

Lignes directrices de la Suisse concernant la protection des défenseurs des droits de l'homme



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE

Introduction

La protection et la promotion des droits de l'homme ainsi que le renforcement de l'état de droit font partie des objectifs de politique extérieure de la Suisse. Ces objectifs ne peuvent être atteints que si les normes et standards internationaux en matière de droits de l'homme sont transposés dans la réalité. Les défenseurs des droits de l'homme jouent à cet égard un rôle crucial.

Œuvrant à la protection pleine et entière ainsi qu'au respect effectif des droits et des libertés des individus ou des groupes d'individus, les défenseurs des droits de l'homme peuvent parfois être entravés dans leur travail, faire l'objet d'actes d'intimidation et être victimes de répressions. Il arrive même, dans des cas extrêmes, que leur intégrité corporelle et leur vie soient mises en danger. Face à de telles menaces, la protection de ces personnes revêt une importance capitale.

Dans le message concernant la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine 2012–2016, la Suisse reconnaît le rôle essentiel joué par ces hommes et femmes dans la promotion et la protection des droits de l'homme. Les six thèmes phares¹ sur lesquels la Suisse, forte de son expertise dans ces domaines, a décidé de concentrer son action, sont étroitement liés aux droits de l'homme.

¹ Thèmes phares : paix et sécurité ; démocratie, élections et séparation des pouvoirs ; traitement du passé et prévention des atrocités ; promotion et protection des droits de l'homme ; protection des civils dans les conflits armés ; migration et lutte contre la traite des êtres humains.



Depuis de nombreuses années, la Suisse plaide publiquement en faveur d'une meilleure protection des défenseurs des droits de l'homme et entreprend des démarches auprès des Etats dans lesquels ces derniers sont menacés et entravés dans leur travail par les autorités. Soucieux d'intégrer et d'uniformiser la pratique suisse déjà existante, le DFAE a rédigé des lignes directrices concernant la protection des défenseurs des droits de l'homme. Ce recueil, qui présente de manière claire différentes méthodes ayant fait leurs preuves, vise à garantir l'application d'une seule et même approche à leur égard et à sensibiliser les employés des représentations suisses à l'étranger aux problèmes et défis auxquels les défenseurs des droits de l'homme sont confrontés. Les lignes directrices offrent un dispositif concret pour traiter les problèmes relatifs aux défenseurs et constituent un instrument utile pour le travail quotidien des représentations suisses à l'étranger et d'autres institutions et organisations.

Département fédéral des affaires étrangères
(DFAE)

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D Burkhalter'. The signature is fluid and cursive, written over a light background.

Didier Burkhalter
Conseiller fédéral



Inhalt

1. Introduction	7
1.1 But des lignes directrices concernant la protection des défenseurs des droits de l'homme	7
1.2 Défenseurs des droits de l'homme : définition	8
1.3 Contexte	9
2. Lignes directrices de la Suisse concernant la protection des défenseurs des droits de l'homme	10
2.1 Collecte de l'information et rapports	11
2.2 Contacts directs avec les défenseurs des droits de l'homme	12
2.3 Contacts avec les autorités concernées	13
2.4 Propos publics sur la protection d'un défenseur des droits de l'homme	13
2.5 Collaboration avec des acteurs internationaux, des représentants d'Etats partageant les mêmes vues et des ONG nationales et internationales	14
2.6 Travail médiatique	14
2.7 Présence aux Nations Unies à Genève	15
2.8 Représailles contre les défenseurs des droits de l'homme	15
2.9 Politique d'octroi des visas	15
3. Mise en œuvre des lignes directrices	17
3.1 Rôle de la centrale	17
3.2 Suivi	17
Annexe	19

Un défenseur des droits de l'homme est toute personne qui, seule ou en association avec d'autres, s'emploie à promouvoir et à sauvegarder les droits de l'homme².

« Chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de promouvoir la protection et la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux niveaux national et international. » Article 1 de la Déclaration de l'ONU sur les défenseurs des droits de l'homme³

La Suisse accorde une grande importance à la protection des défenseurs des droits de l'homme, menacés en bien des endroits du fait des efforts qu'ils déploient pour obtenir l'application des normes reconnues au niveau national et international en matière de droits de l'homme. Les présentes lignes directrices visent donc avant toute chose à améliorer leur protection.

2 Les bénéficiaires des droits de l'homme sont des personnes individuelles. La Suisse se concentre donc avant tout sur l'individu et sur ses droits ; ce faisant, elle protège la liberté d'association et de réunion dans sa législation, garantissant la possibilité de former des groupes.

3 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 : A/RES/53/144.

1. Introduction

Le DFAE s'est fixé pour tâche d'affiner et de mieux structurer sa collaboration avec les représentations suisses, les bureaux de coopération de la DDC, la Direction politique, la Direction du droit international public, l'ensemble des départements fédéraux concernés, ainsi qu'avec la société civile suisse sur le territoire national comme à l'étranger, dans le but de favoriser la mise en œuvre de la Déclaration de l'ONU sur les défenseurs des droits de l'homme (DHH). Il propose pour cela des bases thématiques⁴.

Les présentes lignes directrices ont pour objectifs :

- a) de sensibiliser le personnel des représentations à l'étranger comme de la centrale⁵ aux problèmes touchant aux DDH ;
- b) de promouvoir l'adoption d'une