protección sería de \$ 33.000 millones », 9 mars 2016.

43 Rapport Focus 2014, pp.18-19.

44 El Tiempo, « 'Hay un grave desorden en la Unidad de Protección : Contraloría », 30 juillet 2015.

de terres, etc.) et a causé des troubles dans la mise en œuvre des mesures de protection<sup>45</sup>. À noter également qu'en septembre 2014, l'UNP avait annoncé une coupe drastique dans les mesures de protection fournies à plus de 1 100 bénéficiaires, ainsi que le retrait d'environ 200 gardes du corps et 100 véhicules blindés<sup>46</sup>.

À ce jour, le bureau de l'inspecteur général (*Procuraduría General de la Nación*) a demandé à la direction générale de l'UNP de garantir une protection adéquate aux personnes en danger et de présenter un plan budgétaire à son conseil d'administration<sup>47</sup>, comme spécifié par le décret 4065/2011, de sorte que l'unité puisse opérer de manière effective et remplir ses objectifs<sup>48</sup>.

Les changements suivants ont été apportés au cadre légal régissant les politiques publiques de protection :

- Le décret 4912/2011, qui a créé le Programme de prévention et de protection des droits à la vie, à la liberté, à l'intégrité personnelle et à la sécurité des personnes, des groupes et des communautés a été remplacé par le décret 1066 de mai 2015 réglementant les affaires administratives internes. Ce décret n'était toutefois qu'une compilation de réglementations existantes et n'a pas apporté de modifications significatives aux règles existantes régissant la protection.
- Le ministère de l'Intérieur a publié la résolution 1085 d'août 2015 établissant des règles encadrant la mise en œuvre de la Route de protection collective (*Ruta de Protección Colectiva*) de son Programme de prévention et de protection et de l'UNP. Malgré l'insistance des représentants des DDH à la Table ronde nationale de garanties (*Mesa Nacional de Garantías*) pour être consultés à propos de la résolution et pour que la résolution soit soumise à leur approbation, cela n'a pas eu lieu. En outre, au moment de la préparation de ce rapport, début 2017, seuls les cas pour lesquels la Cour Constitutionnelle l'a ordonné ont bénéficié de l'adoption de mesures de protection collectives.
- Concernant la question du genre, le Comité de transversalité du genre (*Comité de Transversalidad de Género*) de l'UNP a été inauguré le 10 décembre 2015, comme stipulé dans les termes du décret 0639 du 25 novembre 2014. Le comité a été créé pour veiller à ce que les questions de genre soient effectivement intégrées dans

---

45 Cette situation a engendré des retards importants dans le paiement de gardes du corps et a limité leurs mouvements, ce qui a contraint des personnes protégées de se déplacer seules ; des retards allant jusqu'à six mois dans le paiement de subsides de transport ; ainsi que l'absence de mise en place de mesures de protection dans des situations de risque extrême, au motif qu'il y avait trop peu de responsables ou de ressources adéquates pour répondre à la demande.

46 Semana, « El 15% de los esquemas de seguridad podrían ser retirados », 14 septembre 2014 ; El Tiempo, « Procuraduría, preocupada por funcionamiento de la Unidad de Protección », 25 septembre 2014.

47 Le conseil d'administration est composé du ministre de l'Intérieur, du ministre de la Défense, du directeur général de la police nationale, du directeur du programme présidentiel pour la protection des droits de l'homme et du directeur des droits de l'homme du ministère de l'Intérieur.

48 El Tiempo, « Procuraduría, preocupada », op. cit.

la mise en œuvre de la route de protection de l'UNP en suivant une méthodologie spécifique.

- Les points 2 et 3.4 de l'Accord de la Havane pour la cessation du conflit et la construction de la paix (« Une opportunité démocratique pour construire la paix », et « Accord portant sur les garanties de sécurité et la lutte contre les organisations criminelles ») ont pour but de fournir des garanties de sécurité aux dirigeants d'organisations et de mouvements sociaux et aux DDH<sup>49</sup>.

### Colombie : la protection ancrée dans les réalités territoriales

*Extraits d'un entretien réalisé par le Protection Desk de PI en Colombie avec Elkin Rincón (maire) et Edgar Arrieta (secrétaire municipal) de la municipalité de Simití, département de Bolívar, le 7 septembre 2015*

Cherchant à comprendre la manière dont opère le Programme de prévention et de protection au niveau municipal et local, le Protection Desk de Colombie a contacté des représentants des autorités locales chargées d'assurer la protection des personnes en danger, y compris les DDH.

Il est apparu tout d'abord qu'une confusion existe entre les règles qui encadrent la protection des DDH et celles qui régissent la protection des victimes du conflit armé, mais également qu'une duplication existe entre les lois et décrets qui sont d'application sur le terrain. Par exemple, la loi 387 de 1997 relative à l'assistance aux populations déplacées, la loi 1448 de 2011 relative à l'assistance et aux réparations fournies aux victimes et à la restitution des terres, et le décret 1066/2015 requièrent tous la création de comités ou de tables rondes afin prendre la responsabilité de la prévention et de la protection. Les petites municipalités comme Simití n'ont pas la capacité de mettre sur pied ces organes, et ont donc donné la priorité au comité pour la justice transitionnelle pour les victimes du conflit armé, au détriment de la protection des DDH.

D'autre part, la participation de la police et de l'armée aux sous-comités de prévention et de protection a entraîné la négation des facteurs de risque identifiés par les autorités civiles telles que le bureau du maire et le bureau de l'ombudsman :

*« Souvent, ces institutions n'acceptent pas les cartographies de risques que nous produisons et préfèrent suivre leurs propres plans d'action stratégiques centrés sur le conflit armé. Ces jaugeages et indicateurs, qui tiennent compte de conditions de guerre, sont différents et ne prennent pas en compte d'autres aspects comme l'extraction minière illégale ou les conflits fonciers. Dans cette zone, la guerre est une question de contrôle so-*

49 Gouvernement colombien et FARC-EP, « Accord final pour la cessation du conflit et la construction d'une paix stable et durable », 24 novembre 2016, voir <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>

*cial plutôt que de conflit (ouvert), donc l'évaluation du risque est différente.* » Secrétaire municipal.

Concernant l'analyse des risques et les règles applicables aux mesures à prendre dans diverses situations, nous avons eu la confirmation que les responsables locaux n'ont pas été éduqués ou formés aux questions liées à la protection des DDH. Ainsi : « *Nous préparons les plans de prévention et d'analyse des risques au sein des comités de justice transitionnelle créée par la loi 1448 sur base d'alertes précoces émises par le bureau de l'ombudsman. Nous participons également à un programme de formation avec l'unité des victimes [du ministère de l'Intérieur], mais l'UNP ne fournit un accompagnement que dans des cas spécifiques.* » On constate une volonté claire de porter assistance aux victimes du conflit armé, et une capacité de le faire, mais également un manque de réponse aux besoins de protection des DDH.

Une autre difficulté soulevée par les personnes interrogées est la difficulté pour la police de répondre aux situations d'urgence dans des endroits ruraux reculés de la municipalité : « *Par exemple, quand nous envoyons des agents de police dans des zones rurales, ils ne peuvent pas aller plus loin que le hameau d'El Cerro car au-delà de ce point ils ne peuvent plus être protégés. [...] Les règles d'engagement de la police indiquent où ils ont l'autorisation d'aller. Dans la zone marécageuse de Simití, trois îles de la rivière se trouvent à dix minutes seulement de l'agglomération principale, mais la police ne peut s'y rendre parce que les îles se trouvent en-dehors de sa zone d'opération protégée. Quand nous allons au hameau d'El Garzal, [...] l'armée et les marines doivent établir un périmètre pour que la police puisse entrer et mener ses opérations.* » La question est de savoir comment les policiers peuvent agir comme des « policiers parrains » (le rôle spécifié par l'UNP), alors que la protection de l'armée dont ils ont eux-mêmes besoin quand ils se rendent dans une zone rurale où vit un leader rural, expose ce leader à un risque imminent.

Ces points donnent une idée des énormes difficultés auxquelles sont face certaines autorités régionales ou locales chargées de mettre en œuvre les programmes de protection établis par la loi, qui ont pour but d'être « *complémentaires et coordonnés de manière ordonnée, systématique, cohérente, efficiente et harmonieuse* »<sup>50</sup> entre les différentes institutions qui appliquent le programme au niveau municipal, départemental et national. Il est à noter, par ailleurs, que dans de nombreux cas le manque de volonté politique démontré par les autorités locales et départementales complique la mise en œuvre d'un programme de protection efficace pour les DDH au niveau local. À ce manque de volonté viennent s'ajouter la pression et les menaces exercées continuellement sur les autorités locales par des groupes armés illégaux et par d'autres détenteurs de pouvoir politique et économique intéressés qui sont présents et exercent une influence dans les territoires.

50 Ministère de l'Intérieur (Colombie), décret 1066/2015, chapitre 2, « Prévention et protection des droits à la vie, à la liberté, à l'intégrité et à la sécurité des personnes, groupes et communautés », article 2.4.1.2.2 « Principes ».

Pour cette raison, il semble paradoxal de parler de paix et de cessation du conflit suite à la signature de l'accord avec les FARC-EP, alors que les causes de la violence structurelle persistent et que les acteurs armés sont toujours présents dans les territoires et opèrent sous différents noms, sous différentes apparences et de différentes manières.

## 2.3. Guatemala

### 2.3.1. Protection des DDH

La situation des DDH au Guatemala ne s'est pas améliorée après la démission de l'ancien président Otto Pérez Molina, le 2 septembre 2015. Les agressions de DDH et de journalistes sont toujours aussi fréquentes. En 2015, 493 incidents ciblant des DDH et des journalistes ont été recensés, ainsi que 320 cas d'autres violations de droits ; 13 DDH ont été assassinés<sup>51</sup> et 159 cas de criminalisation de DDH ont été enregistrés<sup>52</sup>. Durant les neuf premiers mois de l'année 2016<sup>53</sup>, 159 agressions de DDH ont été rapportées. Si le nombre d'attaques physiques semble diminuer, d'autres types d'agressions comme la criminalisation et la détention arbitraire ont augmenté<sup>54</sup>.

Des OSC œuvrant pour la défense des droits de l'homme continuent d'appeler le gouvernement à se conformer à la décision de la Cour interaméricaine des droits de l'homme d'octobre 2014 qui enjoignait le Guatemala à mettre en place une politique publique complète pour la protection des DDH<sup>55</sup>. La décision ordonnait en outre la création d'espaces pour assurer la participation des DDH et de la société civile à tous les aspects du processus ; l'inclusion de procédures d'évaluation des risques pour déterminer précisément les besoins de protection ; et la création d'un système de gestion des informations sur la prévention et la protection des DDH<sup>56</sup>. Les OSC ont également demandé qu'une évaluation de performances soit réalisée par l'Unité pour l'analyse des attaques contre les DDH, un organe qu'elles estiment nécessaire de renforcer<sup>57</sup>. Une opportunité de répondre à

51 UDEFEGUA, « Informe final 2015 - Mi esencia es la Resistencia pacífica », 2016, pp.23, 29-30.

52 UDEFEGUA, « Informe final 2015 », op. cit. p.29.

53 UDEFEGUA, « Situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Guatemala. Enero - Septiembre 2016 », 2016, p.1.

54 UDEFEGUA, ibid. p.2.

55 IACTHR, « Case of Human Rights Defender et. al. v. Guatemala », 28 août 2014, p.75, § 263. Pour la contribution de PI à cette affaire, voir Rapport Focus 2014, op. cit. pp.14, 19-20.

56 Idées et recommandations proposées lors du forum organisé par Oxfam « Pourquoi est-il important d'avoir une politique publique de protection des défenseurs ? », dans le cadre de la campagne « Defender la Vida es un Derecho, Somos Defensoras and Defensores », Guatemala City, 29 octobre 2015.

57 OHCHR, « Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur les activités de son bureau au Guatemala », 2015, A/HRC/31/3/Add.1, p.13.

ces demandes s'est présentée suite à la démission de l'ancien président Peréz Molina et la prise de fonctions d'un nouveau gouvernement en novembre 2015, lorsque des organisations des droits de l'homme comme l'Unité pour la protection des défenseurs des droits de l'homme du Guatemala (UDEFEGUA) ont rejoint l'organe. L'accord sur lequel se fonde son mandat a été étendu début 2016, même si le décret requis légalement pour approuver ses opérations n'avait toujours pas été publié par le ministère de l'Intérieur à ce moment-là<sup>58</sup>.

La décision de la CIDH a chargé la Commission présidentielle des droits de l'homme du Guatemala (COPREDEH) d'élaborer une politique publique pour la protection des DDH<sup>59</sup>. À la moitié de l'année 2016, le président de la COPREDEH a fait une première déclaration publique sur le sujet : « La COPREDEH va convier les organisations de la société civile à participer, aux côtés de la commission des droits de l'homme du Congrès et du bureau de l'ombudsman, aux travaux d'élaboration de la politique de protection des défenseurs des droits de l'homme. Je m'engage à conclure ce processus en 2016<sup>60</sup>. »

Le premier atelier participatif du processus d'élaboration de la politique a donc eu lieu le 13 septembre 2016. L'atelier était organisé par la COPREDEH suite à plusieurs réunions préparatoires avec une sélection d'OSC<sup>61</sup>. Lors de l'atelier, certaines organisations participantes ont relevé l'absence de DDH issus de communautés rurales isolées, estimant qu'il était important d'encourager leur participation aux discussions. COPREDEH a initié des discussions avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et UDEFEGUA dans le but d'établir une feuille de route organisant l'élaboration de la politique, et conçu un processus de consultation qui sera utilisé pour établir le diagnostic initial. Au moment de la préparation de cette partie du rapport, début 2017, les consultations avaient commencé dans l'objectif d'adopter la politique avant la fin de l'année.

### 2.3.2. Protection de journalistes

Les dernières années, le gouvernement s'est montré intéressé par la préparation de protocoles et de propositions de programmes de protection pour des groupes spécifiques, comme c'est le cas du Programme de protection des journalistes<sup>62</sup>. En juin 2015, une « table-ronde technique » a été créée dans le cadre du processus d'élaboration du programme. Un aspect des discussions consistait à déterminer si le programme de-

---

58 CERIGUA, « Renuevan acuerdo de cooperación que da vida a Instancia de Análisis de Ataques a Defensores de Derechos Humanos », 1er mars 2016.

59 Forum Oxfam, op. cit.

60 Discours de Víctor Hugo Godoy, président de COPREDEH, à l'événement de clôture de la campagne « ¿Por qué es importante una Política Pública de Protección a Defensoras y Defensores? », 28 juin 2016.

61 Gouvernement du Guatemala, communiqué de presse, « Inicia proceso de elaboración de Política Pública para Protección de Defensoras and Defensores de DDHH », 20 septembre 2016. PI était invité à participer au lancement, aux côtés d'autres OSC des droits de l'homme.

62 Voir Rapport Focus 2014, op. cit. p.20.

vait s'adresser uniquement aux journalistes professionnels ou devait aussi protéger les droits de toute personne, journaliste ou non, exprimant ou communiquant des idées<sup>63</sup>. Les recommandations de la table-ronde technique ont été acceptées et le programme a été rebaptisé Système de protection pour la profession journalistique (SPEP). Comme son prédécesseur, le SPEP consiste en un processus de coordination stratégique et des contacts inter-institutionnels, principalement entre le parquet judiciaire, la COPREDEH et le ministère de l'Intérieur. Le SPEP est conçu pour apporter prévention, protection et justice aux journalistes soumis à des pressions, y compris des attaques et des menaces reçues en raison de leurs activités de journalistes. Le système reçoit des plaintes et cherche à réduire l'impunité, mais travaille aussi à l'élaboration de politiques publiques pour protéger les droits liés aux activités journalistiques<sup>64</sup>. La création d'un système de ce type a été encouragée par des OSC guatémaltèques, mais aussi par des organisations internationales comme l'UNESCO, et a été influencée par les expériences du Mexique et de Colombie. Toutefois, faisant l'objet de critiques de plus en plus nombreuses de la part de journalistes et d'OSC, le système a été suspendu en janvier 2016 par l'organe chargé de mener l'initiative, le Secrétariat pour la communication sociale de la Présidence. Ces journalistes et OSC affirmaient ne pas avoir été associés de manière adéquate aux phases de l'élaboration du système. Ils affirmaient en outre que le document final présenté par la table-ronde technique ne prenait pas en compte les contributions et les opinions des bénéficiaires prévus du système. Au moment de la rédaction de ces lignes, des discussions sont en cours entre les OSC, les journalistes et le Secrétariat pour la communication sociale en vue de relancer l'initiative<sup>65</sup>.

#### Sur la protection des DDH :

En qualité de membre du Forum d'ONG internationales au Guatemala (FONGI) et au-travers de son suivi de la campagne « Nous sommes DDH : Pourquoi il est important d'avoir une politique publique de protection des DDH »<sup>66</sup>, le Protection Desk de PI au Guatemala suit les discussions concernant l'élaboration d'une politique publique pour la protection des DDH. Le 13 septembre 2016, COPREDEH a invité PI et

63 En 2015, des groupes de journalistes ont également participé à des réunions de discussion dans le but de formuler des recommandations à l'adresse du gouvernement concernant la lutte contre l'impunité pour les crimes commis contre des journalistes, ainsi que l'amélioration des conditions de travail. Voir « Declaración, IV Encuentro Nacional de Periodistas. CIVITAS et Sala de Redacción, 1-2 août 2015.

64 Gouvernement du Guatemala, « Propuesta preliminar, programa de protección a periodistas, mesa técnica », février 2015.

65 Knight Center for Journalism, Université du Texas, Austin, « Mecanismo de protección para periodistas en Guatemala : una promesa sin cumplir », 18 février 2016 ; CERIGUA, « SCSP ofreció rectificar proceso de construcción del Programa de Protección a Periodistas », 5 février 2016.

66 En espagnol : « Somos defensores, ¿Por qué es importante una Política Pública de Protección a Defensoras y Defensores? ».

d'autres OSC nationales et internationales, autorités de niveau national et missions diplomatiques à participer à l'inauguration du processus de construction d'une politique publique pour la protection des DDH. PI s'est engagé à suivre et couvrir le processus pour le FONGI. En outre, dans le cadre de l'accompagnement qu'il fournit à des communautés rurales, le Protection Desk du Guatemala a accepté de conseiller et de soutenir des représentants de communautés indigènes rurales afin d'assurer que la nouvelle politique reconnaisse et intègre les autorités et les structures organisationnelles indigènes ancestrales.

#### **Sur la protection des journalistes :**

Après avoir participé au Séminaire international du HCDH sur les mécanismes de protection en septembre 2014, PI a été invité par des OSC guatémaltèques à participer à la réunion de la table-ronde technique en juin 2015<sup>67</sup>. PI a ainsi eu l'opportunité d'examiner l'évolution des plans du Programme de protection des journalistes. PI continue de suivre de près la situation des communicateurs et journalistes professionnels, conjointement avec l'ONG *Centro Civitas*. Des chiffres récents montrent que le Guatemala reste l'un des pays les plus dangereux d'Amérique latine pour les journalistes<sup>68</sup>.

## **2.4. Honduras**

Le 14 mai 2015, le Congrès national du Honduras a adopté à l'unanimité le décret 34-2015, ou la loi sur la protection des défenseurs des droits de l'homme, journalistes, communicateurs sociaux et opérateurs de la justice. Cette avancée incontestable vers la construction d'une politique publique pour protéger le droit à défendre les droits de l'homme dans l'un des pays les plus violents d'Amérique latine est le résultat de nombreuses années de pression de la société civile<sup>69</sup> et de recommandations d'organismes internationaux, dont la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH), le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des DDH et l'EPU du Conseil des droits de l'homme (CDH) des Nations Unies<sup>70</sup>.

La loi a créé le Conseil national de protection pour les défenseurs des droits de l'homme, journalistes, communicateurs sociaux et opérateurs de la justice, qui fait office d'organe de pilotage pour le mécanisme de protection. Il se compose de représentants du ministère de l'Intérieur, des Droits de l'homme et de la Justice, du ministère des Affaires

67 Rapport Focus 2014, op. cit. p.20.

68 Reporters Sans Frontières, « Disastrous toll – 21 Latin American journalists killed in past six months », 5 juillet 2016.

69 Rapport Focus 2014, op. cit. pp.20-21.

70 Protection International & Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), « Observations to the law for the protection of human rights defenders, journalists, social communicators and legal practitioners », juillet 2015 (disponible en espagnol et en anglais).

étrangères, du ministère public (parquet), du pouvoir judiciaire, du bureau de l'inspecteur général (*Procuraduría General de la República*), du ministère de la Sécurité et du ministère de la Défense, et de sept représentants de bénéficiaires de la loi (l'Association des journalistes, le Barreau, l'Association de la presse, l'Association des juges et magistrats, l'Association des procureurs et de deux OSC des droits de l'homme<sup>71</sup>).

La loi a aussi créé la direction générale du système de protection, attribuée au ministère des Droits de l'homme, de la Justice et de l'Intérieur, et chargée de gérer le mécanisme de protection (superviser les unités qui reçoivent et traitent des demandes de protection, assurer la coordination avec les autres institutions publiques et organes gouvernementaux pour veiller à la mise en place de mesures de protection efficaces et opportunes).

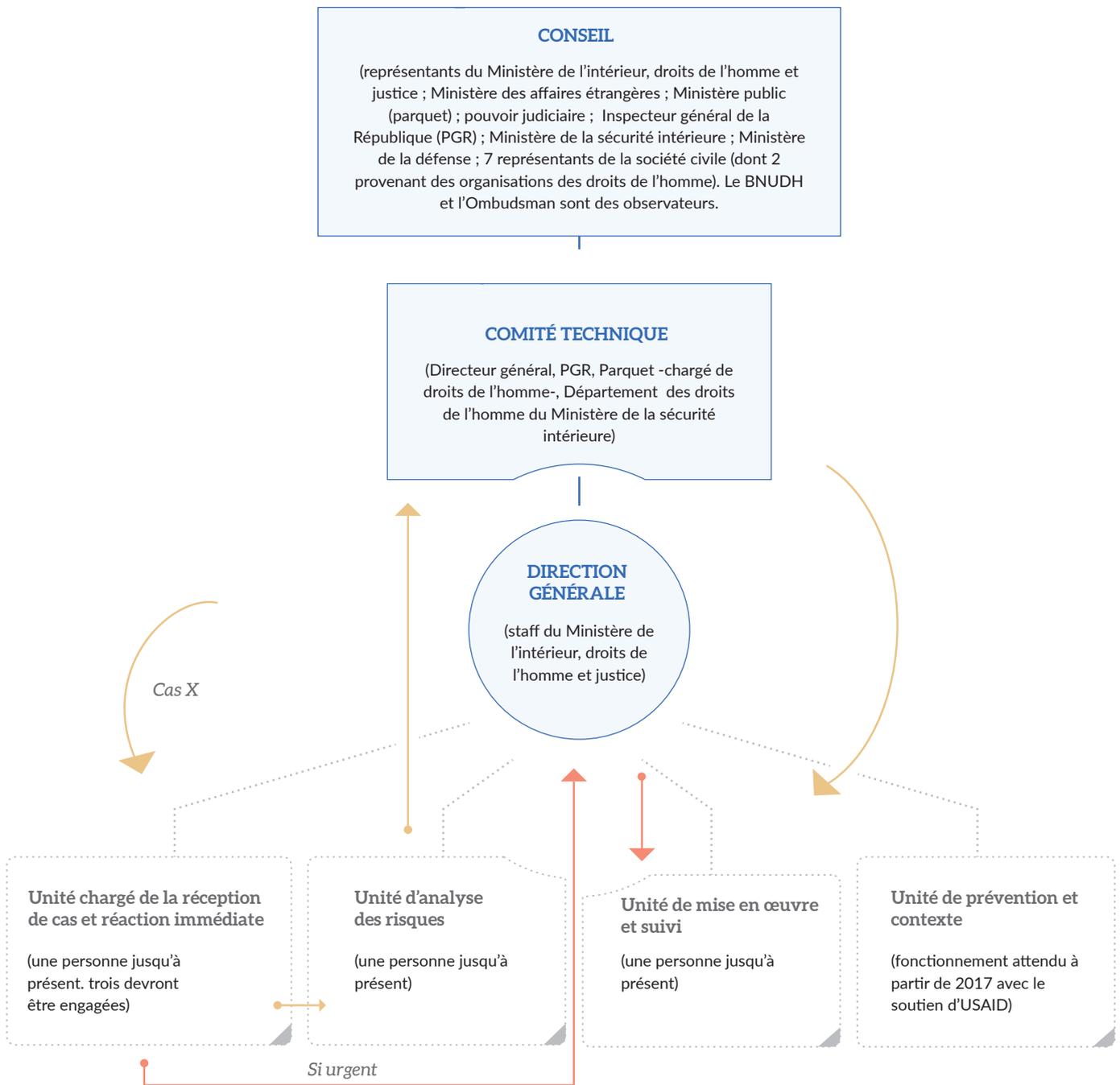
Enfin, la loi a créé le comité technique du mécanisme de protection, constitué de la direction générale, de représentants du bureau du procureur général, du bureau de l'inspecteur général et du département des droits de l'homme du ministère de la Sécurité. Le comité est chargé de réaliser des évaluations de risques et de décider des mesures de protection à attribuer aux bénéficiaires (et de leur modification, suspension ou suppression).

---

71 Les deux représentants de la société civile ont été élus en assemblée générale convoquée par le ministère des Droits de l'homme, de la Justice et de l'Intérieur : Suyapa Martínez (Centro de Estudios de la Mujer – CEM-H), Eddy Tábora (C-Libre) ; leurs suppléants sont Jessica Sánchez (Grupo Sociedad Civil - GSC) et Tonny Reyes (Organización Lésbico Gay Arco Iris) ; La Prensa, « Consejo Nacional de Protección ya tiene representantes de dos organizaciones », 3 août 2015.

**Graphique 1 – Structure du mécanisme de protection des DDH du Honduras (décret 34-2015)**

Source : basée sur une représentation graphique réalisée par Amnesty International fin 2016



Parce qu'elle est conforme aux normes internationales et intègre plusieurs recommandations faites par des OSC, la loi constitue indubitablement une avancée positive vers la reconnaissance du rôle des DDH. Elle présente cependant des failles<sup>72</sup>. Son application sera émaillée de nombreuses difficultés et son succès sera jugé à l'aune de son efficacité, de l'affectation des ressources, de l'engagement politique et du degré de coordination entre les autorités de l'État impliquées. L'élaboration de règlements d'habilitation spécifiques, qui devaient selon la loi être adoptés dans les trois mois suivant l'adoption, était donc un élément clé du processus. Cette opération a toutefois commencé sans une vaste consultation des principaux groupes bénéficiaires. Cet aspect a été souligné par des ONG honduriennes et internationales dans une lettre adressée au ministre des Droits de l'homme et de la Justice en août 2015<sup>73</sup>. Cette lettre plaidait également pour un report de plusieurs mois de l'adoption des règlements d'habilitation de manière à les corriger et à remédier à une série de problèmes.

Les règlements d'habilitation de la loi de protection des DDH (accord exécutif 59-2016) ont finalement été publiés par le gouvernement 15 mois après l'adoption de la loi, le 20 août 2016<sup>74</sup>. Le processus a bénéficié des conseils d'un groupe d'experts internationaux de Colombie et du Mexique, la direction générale du système de protection a reçu un financement de l'UE pour mettre au point des manuels et des protocoles, et la sélection et la formation du personnel ont bénéficié du soutien de l'ONG Freedom House. Des DDH ont cependant rapporté l'absence d'un processus de consultation ou de partage d'information et les difficultés de nombreuses OSC à comprendre comment fonctionne le mécanisme<sup>75</sup>.

Les efforts consentis pour bâtir la confiance de la société civile dans le nouveau programme de protection n'ont pas produit les résultats escomptés. Nombre de DDH préfèrent toujours les mesures de protection de la CIDH et n'ont pas confiance en celles octroyées par les autorités nationales (qui sont perçues comme corrompues et partiales). D'autre part, au moment de la préparation de ce rapport, nous ignorions toujours comment se déroulerait le transfert de la responsabilité de coordonner et mettre en œuvre les mesures de protection du ministère de la Sécurité (qui assumait ce rôle traditionnellement) au ministère des Droits de l'homme, de la Justice et de l'Intérieur<sup>76</sup>.

72 Pour une analyse détaillée des aspects positifs et négatifs de la loi, voir Protection International et CEJIL, op. cit.

73 Protection International et al. Lettre ouverte à Rigoberto Chang Castillo, ministre des Droits de l'homme, de la Justice, de l'Intérieur et de la Décentralisation, 13 août 2015.

74 Voir La Gaceta, journal officiel de la République du Honduras, n° 34, 117, 20 août. 2016. <http://www.tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/4042/20160820.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

75 Échange d'e-mails avec Amnesty International et le CEJIL sur le Honduras, 21-26 septembre 2016.

76 Ibid.

Chose plus préoccupante encore : l'inadéquation du budget initial (seulement 387 000 € ou 10 millions de lempiras pour les frais de fonctionnement et le même montant pour la mise en œuvre des mesures de protection) a été aggravée par la priorité apparemment basse accordée au fonctionnement du Comité technique par les autorités concernées. Ainsi, la police et les représentants du Parquet et du bureau de l'Inspecteur général n'ont pas participé aux réunions hebdomadaires, les institutions se sont fait représenter par des responsables de bas rang, les participants n'ont pas reçu de formation et aucun effort n'a été fait pour veiller à la continuité au niveau des responsables participants, ce qui a rendu difficile d'assurer un suivi adéquat des affaires<sup>77</sup>.



Protection International a publié conjointement "El enfoque de género en la protección a defensoras de derechos humanos: Las experiencias de México y Honduras" en 2016. Ce rapport analyse les mécanismes de protection mis au point par les États et la société civile pour les défenseurs des droits de l'homme. En adoptant une approche comparative des cas du Mexique et du Honduras, PI, JASS et CEJIL ont identifié des défis de protection spécifiques auxquels sont confrontées les femmes DDH et proposent des recommandations politiques pour y remédier. Ce rapport est disponible en espagnol.

PI et le Centre pour la justice et le droit international (CEJIL) continuent de suivre l'évolution des discussions sur les politiques publiques au Honduras<sup>78</sup>. Aux côtés d'autres ONG nationales et internationales des droits de l'homme, les deux organisations persistent à plaider pour que les autorités honduriennes et les OSC continuent de travailler pour renforcer les cadres légaux de protection des DDH. Pour ce faire, elles ont mené les actions suivantes : Les organisations ont adressé une lettre ouverte au président du Congrès hondurien pour faire part de leur préoccupation face à la non-prise en compte d'une série de demandes de groupes de la société civile dans la version finale du projet de loi débattu et voté en avril 2015<sup>79</sup>.

77 Ibid.

78 Pour plus de détails sur la mission conjointe PI-CEJIL effectuée au Honduras à la moitié de l'année 2014 afin d'apporter des conseils en vue de renforcer le projet de loi à la lumière des normes internationales, voir Rapport Focus 2014, op. cit. p.21.

79 Protection International, CEJIL, Red Nacional de Defensoras, ISHR et JASS, « Carta a Mauricio Oliva, Presidente, Congreso Nacional de Honduras », 14 avril 2015.

- Un webinaire a été organisé par **PI** et **CEJIL** en juin 2015 avec la participation de plusieurs représentants d'OSC nationales dans le but d'expliquer la portée de la loi et de sensibiliser à la nécessité de sélectionner des candidats pour représenter la société civile au Conseil national de protection.

- **PI** et **CEJIL** ont fait une évaluation conjointe des difficultés que les règlements d'habilitation devraient surmonter. Rendue publique en août 2015, cette analyse a été envoyée au ministère des Droits de l'homme, de la Justice et de l'Intérieur et a été diffusée largement auprès des OSC du Honduras et d'Amérique latine<sup>80</sup>.

- Toujours en août 2015, une lettre ouverte a été adressée au ministre des Droits de l'homme, de la Justice et de l'Intérieur Rigoberto Chang Castillo pour faire part de préoccupations quant aux règlements d'habilitation qui étaient en discussion<sup>81</sup>.

En août 2016, **PI** a organisé conjointement avec le **CEJIL**, **UDEFEGUA**, la Plateforme internationale contre l'impunité, la Coalition contre l'impunité et l'Institut américain des droits de l'homme, une visite de Michel Forst, Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, à Tegucigalpa<sup>82</sup>.

## 2.5. Mexique

### 2.5.1. Mise en œuvre de la loi nationale pour la protection des défenseurs des droits de l'homme et des journalistes au Mexique

L'environnement dans lequel évoluent les DDH au Mexique reste caractérisé par la violence, le trafic de drogue par de puissantes structures criminelles organisées, la corruption et le niveau élevé d'impunité<sup>83</sup>.

Le mécanisme mexicain pour la protection des DDH et des journalistes a été créé légalement le 25 juin 2012<sup>84</sup>. La protection fournie reste toutefois insuffisante, et il n'y a toujours pas de reconnaissance réelle du rôle joué par les DDH dans le pays. Il existe un écart important entre le contenu de la loi et son application, et de nombreux DDH en danger, surtout ceux qui travaillent dans des zones rurales et reculées, restent exclus des mécanismes de protection nationaux et régionaux<sup>85</sup>. Plusieurs obstacles entravent la mise en œuvre efficace du mécanisme.

80 Protection International et CEJIL, op. cit. août 2015.

81 Ibid.

82 CEJIL, « Relator Forst conoce desprotección de defensores and defensoras de derechos humanos en Centroamérica », 1er septembre 2016.

83 Conférence sur la violence au Mexique et son impact sur les défenseurs des droits de l'homme, Bruxelles, 21 octobre 2015.

84 Rapport Focus 2013, op. cit. p.7 ; Rapport Focus 2014, op. cit. p.23.

85 Conférence sur la violence au Mexique, op. cit.

Premièrement, l'État fédéral affiche un manque de volonté politique et la loi reçoit peu de soutien de la part des autorités et institutions au niveau fédéral, régional et municipal. Bien que l'ensemble des 32 entités fédérées aient signé des accords de collaboration, le mécanisme n'est pas mis en œuvre pleinement<sup>86</sup>. Les autorités municipales ont l'obligation de protéger, mais elles ont tendance à ignorer les instructions du mécanisme national<sup>87</sup>.

Deuxièmement, la réponse est inadéquate en raison du manque de coordination efficace entre entités fédérées et locales et avec les autres organes gouvernementaux investis des responsabilités en matière de sécurité. En effet, il y a une absence générale de mesures de coordination, et la façon dont opère le mécanisme varie grandement entre le niveau fédéral, le niveau des États et le niveau municipal. En conséquence, certains États ont créé leurs propres mécanismes de protection adaptés à leur situation locale<sup>88</sup> (voir ci-dessous les analyses des cas de Mexico et de l'État de Oaxaca).

Troisièmement, les mesures préventives et la lutte contre l'impunité restent en grande partie absentes, en raison du manque d'initiative de l'unité de prévention, de suivi et d'analyse du mécanisme, dont l'objectif est d'analyser les tendances des agressions dans les contextes régionaux et locaux et de proposer des changements dans les politiques publiques pour réduire les risques<sup>89</sup>.

Quatrièmement, le fonctionnement du mécanisme de protection est loin d'être optimal : les critères d'admission sont flous et arbitraires et les analyses de risques sont déficientes et manquent de transparence. Ce dernier aspect s'est amélioré sur les conseils de quatre experts de la société civile consultés, mais le mécanisme considère toujours de nombreux demandeurs de protection comme n'étant pas des DDH. Ces personnes restent donc exclues du mécanisme de protection<sup>90</sup>. Les réponses de protection sont lentes et inappropriées, le suivi des cas où des mesures de protection ont été octroyées

---

86 Comisión Mexicana de Defensa and Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), « En defensa de la vida », septembre 2015, p.23.

87 Espacio OSC, « Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para personas defensoras de derechos humanos and periodistas », Mexico, juillet 2015, pp.61-64 & 70.

88 Ibid. CMDPDH, « En defensa de la vida », p.26, op. cit.

89 Conférence sur la violence au Mexique, op. cit. Espacio OSC, « Segundo diagnóstico », op. cit. pp.61-62 et 69-70 ; Protection International (et al.), « Comunicado conjunto: Organizaciones internacionales identifican fallas preocupantes en la implementación del Mecanismo Nacional de Protección a Personas Defensoras y Periodistas en México », Bruxelles, Washington D.C. 29 avril 2015.

90 Espacio OSC, « Segundo diagnóstico », op. cit. pp.49-53 ; Protection International (et al.), « Comunicado conjunto : Organizaciones internacionales identifican fallas preocupantes... », op. cit. p.1 ; CMDPDH, « En defensa de la vida », op. cit. pp.28-29.

est inadéquat et il y a un manque de connaissance général des DDH. Les mesures ne correspondent donc pas toujours au contexte ou au besoin<sup>91</sup>.

Enfin, même si les principales préoccupations concernent l'efficacité du mécanisme, les ressources sont aussi insuffisantes pour assurer le fonctionnement optimal des trois unités qui le composent<sup>92</sup>. Les services de protection, y compris le personnel et le matériel, sont sous-traités, et trop peu de personnes (et institutions) impliquées possèdent les capacités, les compétences et les informations nécessaires pour assurer un fonctionnement adéquat. Il en résulte notamment une baisse du nombre et de la qualité des analyses de risques effectuées<sup>93</sup>.

Ces déficiences font que le mécanisme est peu utilisé, surtout au niveau local. Cela entraîne un manque de mesures de prévention et de protection intégrale, des réponses inadéquates à des situations de risque, une protection inefficace, un phénomène d'exclusion et de re-victimisation et une baisse de la confiance dans le mécanisme de manière globale. Un processus destiné à renforcer le mécanisme a été lancé récemment, mais les difficultés persistent et la participation de la société civile reste limitée<sup>94</sup>.

Comme l'État mexicain ne s'acquitte pas de son obligation de garantir les droits de l'homme et de protéger les DDH, la société civile a été obligée de prendre des mesures pour assurer sa propre protection<sup>95</sup>.

---

91 Espacio OSC, « Segundo diagnóstico », op. cit. pp.40, 50-52 & 70 ; Protection International (et al.), « Comunicado conjunto : Organizaciones internacionales identifican fallas preocupantes... », op. cit. p.1 ; CMDPDH, « Prevenir el riesgo ; manual sobre mecanismos de protección para Defensores and Defensoras de Derechos Humanos and Periodistas », Mexico, septembre 2015, p.48.

92 Rapport Focus 2014, op. cit. p.23.

93 Espacio OSC, « Segundo diagnóstico », op. cit. pp.61, 70.

94 Ibid. p.72. Conférence sur la violence au Mexique, op. cit.

95 Conférence sur la violence au Mexique, op. cit.

## 2.5.2. Le mécanisme de protection à Mexico<sup>96</sup>

Par Orfe Castillo et María Martín<sup>97</sup> (JASS)



Le degré de sécurité offert par la ville de Mexico, ses programmes sociaux et l'ouverture relative de ses autorités aux questions associées aux droits de l'homme ont donné lieu, au cours de la dernière décennie, à la transformation de la ville en un véritable refuge pour les DDH et les journalistes mexicains<sup>98</sup>. De ce fait, plusieurs organisations des droits de l'homme reconnues et expérimentées dans la protection des DDH ont initié un dialogue avec les autorités du District fédéral pour solliciter son soutien à la création de mécanismes d'assistance aux personnes confrontées à des situations de risque en raison de leurs activités de journalisme ou de défense des droits de l'homme.

Étant donné les caractéristiques de la ville, les efforts des OSC pour protéger les DDH et les journalistes ont souvent reçu le soutien d'organismes publics. Initialement, ce soutien a émergé comme le fruit des canaux de communication informels avec les autorités, ce qui a donné lieu à des expériences très positives dans des affaires concrètes. Plus tard, ces initiatives ont conflué en un « mécanisme de prévention et de protection pour les journalistes, leurs collaborateurs et les défenseurs des droits de l'homme en danger à cause de leur travail », qui a institutionnalisé la protection à la disposition des hommes et des femmes travaillant comme journalistes ou DDH.

96 Le nom de Mexico DF (District fédéral) a été officiellement modifié en Ciudad de Mexico (Ville de Mexico) en janvier 2016. Cette section parle généralement du District fédéral, qui était l'appellation officielle à l'époque où les initiatives de politique publique décrites ci-après ont eu lieu.

97 Orfe Castillo a pris part à des initiatives pour assurer la protection de femmes DDH à Mexico en tant que membre de l'association Asociadas por lo Justo (JASS) et en Amérique centrale avec le groupe de pilotage de la plateforme Iniciativa Mesoamericana de Defensoras de Derechos Humanos. Elle est également membre du groupe d'évaluation des risques du mécanisme de protection de Mexico, ainsi que fondatrice et consultante des organisations féministes Consorcio para el Diálogo Parlamentario et Equidad AC.

María Martín travaille actuellement avec JASS au Mexique. Elle a mené plusieurs études dans le domaine de la protection des femmes et des hommes DDH en tant que chercheuse chez PI et consultante pour JASS, UDEFEGUA et la Iniciativa Mesoamericana de Defensoras de Derechos Humanos. Elle a collaboré à l'élaboration de règlements pour des mécanismes de protection au Mexique et au Honduras et a collaboré avec les ministères publics du Honduras et du Guatemala pour renforcer des procédures d'enquête criminelle spécialisées pour des cas de violence ciblant des DDH et des journalistes.

98 Lors de son discours en faveur de la loi, Miguel Ángel Mancera, chef du gouvernement de Mexico, a fait référence à cet aspect en disant : « Mexico entend conserver sa réputation de lieu sûr pour les journalistes qui estiment que leurs droits sont menacés dans d'autres juridictions. » Équipe éditoriale, Animal Político, « Reubicaciones and chalecos antibalas : así es la ley de protección a activistas and periodistas en el DF », 10 août 2015 <http://www.animalpolitico.com/2015/08/reubicaciones-y-chalecos-antibalas-asi-es-la-ley-de-proteccion-a-activistas-y-periodistas-en-el-df/>

Hélas, au lieu d'améliorer la protection, la création d'un mécanisme formel a généré des difficultés administratives qui n'existaient pas quand la protection était fournie via des canaux de communication informels avec les autorités municipales. D'autres problèmes se sont présentés, notamment des faiblesses opérationnelles, des conflits d'autorité avec le mécanisme fédéral (national), des insuffisances budgétaires et une incapacité à appliquer des mesures convenues précédemment. Face à ces difficultés et en l'absence de la volonté politique nécessaire pour les résoudre, les représentants des organisations se sont retirés du comité consultatif du mécanisme<sup>99</sup>.

En réponse aux inconvénients importants liés au fait que le mécanisme n'était pas soutenu par une législation, l'assemblée législative du District fédéral a approuvé la loi pour la protection des défenseurs des droits de l'homme et des journalistes en 2015<sup>100</sup>. L'implication de la société civile dans l'élaboration de cette loi a été considérable<sup>101</sup> et a contribué à la création formelle du mécanisme de protection pour les défenseurs des droits de l'homme et les journalistes du District fédéral, établi comme un organe décentralisé du gouvernement du District fédéral possédant son propre statut légal, ses propres ressources, ainsi que l'autonomie technique et de gestion.

Un des éléments positifs du mécanisme est qu'il cherche à affronter la discrimination. Ses statuts intègrent une perspective de genre : « les organes constitutifs du mécanisme [...] doivent prendre en compte les risques particuliers auxquels est confrontée chaque personne ». Les lignes directrices mentionnent expressément l'importance de prendre en compte les questions de genre et les autres caractéristiques personnelles, culturelles, sociales et politiques des victimes pouvant avoir une influence sur les risques auxquels elles sont confrontées. La loi stipule également que le mécanisme doit veiller à ce que les analyses de risques et toutes les mesures de prévention, de protection, d'urgence et sociales élaborées intègrent une perspective de genre et adhèrent aux principes d'égalité et de non-discrimination<sup>102</sup>. En outre, la loi ordonne l'intégration d'une perspective de genre

99 Gloria Leticia Díaz Proceso, « Se desmorona consejo del Mecanismo de Protección a Periodistas del DF », 14 mai 2014 <http://www.proceso.com.mx/?p=372259>

100 Loi pour la protection intégrale des défenseurs des droits de l'homme et des journalistes du District fédéral, publiée au journal officiel du District fédéral le 10 août 2015, disponible à l'adresse <http://aldf.gob.mx/archivo-74ea2ed80b1e8b8607ca0e3c8e566ac8.pdf>

101 Parmi les organisations participantes figuraient Amnesty International, Article 19, JASS, Acción Urgente para los Defensores de Derechos Humanos, Cauce Ciudadano, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, Servicios Integrales para la Paz, Casa de los Derechos de Periodistas, Comité de Derechos Humanos del Ajusco, Centro Jurídico para los Derechos Humanos, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, Colectivo Ustedes somos Nosotros, Comunicación e Información de la Mujer, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, Ideas, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Espacio Libre Independiente Marabunta, Legis Monitoreo, Misión para Migrantes y Refugiados, México toma la calle, Movimiento Urbano Popular, Propuesta Cívica, Reporteros sin Fronteras, Red de Organismos Civiles de Derechos Humanos todos los derechos para todas y todos et Serapaz.

102 Articles 4, 19, 45, 59 et 62 de la loi pour la protection intégrale des défenseurs des droits de l'homme et des journalistes du District fédéral.

dans toutes les politiques publiques et législations adoptées par le gouvernement du District fédéral (c.-à-d. de la ville de Mexico) pour protéger, respecter et garantir les droits humains des personnes en danger en raison de leur travail pour la défense et la promotion des droits de l'homme ou la poursuite de la liberté d'expression et du journalisme<sup>103</sup>.

Outre la relocalisation, la protection assurée par des gardes du corps et la fourniture de matériel de sécurité (gilets pare-balles, équipements de protection des bâtiments), le mécanisme peut également mettre en place des mesures préventives : cours d'autoprotection, accompagnement, actes publics de reconnaissance du travail des DDH et des journalistes<sup>104</sup>.

Le mécanisme de la ville de Mexico mérite d'être évalué positivement, mais il ne faut pas oublier que la loi qui le régit a été adoptée à un moment particulièrement délicat, alors que les autorités avaient récemment fait effraction dans les bureaux de plusieurs organisations basées à Mexico<sup>105</sup> et que la communauté des DDH et des communicateurs sociaux était en émoi suite à l'assassinat de cinq personnes dans le quartier de Narvarte, dont un journaliste et une femme DDH relocalisés à Mexico depuis leur État de Veracruz en raison des graves menaces qu'ils y subissaient. On se souvient également des arrestations et agressions injustifiées et des tentatives d'entrave aux efforts menés par des DDH pour rendre compte des violences perpétrées par des membres de la police du District fédéral à l'encontre de plus de 90 manifestants, dont 23 femmes, lors d'une série de manifestations qui ont eu lieu en 2013 et 2014 et ont amené la commission des droits de l'homme du District fédéral à émettre les recommandations n°9, 10 et 11/2015<sup>106</sup>.

Au vu de ces expériences et d'autres expériences avec des mécanismes dans différentes parties du Mexique et dans d'autres pays, il est important de reconnaître que la création de normes de protection a été limitée. En effet, la difficulté qui se présente à Mexico consiste précisément à établir le mécanisme et assurer qu'il offre une protection efficace à tous ceux qui en ont besoin. Le succès dépend en grande partie des procédures incluses dans les règlements d'application de la loi. Ceux-ci doivent garantir une coordina-

---

103 Ibid., art. 61.

104 Ibid., art. 47 et 48.

105 Le 22 juin 2015, les bureaux du Centro Nacional de Comunicación Social A.C. (CENCOS) ont été cambriolés. Des ordinateurs, des caméras, des appareils photo et des documents ont été volés. À peine un mois plus tard, les 24 et 25 juillet, des chèques bancaires ont été dérobés dans les bureaux de l'organisation Equis Justicia para las Mujeres dans le quartier de Colonia Roma. Les informations figurant sur ces chèques ont été utilisées pour vider le compte bancaire de l'organisation. Voir « DHDF condena allanamiento de instalaciones del Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS) », journal de la commission des droits de l'homme du District fédéral, 144/2015, 24 juin 2015 ; et Proceso, « Allanan sede de agrupación de mujeres ; solicitan al GDF medidas cautelares », 28 juillet 2015.

106 Les recommandations formulées par la Commission des droits de l'homme de la ville de Mexico sont disponibles à l'adresse <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/category/recomendaciones/recomendaciones-2015>

tion efficace avec les organes spécialisés et assurer que le système judiciaire est capable de répondre aux demandes qui lui sont faites par les victimes et d'identifier et sanctionner les responsables d'actes de violence à l'encontre de DDH et de journalistes.

### 2.5.3. Le chemin laborieux vers une protection efficace des DDH et des journalistes à Oaxaca

Par Yesica Sánchez<sup>107</sup> et Emilie De Wolf<sup>108</sup> (Consortio Oaxaca)



Il est incontestable que le Mexique est devenu l'un des pays les plus dangereux d'Amérique latine pour les DDH. Pour cette raison, l'approbation de la loi pour la protection des défenseurs des droits de l'homme et des journalistes, en avril 2012<sup>109</sup>, et le lancement du mécanisme de protection que cette loi a établi, ont marqué l'aboutissement d'un long processus par lequel des OSC ont tenté de créer un mécanisme efficace, flexible et fondé sur des bases légales solides.

Avec le temps, cependant, les deux organisations qui avaient fait pression pour la création du mécanisme fédéral (national) en ont été déçues, au même titre que les utilisateurs. Malheureusement, ils se sont heurtés à un refus de les reconnaître comme DDH, à une dénégaration des risques auxquels ils sont confrontés, à une absence de perspective de genre et à une approche bureaucratique qui va à l'encontre de leurs efforts afin d'obtenir une protection. Les autorités fédérales ont éludé leur responsabilité de protéger notamment en renvoyant des affaires aux mêmes autorités d'État qui ont démontré leur manque de volonté politique et qui sont dans de nombreux cas les agresseurs présumés dans l'affaire en question.

Dans l'État de Oaxaca, lorsque près de 80 années de gouvernance du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) ont pris fin avec l'élection d'un gouvernement d'État alternatif, des mesures ont été mises en place pour élaborer une politique pour protéger et garantir les droits de l'homme. Après bientôt cinq ans de gouvernance alternative, ceux d'entre

107 Yesica Sánchez est féministe, avocate, DDH, membre du mouvement social de Oaxaca et membre du groupe de femmes promouvant la Iniciativa Mesoamericana de Defensoras de Derechos Humanos et les réseaux de femmes DDH du Mexique et de l'État de Oaxaca. Elle fait partie de l'équipe de direction des organisations citoyennes féministes Consortio para el Diálogo Parlamentario et Equidad AC (Consortio Oaxaca).

108 Émilie De Wolf est psychologue, féministe, spécialiste de la protection des DDH et responsable du plaidoyer international pour le Consortio Oaxaca.

109 Congrès du Mexique, loi pour la protection des défenseurs des droits de l'homme et des journalistes, journal officiel de la Fédération, 25 juin 2013, disponible à l'adresse <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHsP.pdf>

nous qui travaillent dans les organisations qui avaient fait pression pour l'adoption de la politique ont été forcés de constater que le processus a donné des résultats inadéquats, les autorités étant plus intéressées par les beaux discours que par les résultats concrets.

Citons à titre d'exemple les tentatives de plusieurs organisations d'obtenir l'adoption d'une « loi d'État pour la protection des défenseurs des droits de l'homme » dans l'État de Oaxaca, dans l'espoir que cette loi rectifierait certains problèmes de la loi fédérale, notamment la possibilité qu'elle laisse aux gouvernements des États de décider si un demandeur est considéré ou non comme DDH et de déterminer le niveau de risque auquel il est confronté. Notre point de vue était que le rôle de l'État consistait à garantir le droit à défendre les droits de l'homme. Après plusieurs mois de travail sur un projet de loi pour l'État de Oaxaca, l'initiative a buté sur un mur, encore une fois à cause du manque de sérieux du gouvernement de l'État de Oaxaca, qui a cessé de participer aux réunions de planification.

De plus, ses responsables se sont mis à justifier les attaques de DDH comme étant le résultat de conflits présumés entre personnes privées, une pratique qui a accru la vulnérabilité des DDH. Après plus de quatre années passées vainement à tenter d'influencer les politiques publiques de protection, et étant donné l'urgence d'une protection réelle, plusieurs OSC ont décidé de travailler au renforcement d'autres espaces.

Nous avons donc appelé à la création d'un bureau de « l'ombudsman spécialisé pour la protection des défenseurs des droits de l'homme et des journalistes » (le bureau de l'ombudsman spécialisé)<sup>110</sup> au sein du bureau autonome de l'ombudsman pour la défense des droits humains du peuple de Oaxaca (DDHPO). Cette proposition impliquait un défi considérable, sachant que sous les précédentes administrations de l'État le DDHPO avait été un observateur passif. Cependant, la loi DDHPO de 2012<sup>111</sup>, adoptée sous la pression de la société civile, a entraîné un changement radical au profit d'une attitude plus proactive, et a établi un organe désormais indépendant et contrôlé par les citoyens.

Le bureau de l'ombudsman spécialisé a été inauguré en février 2015. Son rôle est d'accompagner les DDH et les journalistes dans leurs tentatives d'obtenir la protection de l'État. Il joue un rôle actif - non plus celui d'observateur ou de médiateur - et met le gouvernement de l'État dans un certain embarras.

Ce nouveau rôle entraîne une série de difficultés, notamment celles de veiller à ce que les procédures de protection ne deviennent pas trop bureaucratiques et de garantir un budget et un personnel adéquat pour répondre à une demande excessive. En effet, les attaques s'intensifient sans cesse : au cours de la dernière période de six ans de gouverne-

---

110 Le bureau de l'ombudsman spécialisé fait partie de la structure créée par la loi pour la protection des défenseurs des droits de l'homme de l'État de Oaxaca, qui avait été proposée par la société civile. Jusqu'en 2015, ce bureau n'existait toutefois que sur le papier.

111 Congrès de l'État de Oaxaca, « Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca », mars 2012, disponible à l'adresse [http://www.congresoaxaca.gob.mx/61/decretos/files/DLXI\\_0823.pdf](http://www.congresoaxaca.gob.mx/61/decretos/files/DLXI_0823.pdf)

ment, nous avons recensé environ 400 agressions rien que sur des femmes DDH, et tous ces actes restent impunis.

L'élaboration et l'application efficace de législations et politiques relatives aux droits de l'homme représentent une difficulté majeure pour le gouvernement alternatif de Oaxaca. Dans ce contexte, il est clair que l'État mexicain ne respecte pas les termes d'une série de traités internationaux et que son engagement pour les droits de l'homme n'est que cosmétique. Cette tendance aux discours de façade et au double langage a été relevée récemment par la CIDH et par le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme lors de visites dans le pays. Ainsi, rappelons les paroles du Haut-Commissaire de l'ONU qui, s'adressant à l'État mexicain, a souligné l'urgence de prendre des mesures pour protéger les DDH en disant : « [...] au lieu de tuer le messenger, focalisons-nous sur le message »<sup>112</sup>.

---

112 Déclaration du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Zeid Ra'ad Al Hussein, à propos de sa visite au Mexique, 7 octobre 2015, disponible à l'adresse <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16578&LangID=E#sthash.ngo3PRpl.dpuf>



## 3. AFRIQUE

### 3.1. Burkina Faso

Le gouvernement du Burkina Faso a reconnu que les DDH sont confrontés à des risques de sécurité en raison de leur travail et que l'État a la responsabilité de leur fournir une protection<sup>113</sup>. L'État burkinabé a également ratifié tous les instruments africains et internationaux relatifs au respect et à la protection des droits de l'homme<sup>114</sup>. Jusqu'il y a peu, un processus initié par le gouvernement de l'ancien président Blaise Compaoré<sup>115</sup> pour l'adoption d'une loi de protection des DDH était en cours<sup>116</sup>. Le projet de loi proposé avait pour but de fournir des garanties pour la protection des DDH et de leur permettre de mener à bien leur mission dans un environnement sécurisé et propice. Cependant, même si l'initiative intégrait des contributions d'acteurs publics et privés, elle faisait l'objet de sévères critiques de la part des OSC des droits de l'homme.

En 2014, l'avant-projet de loi a été soumis au Comité technique de vérification des avant-projets de loi (COTEVAL)<sup>117</sup>, un organe technique interministériel qui fonctionne

---

113 Ministère des Droits humains et de la Promotion civique, « Politique nationale des droits humains et de la promotion civique », mars 2013, p.55.

114 Comité des droits de l'homme de l'ONU, Examen du rapport du Burkina Faso, Soumission conjointe : Mouvement burkinabé des droits de l'homme et des peuples (MBDHP) et FIDH, 117ème session, 20 juin - 15 juillet 2016, p.3.

115 Entretien avec une femme DDH burkinabé par e-mail, 29 septembre 2015.

116 SIDH/ISHR, Lettre d'un représentant burkinabé, disponible sur le site web du SIDH/ISHR.

117 COTEVAL est chargé d'analyser la qualité des projets de loi avant leur adoption par les députés.

au sein du Secrétariat général du gouvernement et du Conseil des ministres, ainsi qu'avec l'Assemblée nationale<sup>118</sup>.

Après le soulèvement de fin octobre 2014, la société civile a pris des initiatives pour amender et renforcer l'avant-projet en ajoutant des articles importants sur le cas spécifique des femmes DDH. En juin 2015, le directeur de l'unité de protection des droits de l'homme du ministère de la Justice a autorisé la suspension du processus d'approbation pour permettre d'apporter les amendements. Le projet de loi a ensuite été soumis une nouvelle fois au COTEVAL le 23 novembre 2015<sup>119</sup>.

Suite au coup d'État de septembre 2015 et aux récentes élections législatives et présidentielles (ces dernières ayant été remportées par Roch Marc Kaboré en décembre 2015) qui ont ouvert la possibilité d'une transition démocratique, il y a eu un changement de priorités et l'adoption de l'avant-projet de loi a été reportée. La situation est alarmante : de nombreuses violations ont été commises à l'encontre des DDH et des journalistes durant et après le coup d'État, y compris l'usage de force excessive par les forces de sécurité contre des manifestants pacifiques<sup>120</sup>. En 2016, cependant, avec le soutien technique de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et de l'ISHR, les OSC ont suggéré de nouveaux amendements à l'avant-projet de loi. Des recommandations ont été envoyées aux autorités et les OSC ont mis sur pied un comité de plaidoyer pour promouvoir l'avant-projet de loi. Le comité a rencontré la sous-commission de l'Assemblée nationale pour les affaires générales et les droits de l'homme et des représentants du Haut-Commissaire aux droits de l'homme. Au moment de la rédaction de ce rapport, l'avant-projet de loi a été soumis à l'approbation du Conseil des ministres, après quoi il a été approuvé par l'Assemblée nationale le 27 juin 2017<sup>121</sup>.

### 3.2. Burundi

Une période électorale explosive au Burundi a eu pour effet de réduire l'espace de travail des DDH et d'accroître l'autoritarisme des autorités burundaises. L'environnement actuel dans le pays est hostile, violent et répressif, comme en attestent l'enlèvement et la dispa-

118 Gouvernement du Burkina Faso, « Décret n°2013-318/PRES/PM/SGG-CM/MRIRP/MEF du 19 avril 2013 portant attributions, organisation et fonctionnement du Comité Technique de Vérification des Avant-projets de loi (COTEVAL) », JO n°32, 8 août 2013, art. 2 et 3.

119 Entretien avec une femme DDH burkinabé par e-mail, 20 octobre 2016. ISHR, « Updates on State reviews at the 57th African Commission session », 11 décembre 2015.

120 Amnesty International, « Annual Report 2015-2016 », Burkina Faso, pp.123-126 ; Amnesty International, « Human rights after the coup in Burkina Faso », 24 septembre 2015. Entretien avec une femme DDH burkinabé par e-mail, 20 octobre 2016. Le Monde, « Sept questions sur les élections au Burkina », 27 novembre 2015 ; Le Monde, « Burkina Faso : Roch Marc Kaboré, nouveau président élu dès le premier tour », 1er décembre 2015.

121 Entretien avec une femme DDH burkinabé par e-mail, 20 octobre 2016. La loi a été adoptée après que PI a finalisé l'écriture de ce rapport. La loi a été adoptée après que PI a finalisé l'écriture de ce rapport.

rition de Jean Bigirimana, journaliste pour le groupe de presse Iwaku. Plusieurs sources indiquent que le crime a été commis le 22 juillet 2016 par des miliciens Imbonerakure appartenant au parti au pouvoir, le CNDD-FDD, opérant prétendument avec la complicité des services de renseignement nationaux. Cette détérioration grave du contexte national a restreint tout dialogue sur la protection des DDH, et le fossé qui sépare les DDH du gouvernement est plus large que jamais.

Le président Pierre Nkurunziza a officiellement prêté serment le 23 août 2015, après des élections contestées et de multiples manifestations contre son troisième mandat présidentiel controversé, jugé par beaucoup anticonstitutionnel. L'insécurité généralisée et les violations des droits de l'homme ont marqué la période électorale et ne montraient aucun signe d'apaisement au moment de la rédaction de ce rapport. Beaucoup de personnes ciblées avaient participé aux manifestations et beaucoup d'arrestations arbitraires, exécutions extrajudiciaires et actes présumés de torture ont eu lieu.

Le 3 août 2015, l'éminent défenseur des droits de l'homme Pierre-Claver Mbonimpa a été attaqué alors qu'il rentrait chez lui après le travail. Miraculeusement, la balle a traversé sa gorge et sa joue et il n'a pas succombé à ses blessures. La symbolique de l'attaque semblait claire : Pierre-Claver Mbonimpa était l'un des DDH burundais les plus anciens et les plus respectés, et l'attaque, au même titre qu'une série d'assassinats politiques de haut niveau, signalait aux DDH qu'ils n'étaient plus en sécurité dans le pays.

Une société civile autrefois florissante avait été attaquée, poussant de nombreux DDH à fuir au Rwanda voisin. Le nombre réduit de DDH travaillant toujours au Burundi a fait état de conditions de travail plus dures, notamment d'une surveillance accrue et d'une crainte de subir des attaques physiques. Les activités des organisations des droits de l'homme ont connu un recul spectaculaire en 2015. Les chaînes de radio indépendantes ont été coupées après une tentative de coup d'État ratée au début du mois de mai, et sont restées coupées. Certaines OSC ont vu leurs comptes bancaires saisis par le parquet général, et les procédures judiciaires lancées pour obtenir réparation n'ont pas progressé. Le 23 septembre 2015, le ministre de l'Intérieur a publié le décret 530/1597 suspendant provisoirement dix OSC de premier plan dans le pays. D'autre part, le 26 juillet 2016, le CNDD-FDD a émis une déclaration accusant un groupe de DDH spécifiques de faire de fausses déclarations concernant le risque de génocide au Burundi. En conséquence de ces actes d'agression et de diffamation, les DDH se retrouvent dans l'incertitude financière et ont moins de possibilités de se déplacer dans le pays. Certains défenseurs importants ont même été forcés de fuir le pays.

Enfin, une commission d'enquête conduite par le parquet général a été publiée en août, affirmant que des leaders de la société civile comptaient parmi les organisateurs des manifestations. Les DDH se trouvant toujours dans le pays et ceux vivant en exil étaient donc exposés à d'éventuelles accusations criminelles. Dans son discours d'investiture, le président a parlé de plans pour raffermir le contrôle sur les activités des ONG, dont une potentielle loi nationale restreignant les activités des OSC burundaises. Durant l'année 2016, la direction prise par les autorités consistait à criminaliser le travail en faveur des droits de l'homme, plutôt que de le soutenir et d'apporter aux DDH la protection dont

ils ont besoin. Le 29 juin 2016, un projet de loi sur les ONG a été soumis au Conseil des ministres par le ministre de l'Intérieur et de l'Éducation patriotique. Dans ce projet de loi, élaboré en consultation avec des OSC pro gouvernement, le gouvernement s'engage à adopter une position plus dure envers toute organisation ayant participé aux protestations contre le troisième mandat du président Nkurunziza. En particulier, le projet de loi parle de « mettre fin à l'anarchie dirigée par les OSC ». Il vise également à limiter leurs mandats et à les obliger à ouvrir leurs comptes bancaires auprès de la Banque centrale du Burundi (BRB), conformément à la loi sur le budget de 2016. Le projet de loi est actuellement dans les mains de l'Assemblée nationale en attendant d'être examiné par une commission parlementaire.

Au moment de la rédaction de ce rapport, la situation restait trop répressive et incertaine pour pouvoir envisager la reprise d'une des discussions sur un mécanisme ou une législation nationale de protection mentionnées dans le Rapport Focus 2014.

### 3.3. Côte d'Ivoire

La loi 2014/388 sur la promotion et la protection des défenseurs des droits de l'homme, votée le 20 juin 2014, est reconnue comme une législation de référence en Afrique. Des doutes ont cependant été soulevés concernant sa capacité à mobiliser les autorités de l'État pour protéger efficacement les DDH en danger<sup>122</sup>. Par ailleurs, son règlement d'habilitation (décret n°2017-121) n'a été adopté par le président Alassane Ouattara que le 22 février 2017. En conséquence, plus de deux ans et demi après son adoption, de nombreuses institutions gouvernementales ignorent toujours son existence et leurs responsabilités de protection, ce qui fait obstacle à la mise en œuvre de la loi. Il était tout aussi frappant de constater qu'en dépit du progrès que représente la loi, la Côte d'Ivoire a choisi de s'abstenir de voter en faveur d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les DDH en décembre 2015<sup>123</sup>.

En raison de ces retards dans l'adoption du règlement d'habilitation nécessaire, la Coalition ivoirienne des défenseurs des droits de l'homme (CIDDH) a plaidé pour l'adoption immédiate du décret de mise en œuvre<sup>124</sup>, et a soumis, avec d'autres OSC, un avant-projet de décret au ministère des Droits de l'homme au début de l'année 2016, en vue de présenter cet avant-projet au Conseil des ministres plus tard dans l'année<sup>125</sup>.

122 Pour plus d'informations sur la loi ivoirienne, voir Rapport Focus 2014, op. cit. pp.26-27.

123 CIDDH et ISHR, « Communiqué de presse conjoint de la Coalition ivoirienne des défenseurs des droits humains et du Service international pour les droits de l'homme sur l'abstention de la Côte d'Ivoire concernant le vote à l'Assemblée générale des Nations Unies de la résolution sur les défenseurs des droits de l'homme », 19 décembre 2015.

124 Entretien avec un DDH ivoirien par e-mail, 7 octobre 2015.

125 Entretien avec un DDH ivoirien par e-mail, 17 octobre 2016 ; SIDH/ISHR, « Côte d'Ivoire : Adopt implementation decree for human rights defenders law », 11 avril 2016.<http://www.ishr.ch/news/cote-divoire-adopt-implementation-decree-human-rights-defenders-law>

Parallèlement à ses activités de plaidoyer, le CIDDH a organisé entre 2014 et 2016 des formations s'adressant tant à la société civile qu'aux entités de l'État, y compris la police et l'armée<sup>126</sup>. Ces formations faisaient partie d'un projet visant à sensibiliser à la loi 2014-288 et à soutenir son application. La CIDDH était soutenue dans ces efforts par la division droits de l'homme de la mission de l'ONU en Côte d'Ivoire (ONUCI). Par exemple, en décembre 2014, la CIDDH a organisé une séance de partage d'informations sur la loi. L'événement, qui a rassemblé 80 DDH d'organisations des droits de l'homme, institutions nationales et internationales et journalistes, a donné aux participants l'opportunité de discuter de la portée de la loi, d'exprimer leurs préoccupations et de formuler des recommandations<sup>127</sup>. D'autres séances de formation et de sensibilisation à la protection des DDH et à la loi ont été organisées par l'armée pour le corps préfectoral<sup>128</sup>. En septembre 2015, deux ateliers ont été organisés pour les forces militaires et les forces de sécurité à Bouake et Man, dans un projet mis en place par la CIDDH, la Commission ivoirienne des droits de l'homme et le Réseau des 'éducateurs aux droits de l'homme, à la démocratie et au genre<sup>129</sup>.

Malgré l'existence de la loi de protection et la création d'un ministère des Droits de l'homme et des Libertés publiques, les DDH continuent d'être harcelés et intimidés en Côte d'Ivoire<sup>130</sup>. Ce problème était particulièrement aigu durant la période des élections

---

126 CIDDH et ONU, « Rapport : séance de présentation de la loi n°2014-388 du 20 juin 2014 portant promotion et protection des défenseurs des droits de l'homme », Abidjan, 16 décembre 2015, p.2 ; CIDDH, « Formation des forces armées, des forces de sécurité et le corps préfectoral sur les droits de l'homme en période électorale et sur la loi ivoirienne relative à la promotion et à la protection des défenseurs des droits humains », 28 octobre 2015 ; CIDDH, « Atelier de présentation de la loi n° 2014-388 du 20 juin 2014 portant promotion et protection des défenseurs des droits de l'homme de Côte d'Ivoire », 25 février 2016 ; CIDDH, « Atelier d'appui à la promotion et à la protection des défenseurs des droits de l'homme en Côte d'Ivoire », 11 mars 2016 ; CIDDH, « Campagne de vulgarisation de la Loi 2014-388 du 20 Juin 2014 portant promotion et protection des défenseurs des droits de l'homme », 15 juin 2016.

127 CIDDH et ONU, « Rapport : séance de présentation de la loi n°2014-388 du 20 juin 2014... », op. cit. p.2.

128 Le corps préfectoral est composé de préfets régionaux (responsables d'administrer les régions), de préfets départementaux (qui gèrent les activités des fonctionnaires et représentent le pouvoir exécutif dans les départements), de secrétaires de préfecture (qui gèrent les services préfectoraux et les services administratifs, économiques et sociaux externes), et de sous-préfets (qui représentent l'État au niveau inférieur à la préfecture) ; Entretiens avec des DDH ivoiriens par e-mail, 7 octobre 2015 et 17 octobre 2016.

129 Projet d'appui à la promotion et à la protection des défenseurs de droits de l'homme en Côte d'Ivoire, rapport général du projet, période d'exécution décembre 2015 - mai 2016, disponible à l'adresse <http://ci-ddh.org/wp-content/uploads/2016/09/Rapport-général-du-projet-3.pdf>

130 SIDH/ISHR, « Profil de défenseur : Pedan Marthe Coulibaly, femme défenseur des droits humains en Côte d'Ivoire », 11 avril 2016.

présidentielles d'octobre 2015<sup>131</sup>, qui ont connu une faible participation et ont abouti à la réélection d'Alassane Ouattara<sup>132</sup>. Dans ce contexte, l'Expert indépendant des Nations Unies sur le renforcement de capacités et la coopération technique avec la Côte d'Ivoire a souligné la nécessité pour ce pays de renforcer ses institutions des droits de l'homme avant que l'ONUCI ne quitte le pays en juin 2017<sup>133</sup>. C'est pour cette raison que la mise en œuvre du décret d'habilitation est tellement importante.

Les 12 et 13 février 2015, des consultations ont eu lieu à Abidjan entre des DDH de dix pays africains et la Rapporteuse spéciale de la Commission africaine sur les défenseurs des droits de l'homme, Reine Alapini-Gansou. Les participants ont discuté de l'évolution de cas de représailles et d'intimidation. Au moment de la rédaction de ce rapport, les DDH participants préparaient un document à remettre à la Rapporteuse spéciale contenant leurs propositions pour clarifier les procédures et les structures, avec notamment la création d'un point de contact efficace pour transmettre des informations sur des pratiques d'intimidation et gérer les problèmes de sécurité<sup>134</sup>.

PI prépare et publiera bientôt une analyse de la loi ivoirienne 2014-388 sur la promotion et la protection des défenseurs des droits de l'homme, adoptée le 20 juin 2014, et son règlement d'habilitation, le décret présidentiel 2017-121 du 22 février 2017.

### 3.4. République démocratique du Congo

#### 3.4.1. L'édit du Sud-Kivu

Dans la province du Sud-Kivu, PI plaide aux côtés de la société civile et des Nations Unies pour des changements dans la politique publique pour la protection des DDH. À cet égard, l'édit sur la protection des DDH et des journalistes au Sud Kivu, promulgué par le gouverneur provincial en février 2016, a récompensé les efforts consentis par la société civile et les journalistes du Sud Kivu durant les huit années précédentes. En effet, malgré certains revers et initiatives infructueuses, les journalistes avaient maintenu la pression sur les autorités - surtout sur le gouverneur provincial - pour qu'elles adoptent l'édit en attirant continuellement leur attention sur son importance.

131 Le Sursaut, « Protection de la société civile : Les défenseurs des droits de l'homme dénoncent les intimidations et les représailles », 13 février 2015.

132 Le Monde, « Côte d'Ivoire : Ouattara réélu au premier tour », 28 octobre 2015.

133 ONUCI, « La Côte d'Ivoire doit renforcer ses institutions des droits de l'homme avant le départ de l'ONUCI - expert de l'ONU », 30 mai 2016.

134 Le Sursaut, « Protection de la société civile ... », op. cit. ; SIDH/ISHR, « Human rights defenders urge African Commission to strengthen its response to reprisals », 17 février 2015.

La première version a été rédigée en 2007 avec le soutien technique d'une équipe d'experts de PI, mais le texte approuvé n'a pas obtenu le soutien de l'assemblée provinciale. D'autres tentatives d'adopter le texte ont échoué car certains membres de l'assemblée affirmaient que les DDH cherchaient à influencer l'édit pour se ménager certaines immunités. Tout au long de l'année 2015, des réunions régulières ont eu lieu avec des députés influents et un comité de suivi a été créé pour coordonner les activités de lobbying et suivre l'évolution du texte. En outre, le 26 mars 2015, les Nations Unies ont réuni des représentants de la société civile et des députés provinciaux pour redynamiser le plaidoyer pour la promulgation de l'édit. L'édit représentait une opportunité importante pour la société civile d'exprimer ses opinions sur l'importance du travail des DDH et d'analyser la façon dont la réforme législative pourrait contribuer à leur protection. La réunion a été suivie une semaine plus tard par une activité de lobbying direct de la Commission politique, administrative et judiciaire, un organisme chargé de réviser le texte avant sa soumission à l'Assemblée provinciale. Durant la séance parlementaire de mars à mai, les OSC ont effectué un lobbying intensif auprès de députés influents, dont beaucoup avaient précédemment exprimé leur soutien à l'édit.

Le 3 juin 2015, les OSC ont présenté la dernière version de l'édit à son principal défenseur au sein de l'assemblée provinciale, Mme Béatrice Kindja Mwendanga. La société civile ignorait cependant le délai dans lequel l'édit pourrait être traité par l'assemblée. Au fil de l'année, des journalistes ont travaillé avec les OSC pour diffuser les problèmes de protection des DDH dans les médias du Sud Kivu. Les relations entre journalistes et députés se sont cependant tendues de plus en plus suite à la couverture médiatique de l'impasse politique impliquant le gouverneur et de l'influence négative que qu'auraient exercé des députés sur la situation. Malgré ces tensions ravivées, lors de sa séance plénière du 28 décembre 2015, l'assemblée provinciale a adopté le rapport de la Commission politique, administrative et judiciaire sur le texte de l'édit par vote majoritaire.

Le 30 décembre 2015, l'assemblée provinciale a voté l'édit article par article et l'a adopté à l'unanimité, après quoi il a été soumis à l'approbation finale du gouverneur provincial, qui a été donnée le 10 février 2016 comme stipulé au début de cette section.

PI estime que l'édit a le potentiel de mettre fin à l'impunité pour les crimes commis contre les DDH, mais également de jeter les fondations d'une amélioration de la protection par le renforcement des institutions et la réforme législative. Un des objectifs de la législation provinciale est d'établir « un cadre légal pour la protection des DDH et des journalistes afin de créer un environnement sécurisé leur permettant d'agir sans obstacles et en toute sécurité ».

Le gouvernement provincial n'a cependant publié la version finale de ce rapport que début juin 2017, quelques jours avant la finalisation de ce rapport. Ce n'est que maintenant que les autorités et les acteurs de la société civile peuvent entamer la diffusion de l'édit.

#### 2.4.2. Discussions au Nord Kivu

En 2016, contraint par la situation des droits de l'homme au Nord Kivu et inspiré par l'édit du Sud Kivu, le réseau *Synergie Ukingo Wetu* a collaboré avec des journalistes et d'autres acteurs des droits de l'homme pour initier une réflexion sur l'éventualité de mettre en

place une législation pour protéger les DDH au Nord Kivu, dans l'espoir que ces discussions aboutissent à l'élaboration de stratégies de pression enjoignant les autorités à adopter cette législation. Un premier atelier a été organisé en février 2016. Un groupe de suivi a ensuite été convoqué en août et a permis à **PI** de partager son expérience dans d'autres pays et au Sud Kivu en matière de politiques publiques pour la protection des DDH. Ce groupe a également mis en exergue la nécessité d'une loi de protection des DDH et journalistes au Nord Kivu, défini les domaines prioritaires que cette loi ciblerait, et créé une commission pour coordonner les activités et assurer sa mise en œuvre adéquate.

### 3.4.3. Avant-projet de loi de la Commission nationale des droits de l'homme de la République démocratique du Congo

Dans la seconde moitié de l'année 2016, la Commission nationale des droits de l'homme de la République démocratique du Congo (CNDH-RDC) a proposé un avant-projet de législation sur la protection des DDH et leurs responsabilités. La CNDH-RDC essaie ainsi de relancer des projets de loi qui ont été rejetés immédiatement par le parlement congolais au cours des dernières années. En août, la CNDH-RDC a organisé un atelier de travail réunissant des membres de la CNDH-RDC, des représentants de la société civile et des ONG internationales pour que ceux-ci approuvent et s'approprient l'avant-projet. **PI** a participé à cette réunion mais a regretté le faible niveau de participation des OSC et le fait que certaines provinces n'aient pas été invitées à la réunion. L'absence du Sud Kivu et du Nord Kivu était particulièrement regrettable, attendu que des législations pionnières pour la protection des DDH ont été adoptées ou initiées dans ces deux provinces, comme indiqué précédemment. L'atelier de travail a abouti à l'approbation de l'avant-projet de loi avec quelques modifications. Le document a ensuite été envoyé au Sénat, qui a approuvé le projet de loi à l'unanimité le 15 mai 2017.

Au moment de la préparation de ce rapport, le projet de loi avait été envoyé à l'Assemblée nationale (chambre basse) pour y être débattu.

Cependant, dans l'attente des élections présidentielles et avec le spectre d'une nouvelle vague de répression et de violence, il n'est pas certain que l'initiative progresse encore en 2017.

**PI** suit le débat sur la création d'une législation de protection des DDH au niveau national et provincial en RDC depuis dix ans maintenant. **PI** réalisera une analyse du projet de loi national débattu au parlement dès que le texte sera mis à la disposition de la société civile.

## 2.5. Kenya

En l'absence d'une politique publique établie, la Commission nationale des droits de l'homme du Kenya (KNCHR) a recours à des lois existantes pour apporter une certaine protection aux DDH. Par exemple, elle tient des agents de police personnellement responsables de la criminalisation illégale des DDH. La commission a invité les OSC à une réunion d'élaboration de politique publique les 4 et 5 juin 2015, avec un nombre réduit

de participants dont la tâche principale était de préparer un avant-projet de politique qui pourrait ensuite être complété et approuvé par d'autres OSC. Les organisations représentées à la réunion étaient la Commission nationale des droits de l'homme du Kenya, Article 19, la Coalition nationale des défenseurs des droits de l'homme du Kenya, Samburu Women, Bunge La Mwananchi, le réseau Mediamax, la Commission des droits de l'homme du Kenya, l'Association kenyane pour les personnes handicapées mentales et PI. Ce groupe a été constitué dans l'objectif d'assurer une large représentation des OSC travaillant dans différents domaines relatifs aux droits de l'homme (journalistes, associations d'aide aux personnes handicapées, organisations locales et de défense des droits des femmes dans les communautés marginalisées, organisations de protection des DDH, OSC de niveau national et organisations internationales expérimentées en matière de politiques publiques sur les DDH).

Bien que l'environnement politique kenyan soit défavorable aux OSC en raison du rôle qui leur est attribué dans la mise en examen du président et du vice-président du Kenya par la Cour pénale internationale, la décision a été prise de commencer le processus de rédaction immédiatement, car les procédures d'adoption des politiques sont généralement longues. La logique était que si un projet de politique était déjà en place, il serait possible de répondre rapidement à n'importe quelle opportunité qui se présente.

Le groupe a abordé et identifié les objectifs principaux du projet, ses principes directeurs, les principaux acteurs concernés et les stratégies que la politique doit suivre. Les principaux piliers, fortement influencés par les lignes directrices de l'OSCE sur les DDH, étaient les suivants :

1. Protection face aux attaques, menaces et autres abus ;
2. Protection face à la criminalisation, aux arrestations et détentions arbitraires et aux abus de pouvoir judiciaire ;
3. Lutte contre la marginalisation et la stigmatisation ;
4. Défense des libertés contenues dans le chapitre 4 de la Constitution du Kenya de 2010 (déclaration des droits) ;
5. Défense du droit d'accès et de communication avec les instances internationales.

Ces piliers ont été définis au terme d'un travail de groupe, et à l'issue des deux jours de conférence un squelette d'avant-projet était élaboré. Toutes les organisations participantes avaient la tâche d'intégrer différents aspects de la politique, en vue de constituer un document pouvant être partagé avec la société civile au sens large. L'avant-projet ainsi obtenu a ensuite reçu des commentaires de toutes les organisations participantes, puis a été soumis à l'adhésion et aux suggestions des DDH des différentes régions du pays. Parmi ces suggestions figuraient les suivantes :

- Le document doit employer un langage qui inspirera la collaboration et le soutien du gouvernement ;
- Le document doit faire référence à la Constitution comme fondement pour la politique ;
- Les problèmes qui affectent différemment les individus DDH et les organisations doivent être séparés ;
- D'autres organes conventionnels doivent contribuer au document ;
- Le document doit être partagé largement pour que les intéressés puissent interagir avec le document en étant bien informés.

Le Plan d'action national sur les droits de l'homme (PAN) a été lancé le 4 octobre 2016. L'avant-propos d'une version provisoire précédente affirmait que « La politique et le plan d'action nationaux sur les droits de l'homme donnent effet au chapitre quatre de la Constitution, qui est le cadre légal et constitutionnel en matière de droits de l'homme au Kenya. La mise en œuvre et l'opérationnalisation du chapitre quatre nécessite l'élaboration et l'adoption d'un cadre politique global cohérent qui définisse des objectifs et des priorités en matière de droits de l'homme dans des délais réalistes et qui guide tous les acteurs dans les tâches spécifiques qui doivent être accomplies pour assurer que les principes des droits de l'homme soient intégrés dans tous les aspects du programme de développement du gouvernement<sup>135</sup>. »

Bien que le PAN ne mentionne pas spécifiquement les DDH, il assigne des rôles et des responsabilités aux organismes publics et spécifie des budgets à allouer aux droits de l'homme et à la mise en œuvre des recommandations de l'EPU. Il serait opportun que les DDH consacrent leurs activités de plaidoyer à l'élaboration d'une politique publique complète pour assurer le respect du droit à défendre les droits de l'homme sur base du PAN.

### 3.6. Mali

Dans les conditions de sécurité actuelles, les civils et les DDH sont particulièrement en danger au Mali<sup>136</sup>. La Coalition malienne des défenseurs des droits de l'homme (COMADDH) a initié des discussions avec d'autres OSC et avec le ministère de la Justice et des Droits de l'homme sur l'adoption d'une législation pour la protection des DDH en 2014<sup>137</sup>.

La mobilisation de la société civile autour de ce processus a augmenté d'intensité suite à l'arrestation et la détention arbitraires de quatre DDH en mars 2015<sup>138</sup>. Par ailleurs, suite à des commentaires faits durant l'atelier international d'Abidjan en mai 2015 (voir

135 Voir le texte du projet de PAN sur <http://www.knchr.org/Portals/0/Bills/National%20Human%20Rights%20Policy%20and%20Action%20Plan.pdf>

136 Amnesty International, « Rapport 2014-2015 », 2015 ; Front Line Defenders, « Mali : No Safety for Human Rights Defenders & Civilians », 15 septembre 2015.

137 Voir Rapport Focus 2014, op. cit. p.31.

138 Entretien avec un DDH malien par e-mail, 25 mars 2015.

section 1.3 ci-dessus)<sup>139</sup>, la COMADDH s'est remise à table dans l'objectif d'amender et d'enrichir l'avant-projet pour le rendre plus concret et plus complet<sup>140</sup>. Le document a été rendu public le 29 octobre 2015 durant l'atelier de **PI** avec des représentants des DDH maliens (voir cadre ci-dessous), la COMADDH et d'autres partenaires des OSC maliennes. Mais l'avancée décisive s'est produite en 2016, quand la ministre de la Justice et des Droits de l'homme a exprimé son soutien à la proposition de présenter l'avant-projet de loi à l'Assemblée nationale pour que celle-ci en débattenne puis l'adopte. Cette avancée est intervenue à la suite d'un atelier de deux jours coorganisé par l'ISHR et la COMADDH à Bamako lors duquel la version finale de l'avant-projet de loi a été convenue<sup>141</sup>.

Au moment de la rédaction de ce rapport, l'avant-projet de loi a été soumis au ministre de la Justice et des Droits de l'homme dans l'attente du processus législatif qui aboutira à son approbation en tant que loi nationale. La COMADDH assure actuellement le suivi de ce processus.<sup>142</sup>

**PI** est en contact avec la COMADDH depuis fin 2014 et a suggéré certaines améliorations de l'avant-projet de loi, dont son renforcement par une approche de politique publique<sup>143</sup>. Le 29 octobre 2015, la COMADDH a organisé un séminaire national avec la participation et le soutien de **PI**. Quelque 20 DDH de la capitale et des régions voisines ont participé à l'événement. Ce séminaire avait pour objet d'analyser les avant-projets de loi élaborés par la COMADDH pour la protection des DDH et des victimes et témoins de violations des droits de l'homme, avant de les soumettre au gouvernement.

Ces documents ont été examinés lors de la réunion, tant en séance plénière qu'en séances de groupe plus réduit. Le texte a été amendé en laissant une marge pour apporter d'autres changements éventuels lors de réunions futures. Apportant son expérience des politiques publiques existantes en Amérique latine et dans d'autres régions, **PI** a fourni une assistance technique et participé activement aux discussions. **PI** est d'avis que les différentes initiatives lancées en Afrique de l'Ouest suite à l'adoption de la loi de protection des DDH en Côte d'Ivoire constituent une évolution prometteuse. Les OSC locales doivent toutefois mettre à profit les bonnes pratiques et élaborer des cadres légaux solides pour assurer la protection des DDH, des victimes et des témoins à l'avenir.

Afin d'éviter les failles de la loi ivoirienne (certaines ont été mises en lumière dans le Rapport Focus 2014 de **PI**), il sera essentiel que la loi malienne soit axée sur la responsabilité de l'État de protéger les DDH plutôt que sur la responsabilité des DDH.

139 L'atelier a été organisé par l'ISHR.

140 Entretien avec un DDH malien par e-mail, 11 août 2015.

141 ISHR, « Mali : Significant step towards the legal recognition and protection of human rights defenders », 3 juin 2016, entretien avec un DDH malien par e-mail, 20 octobre 2016.

142 Entretien avec deux DDH maliens par e-mail, 25 mars 2015 et 20 octobre 2016.

143 Ibid.

Le projet de loi doit également spécifier qui sont les bénéficiaires de la loi, reconnaître le lien entre leurs activités et les risques auxquels ils sont confrontés, et inclure un modèle d'analyse de risques. L'indépendance des institutions créées par la loi doit également être garantie, de manière à éviter son application arbitraire et abusive. Enfin, la loi doit établir clairement comment elle sera mise en œuvre (budget et ressources) et par quels organismes gouvernementaux.

### 3.7. Niger

Le Niger est passé d'un régime militaire à un régime démocratique en octobre 2010 après avoir adopté une nouvelle constitution. Les premières élections se sont tenues en 2011. Malgré ces changements, les DDH sont toujours accusés d'infractions criminelles, arrêtés et détenus arbitrairement et subissent l'usage de force excessive<sup>144</sup>. De plus, les autorités de l'État ne prévoient pas de mesures de sécurité pour les DDH en danger. Ces mesures sont prises par des ONG internationales et régionales<sup>145</sup>.

Après avoir participé à l'atelier international de l'ISHR à Abidjan en mai 2015 (voir section 1.4 ci-dessus), le réseau connu sous le nom de Collectif des organisations de défense des droits de l'homme et de la démocratie (CODDHD) a commencé à travailler à une initiative pour l'adoption d'une loi de protection des DDH. En août 2015, le CODDHD s'est entretenu avec le ministère de la Justice et a reçu une réponse positive à sa proposition de la part du ministre Marou Amadou. L'initiative a également reçu le soutien de la Commission nigérienne des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>146</sup>.

Les consultations ont continué en septembre 2016 avec le soutien de l'ISHR<sup>147</sup>. Au moment de la préparation de ce rapport, le CODDHD était en passe de soumettre un avant-projet de loi à la direction générale pour les droits de l'homme du ministère de la Justice en vue d'initier ce processus<sup>148</sup>. Les OSC nigériennes impliquées souhaitent que la nouvelle législation s'inspire de la loi ivoirienne sans reproduire ses failles<sup>149</sup>.

### 3.8. Sierra Leone

Au Sierra Leone, les crimes commis contre les journalistes restent impunis et des lois restrictives sur la liberté d'assemblée et d'expression réduisent l'espace de travail des DDH. Les DDH travaillant sur des questions liées à la responsabilité des entreprises et les

144 ISHR, Collectif des organisations de défense des droits de l'homme et de la démocratie, Réseau ouest-africain des défenseurs des droits de l'homme, « The situation of Human Rights Defenders : Niger – UPR Briefing Paper June 2015 », juin 2015, p.1.

145 Entretien avec un DDH nigérien par Skype, 9 octobre 2015.

146 Ibid. entretien avec un DDH nigérien par e-mail, 2 octobre 2015.

147 ISHR, Rapport annuel 2017, 2017, p.17.

148 Ibid. communication par e-mail avec un DDH nigérien, 17 octobre 2016.

149 Ibid.

femmes DDH sont particulièrement vulnérables<sup>150</sup>. Chose plus préoccupante encore : le gouvernement examine actuellement un avant-projet de loi sur les ONG qui imposerait des restrictions aux activités et à l'indépendance des DDH<sup>151</sup>.

Dans ces circonstances, le pouvoir exécutif a désigné une personne de contact pour les DDH au sein du bureau du président en janvier 2015<sup>152</sup>. Cette personne avait le pouvoir de recommander des mesures de sécurité réclamées par des DDH<sup>153</sup>. Malheureusement, quand cette personne de contact a été nommée ministre effectif au sein du ministère de l'Agriculture, de la Foresterie et de la Sécurité alimentaire, elle n'a pas été remplacée.

La désignation de cette personne a été suivie de déclarations de responsables sierra-léonais mettant en exergue l'importance de l'adoption d'une législation pour protéger les DDH<sup>154</sup>. Dans ce contexte, le Réseau des défenseurs des droits de l'homme du Sierra Leone (HRDN-SL) a initié une discussion sur la formulation d'une loi modèle pour la protection des DDH dans le pays. Le 4 septembre 2015, HRDN-SL a rencontré la personne de contact, qui a suggéré que le réseau élabore un avant-projet de loi et le présente au gouvernement pour que celui-ci l'examine et l'adopte. À cet effet, HRDN-SL a participé à un atelier de formation consacré à l'élaboration de la loi les 4 et 5 octobre 2016. Cette formation a bénéficié du soutien technique de l'ISHR<sup>155</sup>. Au moment de la réalisation de ce rapport, HRDN-SL avait créé un comité de rédaction chargé de mener des consultations régionales avec des DDH. Il prévoyait également d'organiser une réunion avec le comité parlementaire sur les droits de l'homme, qui s'est engagé à soutenir l'avant-projet de loi, afin de discuter des prochaines étapes. Le réseau HRDN-SL estime que si le projet de loi est adopté, il permettra dans une large mesure de neutraliser les impacts négatifs du projet de loi sur les ONG que le gouvernement tente actuellement de faire passer<sup>156</sup>.

### 3.9. Tanzanie

Les DDH ne sont pas particulièrement en danger en Tanzanie, mais ils rencontrent des difficultés en termes de financement et d'amélioration de l'image de leur travail, et re-

---

150 ISHR, « Sierra Leone : Briefing paper on the situation of human rights defenders », 15 avril 2015.

151 ISHR, « Sierra Leone : Safeguard civil society space and improve the working environment for human rights defenders », 27 juin 2016.

152 Le poste était occupé par l'ambassadeur et professeur Monty Patrick Jones, conseiller spécial du président et ambassadeur extraordinaire, jusqu'à ce qu'il soit nommé à un nouveau poste.

153 Entretien avec un DDH sierra-léonais par e-mail, 2 octobre 2015.

154 Lettre de l'ambassadeur du Sierra Leone à la 28ème session ordinaire du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, 2-27 mars 2015.

155 Entretien avec un DDH sierra-léonais par e-mail, 18 octobre 2016.

156 Ibid.

çoivent peu de protection<sup>157</sup>. De nouvelles lois<sup>158</sup> enfreignent les droits des DDH et des journalistes et encouragent leur criminalisation<sup>159</sup>.

Depuis 2015, et dans le contexte du référendum constitutionnel qui est reporté depuis avril de cette année, les menaces adressées aux ONG, aux médias indépendants et aux DDH ont continué d'augmenter<sup>160</sup>. Des élections présidentielles et parlementaires ont également eu lieu en octobre 2015. Ce contexte a généré des troubles, mais il a aussi créé une opportunité d'institutionnaliser davantage la démocratie et d'ouvrir de nouvelles perspectives pour la protection des DDH<sup>161</sup>.

Il n'y a pas actuellement de législation spécifique pour la protection des DDH en Tanzanie. La Coalition des défenseurs des droits de l'homme de Tanzanie (THRDC) travaille à la création d'une politique nationale pour les DDH. La THRDC a également plaidé pour l'inclusion d'un article pour la protection des DDH dans la nouvelle Constitution, rédigée en 2013 (soumise au référendum). Cette initiative a cependant été abandonnée quand des élus soutenant la proposition ont quitté l'Assemblée nationale<sup>162</sup>.

Malgré cette absence, un projet de loi pour la protection des lanceurs d'alerte a été adopté en juillet 2015. La loi **(1)** encourage et facilite la dénonciation du crime organisé, de la corruption, des agissements contraires à l'éthique et des activités illégales et dangereuses ; **(2)** assure la protection des lanceurs d'alerte et des témoins face aux représailles ou persécutions potentielles ; **(3)** établit un mécanisme légal pour récompenser et indemniser les lanceurs d'alerte et les témoins ; et **(4)** couvre d'autres points connexes<sup>163</sup>.

---

157 Ambassade d'Allemagne à Dar es Salaam, « European Union Guidelines on Human Rights Defenders Local Implementation Strategy Tanzania », non daté, p.2 [http://m.daressalam.diplo.de/contentblob/2795972/Daten/890781/Download\\_HRD\\_Tanzania.pdf](http://m.daressalam.diplo.de/contentblob/2795972/Daten/890781/Download_HRD_Tanzania.pdf) ; Human Rights Watch, « Tanzania : UPR Submission 2015 », septembre 2015.

158 Par exemple la loi sur la cybercriminalité de 2015 et la loi sur les statistiques de 2015.

159 Entretien avec des DDH tanzaniens par e-mail, 11 octobre 2015.

160 Projet des défenseurs des droits de l'homme de l'est et de la Corne de l'Afrique (EHAHRDP), « Overview of the Human Rights Situation in the East and Horn of Africa April 2014- April 2015 », avril 2015, p.20.

161 John Mukum Mbaku, « African elections in 2015 : a snapshot for Côte d'Ivoire, Tanzania, Burkina Faso and Sudan », 2015, p.53. ; The Citizen, « Katiba process in limbo », 15 avril 2015.

162 Entretien avec des DDH tanzaniens par e-mail, 11 octobre 2015.

163 « The whistleblower and witness protection act », Bill Supplement n°14, 2015, p.3 ; Center for Law and Democracy, « Tanzania : Whistleblower Protection Law Welcome but Needs Improvement », 14 juillet 2016.



## 4. ASIE

### 4.1. Indonésie

La société civile continue de fournir des efforts pour accroître le niveau de protection offert aux DDH indonésiens par la Commission nationale des droits de l'homme (Komnas HAM). En 2015, Komnas HAM a mis sur pied une équipe pour préparer un projet d'amendement à la loi de 1999 en vigueur sur les droits de l'homme (UU n°9, 1999). Les DDH n'étaient pas inclus dans les versions précédentes de la loi, mais Mme Siti Noor Laila, nommée Rapporteuse spéciale de Komnas HAM sur la question des DDH en 2014, a affirmé que la nouvelle version de la loi intègrera la protection des DDH.

Les fonctions de la Rapporteuse spéciale n'ont pas encore été finalisées et il n'y a pas encore de description de l'emploi ni d'instructions claires sur la manière de protéger les DDH, au-delà de ce que Komnas HAM fait déjà. Depuis septembre 2015, Komnas HAM discute de son règlement interne relatif aux procédures pour la protection des défenseurs des droits de l'homme. Après approbation en réunion plénière, le règlement a finalement été adopté sous la dénomination de « Directives de Komnas HAM pour la protection des DDH qui sont vulnérables et font l'objet de menaces en raison de leurs activités ».

Dans des affaires de criminalisation de DDH, la Rapporteuse spéciale (commissaire) a fait usage de l'article 89, paragraphe 3(h) de la loi n°39 de 1999 sur les droits de l'homme, qui confère à Komnas HAM le devoir et l'autorité « sur approbation du président du tribunal », d' « apporter sa contribution dans les affaires faisant actuellement l'objet d'une procédure judiciaire si l'affaire concerne une violation de droits humains d'intérêt public et une enquête judiciaire, et la contribution de la Commission nationale des droits de l'homme sera communiquée aux parties par le juge ». Ainsi, son intervention dans l'affaire

de M. Gusti Gelombang, leader communautaire et DDH du Kalimantan central, a permis d'obtenir l'acquittement au tribunal.

Le Protection Desk Indonésie de **PI** a plaidé pour le mise en œuvre rapide du mécanisme de protection des DDH coordonné par Komnas HAM. **PI** a également encouragé la participation publique à ce mécanisme de manière à élargir la participation des OSC et accroître la participation d'organisations basées en-dehors de Jakarta.

Le Protection Desk a cherché à entrer en contact avec Jaleswari Pramodhawardani, chargé des questions de politique, de loi, de sécurité et de droits de l'homme au sein du cabinet présidentiel. Aux côtés d'autres OSC indonésiennes partenaires, **PI** a rencontré Sidarto Danusubroto, un membre du conseil consultatif présidentiel indonésien (*Watimpres*) en juin 2016 pour discuter de la protection et de la sécurité des DDH.

**PI** a aussi plaidé avec succès pour l'intégration de la protection des femmes DDH par la Commission nationale indonésienne sur la violence faite aux femmes (*Komnas Perempuan*) dans la seconde moitié de 2016.

Le 27 septembre 2016, **PI** et HuMA ont organisé, en coopération avec Komnas HAM, un séminaire réunissant de multiples acteurs concernés autour du thème « Les défis de la protection des droits de l'homme au niveau de la communauté en Indonésie ». Parmi les intervenants figuraient des représentants du cabinet présidentiel, du ministre de la Justice et des Droits de l'homme, de l'Agence de protection des témoins et des victimes (LPSK), de la police nationale, de Komnas HAM et de Komnas Perempuan. Étaient également invités des représentants de la Commission nationale de la police (*Kompolnas*), de l'ombudsman des droits de l'homme, de la Cour constitutionnelle, du bureau du procureur général, ainsi que des représentants d'ONG, d'organisations communautaires et de médias. Le dialogue a abouti à la conclusion qu'en termes légaux explicites, les DDH restent sans protection et que l'État doit s'attaquer au problème de la protection et de la sécurité des DDH de manière plus systématique.

## 4.2. Pakistan

Les DDH au Pakistan sont confrontés à un niveau de risque élevé. Ils sont notamment la cible d'assassinats, de menaces, d'enlèvements, de harcèlement judiciaire et d'arrestations et détentions arbitraires. Les DDH qui travaillent sur des questions liées aux femmes dans les zones tribales où opèrent des groupes extrémistes sont particulièrement vulnérables<sup>164</sup>. Suite à la fusion entre le ministre des Droits de l'homme et le ministre de la Justice, les deux initiatives menées par la société civile pour créer un système de la pro-

164 Front Line Defenders, « Pakistan », 2015.

tection des DDH au Pakistan ont été abandonnées<sup>165</sup>. Le vote défavorable du Pakistan à la résolution des Nations Unies sur les DDH en décembre 2015 est également alarmant<sup>166</sup>.

Le 7 mai 2015, la commission des droits de l'homme du Pakistan (HRCP)<sup>167</sup> a organisé une consultation réunissant de nombreux représentants de la société civile avec pour objectif d'appeler le gouvernement pakistanais à assurer la sécurité et la protection des DDH et de faciliter leur travail. La réunion a abouti à l'élaboration d'une charte d'exigences en 11 points dans l'espoir qu'elle crée un environnement sécurisé et propice pour les DDH. La charte fait référence aux normes légales constitutionnelles et internationales régissant la protection des DDH, et décrit les obligations de l'État pakistanais envers les DDH<sup>168</sup>.

Face au niveau sans cesse croissant de menaces, d'intimidations et de meurtres subi par les DDH et OSC<sup>169</sup> et face à l'inertie du gouvernement, les représentants de la société civile ont fini par prendre les devants et créer le Réseau pakistanais des défenseurs des droits de l'homme (PHRDN) en octobre 2016. Le réseau plaidera pour la protection des DDH en dialoguant avec le gouvernement et les organes gouvernementaux et apportera une aide immédiate aux défenseurs en danger<sup>170</sup>.

### 4.3. Philippines

Dans le contexte du conflit interne prolongé, de la militarisation accrue<sup>171</sup> et de l'exploitation des ressources naturelles, les violences commises contre les DDH et les communautés autochtones ont augmenté<sup>172</sup>. Entre juillet 2010 et décembre 2015, 17 massacres ont été perpétrés, 30 cas de disparition forcée ont été reportés, 307 meurtres extrajudiciaires ont été commis et le nombre d'arrestations a augmenté<sup>173</sup>.

---

165 Voir Rapport Focus 2014, op. cit. p.32.

166 Hans Thoolen, « Follow up on the Human Rights Defenders Resolution in the UN », 5 décembre 2015.

167 Organe indépendant non gouvernemental des droits de l'homme au Pakistan.

168 Commission des droits de l'homme du Pakistan (HRCP), « HRCP event adopts charter of demands for protecting HRDs », 7 mai 2015 ; Zohra Yusuf, Alternatives International, « Towards Greater Protection for Human Rights Defenders in Pakistan », 11 mai 2015.

169 Christian Solidarity Worldwide, « Pakistan Urged to Protect Human Rights Defenders », 15 juillet 2016.

170 Dawn, « Rights Defenders Network Launched », 16 octobre 2016.

171 Principalement à Mindanao et Bicol.

172 Rencontre avec un DDH philippin à Bruxelles, Belgique, 22 septembre 2015 ; HCDH, Philippines : « UN experts urge probe into killings of three Indigenous peoples' rights defenders », 22 septembre 2015 ; Business and Human Rights Resource Centre, « Philippines : « Development aggression by business blamed for killings of indigenous people in Mindanao », 28 septembre 2015.

173 Karapatan, « 2015 Karapatan end of the Year Report on the Human Rights in the Philippines », 2015, pp.2, 5 et 16.

Bien que les OSC travaillent à la création d'un espace pour la reconnaissance et la protection des personnes en danger, il n'existe toujours pas de mécanisme de protection national et les DDH sont peu reconnus dans le pays. La Commission des droits de l'homme, contrôlée par le chef de l'État et le parti au pouvoir, n'assure toujours pas une protection efficace aux DDH, ni le respect des droits de l'homme de manière générale<sup>174</sup>. Les mandats ne sont pas remplis et les mécanismes de plainte restent inexistants. Un avant-projet de loi reconnaissant certains droits aux DDH (HB01472)<sup>175</sup> est bloqué au Congrès depuis juillet 2013 et se trouve toujours dans l'impasse au moment de la rédaction de ce rapport. Le projet de loi a été rédigé par des OSC locales et présenté à la Chambre des Représentants du Congrès le même mois<sup>176</sup>. Finalement, malgré l'adoption de la législation sur les droits de l'homme par le gouvernement au cours des dernières années pour étendre la protection des droits de l'homme et aligner le pays sur les normes internationales (notamment la loi anti-disparitions forcées de 2012, la loi anti-torture de 2009 et la loi de la République n°10369 de 2013, aussi connue sous le nom de loi de reconnaissance et réparation pour les victimes de violations des droits de l'homme), cette législation n'est pas appliquée efficacement et souffre de négligence et d'indifférence<sup>177</sup>.

L'accession au pouvoir de Rodrigo Duterte à l'issue des élections présidentielles de mai 2016 n'améliorera probablement pas cette situation. Les violations des droits de l'homme et les menaces à l'encontre des communautés continuent de se produire en conséquence des opérations de contre-insurrection. Treize assassinats de paysans, des arrestations illégales et des accusations fallacieuses de leaders et de membres d'organisations sociales ont déjà été rapportés dans les régions touchées par ces opérations<sup>178</sup>. D'autre part, la guerre contre la drogue déclarée par l'administration Duterte suite à son élection à la présidence a entraîné la mort de 1105 consommateurs et trafiquants de drogue entre le 1er juillet et le 14 septembre 2016<sup>179</sup>.

#### 4.4. Sri Lanka

Malgré la fin du conflit armé prolongé avec les Tigres tamouls en 2009, les DDH au Sri Lanka sont toujours la cible de détentions arbitraires, d'accusations criminelles et d'intimidations<sup>180</sup>. Cependant, les élections parlementaires d'août 2015 ont vu accéder au

174 Voir Rapport Focus 2014, op. cit. p.33.

175 République des Philippines, site de la Chambre des Représentants, « House Bills and Resolutions ».

176 Voir Rapport Focus 2014, op. cit. p.33.

177 Karapatan, « Alternative Report on the Philippines submitted to the office of the High Commissioner on Human Rights for the 27th Session of the Universal Periodic Review in the United Nations Human Rights Council in May 2017 », p.2.

178 Ibid. p.6.

179 Ibid. p.6.

180 Amnesty International, « Annual Report 2015/2016 on the situation of human rights in the world », pp.417-421.

pouvoir une alliance entre les deux partis politiques traditionnels, une issue qui était soutenue par d'importants groupements politiques représentant des minorités ethniques et des intellectuels progressistes. Même si les progrès sont lents jusqu'à présent, le nouveau gouvernement a pris une série de mesures positives pour améliorer la situation des droits de l'homme. Par ailleurs, des membres indépendants ont été nommés à la Commission des droits de l'homme du Sri Lanka (HRCSL), la principale institution indépendante de sauvegarde des droits de l'homme<sup>181</sup>.

La HRCSL a élaboré des lignes directrices pour les autorités de l'État sur la protection des DDH (« Directive pour la protection des défenseurs des droits de l'homme »). Une version provisoire du document a d'abord été présentée au Comité de la société civile le 20 janvier 2015. Ensuite, la HRCSL a organisé une série de réunions<sup>182</sup> avec différents représentants de la société civile partout sur l'île, dans le but de recueillir des commentaires et d'améliorer et promouvoir le projet. La HRCSL prévoyait également de discuter du document avec les autorités avant de le finaliser<sup>183</sup>.

Le fait d'avoir élaboré un tel document indique que la HRCSL reconnaît l'importance du travail des DDH et les difficultés auxquelles ils sont confrontés en raison de leurs efforts pour promouvoir et défendre les droits de l'homme. Si les lignes directrices ne donnent pas d'instructions claires établissant comment les mesures de protection doivent être appliquées ou qui est chargé de les appliquer, elles rappellent en revanche aux autorités de l'État leur devoir de respecter et promouvoir le droit à défendre les droits de l'homme. Ces droits comprennent, entre autres, l'obligation de<sup>184</sup> :

- Reconnaître les activités menées par les DDH pour promouvoir et protéger les droits de l'homme sans discrimination et en tenant compte de la question du genre ;
- Respecter et protéger les droits des DDH, notamment la liberté d'association, d'expression, de déplacement, etc. (comme le prévoit la Constitution) ;
- Éviter la criminalisation des activités légales des DDH, les arrestations illégales et les traitements dégradants ;

---

181 INFORM Human Rights Documentation Centre, « Human Rights Situation in Sri Lanka », 17 août 2015 - 17 août 2016.

182 Ces réunions ont eu lieu à Jaffna, Batticaloa, Trincomalee, Vauniya et Anuradhapura entre mai et juillet 2016. South Asian for Human Rights, « Sri Lanka HR Commission issues guidelines to protect Human Rights Defenders », 19 juillet 2015.

183 Commission des droits de l'homme du Sri Lanka, « HRCSL Held Island Wide Discussions with Civil Societies to Strengthen the Human Rights Defenders Guideline », 16 juillet 2015 ; Colombo Gazette, « Sri Lanka HR Commission issues guidelines to protect Human Rights Defenders », 17 juillet 2015. Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, « Commission prepares human rights defenders guidelines », 5 août 2015.

184 Commission des droits de l'homme du Sri Lanka, « Guideline for Protecting Human Rights Defenders », disponible sur la page <http://hrctl.lk/english/wp-content/uploads/2015/07/HRD-English.pdf>

- Assurer une protection efficace des DDH, notamment par des mesures de protection opportunes et efficaces ;
- Veiller à ce que les DDH puissent déposer des plaintes directement auprès des autorités concernées ;
- Renforcer la coordination avec les autorités de l'État ;
- Promouvoir et former les agents de l'État ;
- Allouer des ressources adéquates pour une application efficace.

Bien qu'il s'agisse là d'une évolution positive, **PI** n'a connaissance d'aucune application concrète des lignes directrices jusqu'à présent. **PI** souhaite également souligner que l'existence des lignes directrices ne doit pas être vue comme un remplacement d'une politique publique complète sur la protection des DDH.

## 4.5. Thaïlande

### Suivi de l'évolution récente de l'initiative du ministère de la Justice

La protection des DDH est inefficace en Thaïlande. Il est fréquent que la Commission nationale des droits de l'homme de Thaïlande (NHRCT) ne parvienne pas à apporter une réponse aux violations graves des droits de l'homme en temps opportun et de manière efficace<sup>185</sup>. Les institutions de l'État telles que le Département d'investigation spéciale et le Bureau de protection des témoins n'entreprennent pas non plus les actions requises pour protéger les DDH et enquêter sur les crimes commis contre eux<sup>186</sup>.

En 2013, la NHRCT a proposé de créer une « liste blanche » reprenant les noms des DDH en danger, de manière à sensibiliser le public à leur situation et inciter les autorités à assurer leur protection<sup>187</sup>.

Suite au coup d'État militaire du 22 mai 2014, un gouvernement intérimaire a pris les rênes du pouvoir<sup>188</sup> et adopté, en juillet, une nouvelle constitution provisoire promettant de protéger et de défendre « la dignité, les libertés et les droits humains et l'égalité du peuple »<sup>189</sup>.

Sous le gouvernement intérimaire, le ministère de la Justice a adopté le 28 octobre 2014 l'ordonnance 412/2557, conférant au département de la protection des droits et des libertés du ministère de la Justice le pouvoir d'élaborer des règlements et un système de

185 La Commission est indépendante en théorie mais pas dans la pratique.

186 Front Line Defenders et Protection International, « Joined Submission on Thailand », 21 septembre 2015, § 48-49.

187 ISHR, « Documentation Package, Model National Law on the Protection of Human Rights Defenders », Bangkok, 23-30 avril 2014, p.58.

188 Al Jazeera, « Thai army vows interim government in months », 13 juin 2014.

189 Constitution provisoire de Thaïlande, 2014, disponible en anglais à l'adresse [https://www.constituteproject.org/constitution/Thailand\\_2014.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Thailand_2014.pdf?lang=en). La constitution provisoire a été remplacée par une nouvelle constitution le 6 avril 2017.

protection pour promouvoir les droits de l'homme et les libertés civiles. Afin de prendre des mesures efficaces pour la protection des DDH en danger (c.-à-d. ceux figurant sur la liste blanche), le département a créé un groupe de travail dont la fonction principale est de proposer des lignes directrices et de travailler à des mesures pour la protection des DDH. Ce groupe est également chargé de mettre au point des critères et de mettre en œuvre les mesures convenues<sup>190</sup>.

Les principaux membres du groupe de travail sont des représentants de l'État (dont des responsables du département de la protection des droits et des libertés, de la police thaïlandaise et du cabinet du juge-avocat général), de la Commission nationale (indépendante) des droits de l'homme et de la société civile (dont un professeur et des organisations promouvant les droits de l'homme)<sup>191</sup>.

Le 24 juillet 2015, le groupe de travail s'est réuni pour discuter des conclusions de deux sous-groupes. Le premier sous-groupe a présenté une définition des DDH conforme à la Déclaration des Nations Unies sur les DDH, mais a exclu les DDH qui enfreignent la loi. Le second sous-groupe, dédié à l'analyse des risques et aux enseignements tirés, a suggéré des mesures pour reconnaître, récompenser et suivre les DDH travaillant sur des questions qui les mettent en danger. Bien que les DDH ne soient pas représentés de façon permanente au sein de groupe de travail, des DDH communautaires étaient présents.

Le groupe de travail a organisé plusieurs réunions mais aucune action concrète n'a eu lieu depuis. À ce jour, il n'a présenté aucun résultat<sup>192</sup>.

**PI** participe au groupe de travail en qualité que conseiller technique et donne des conseils sur base des enseignements tirés d'autres expériences de régimes de protection de DDH. **PI** a également aidé la Fédération des paysans du sud de la Thaïlande (SPFT) à participer aux réunions du groupe de travail.

**PI** recommande en outre que le département de protection des droits et des libertés, qui convoque le groupe de travail : (a) accroisse la participation de la société civile et des DDH au sein du groupe de travail et y invite des DDH basés ailleurs qu'à Bangkok ; (b) veille à ce que les DDH soient définis sur base de critères conformes aux normes internationales ; (c) travaillent à la création d'un mécanisme de réponse de l'État aux situations d'urgence rencontrées par des DDH en situation de danger imminent.

190 Protection International, rapport interne 2015, non diffusé en externe.

191 Ibid.

192 Créé en 2006 par le département de protection des droits et des libertés du ministère de la Justice.



## 5. CONCLUSIONS

Si la publication de cette nouvelle édition du Rapport Focus a pris plus de deux ans, à compter du lancement de l'édition 2014, c'est parce que nous voulions répertorier et analyser correctement les évolutions récentes et rapides survenues dans le domaine des mécanismes de protection nationaux : (i) l'adoption d'une loi nationale au Honduras et d'une législation au niveau local au Mexique et en RDC ; (ii) l'expansion rapide de l'intérêt pour les lois nationales de protection des DDH en Afrique de l'Ouest ; (iii) la publication d'une loi modèle par le SIDH/ISHR, basé à Genève ; (iv) l'intensification des efforts de certaines institutions nationales des droits de l'homme pour protéger les DDH ; et (v) les discussions plus récentes sur l'adoption d'une politique publique nationale au Guatemala.

L'intérêt croissant des gouvernements, institutions étatiques, commissions des droits de l'homme et acteurs de la société civile



pour l'adoption de lois et de cadres légaux de protection au niveau national sur plusieurs continents est un signal prometteur. C'est pourquoi ce sujet continue de figurer au programme de recherche de PI.

Cependant, les expériences actuelles et les enseignements tirés en Amérique latine - là où tout a commencé - démontrent la nécessité d'aller plus loin que les méthodes actuelles. Le déficit de mise en œuvre reste un problème considérable. Il est important de signaler, à cet égard, que l'adoption d'une législation n'est que la première étape d'un processus plus long. En effet, la raison d'être d'une politique publique de protection doit être de permettre aux institutions de l'État de remplir leur obligation de promouvoir et protéger le droit à défendre les droits de l'homme. Une telle politique doit se baser sur la volonté politique nécessaire et le soutien de responsables de l'État ; tout en encourageant et permettant la participation des DDH à tous les stades de gouvernance, de l'adoption à la mise en œuvre en passant par l'évaluation. Cela implique également que les politiques de protection doivent s'attaquer aux causes profondes et à la violence structurelle contre les DDH et renforcer un environnement propice pour la défense des droits de l'homme. D'autre part, la protection effective des personnes en danger exige l'abolition des lois utilisées pour criminaliser et entraver le travail des DDH et combattre l'impunité pour les auteurs de ces actes.

Enfin, plutôt que de chercher à créer des modèles législatifs uniformes permettant aux pays de remplir les devoirs énoncés dans la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme, il est d'une importance essentielle que toute initiative normative spécifique ou politique publique de protection réponde aux besoins réels de la société civile et des DDH locaux. Leurs objectifs et leurs méthodes doivent être définis en coordination avec les OSC, de même que les mesures conçues pour suivre, évaluer et améliorer les programmes lorsqu'ils sont en place.



RAPPORT

# FOCUS

POLITIQUES PUBLIQUES POUR LA PROTECTION  
DES DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME :  
DÉFIS RÉCENTS ET TENDANCES GLOBALES  
EDITION 2017

**Publié par :**

Protection International, rue de la Linière 11, B-1060  
Bruxelles, Belgique  
Copyright © 2017 Protection International

**ISBN:** 978-2-930539-47-8

**EAN:** 9782930539478

**Bailleurs des fonds :** AJSW, SIDA, SRT, OAK  
Foundation ET Ford Foundation

**Traduction et relecture :**

James Lupton, Thomas Lecloux, Gabriel Porras

**Éditeur :** Mauricio Angel

**Recherche & rédaction :** Mauricio Angel,  
Charlotte Heymans ET Sylvain Lefebvre

**Mise en page :** Magdalena Horanin

**Remerciements :**

À tous les contributeurs externes et aux  
collaborateurs de PI qui ont contribué à la rédaction  
de ce rapport avec leurs analyses.

**Décharge :**

Le contenu de ce document ne représente  
pas nécessairement la position de Protection  
International ou de ses bailleurs. Les contributions  
externes et entretiens ont été réalisés de manière  
individuelle et toute responsabilité résultant du  
contenu de ce document est celle des auteurs. Ni  
les rédacteurs ni les éditeurs de ce document ne  
peuvent garantir que les informations qu'il contient  
sont complètes et dénuées d'erreurs, et ne peuvent  
par conséquent pas être tenus responsables des  
éventuels dommages résultant de son usage. Aucune  
partie de ce document ne peut être prise comme une  
norme ou une garantie de quelque nature que ce soit  
et ne pourra être utilisée sans les moyens nécessaires  
pour évaluer les risques et les problèmes de  
protection auxquels sont confrontés les défenseurs  
des droits humains.

---

**Contributions externes :** Michael Link, Jovana Kokir (OSCE/ODIHR); Phil Lynch (ISHR); Alice De Marchi  
Pereira de Souza (Justiça Global); Yesica Sánchez, Emilie de Wolf (Consortio Oaxaca); Orfe Castillo,  
María Martín (JASS).





Creative Commons

Sauf mention contraire, ce document est sous licence  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

RAPPORT

# FOCUS

POLITIQUES PUBLIQUES POUR LA PROTECTION DES  
DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME :  
DÉFIS RÉCENTS ET TENDANCES GLOBALES  
EDITION 2017

Copyright © 2017 Protection International.

ISBN: 978-2-930539-47-8

 **PROTECTION**  
international

Protection International, rue de la Linière 11,  
B-1060 Bruxelles, Belgique  
[www.protectioninternational.org](http://www.protectioninternational.org)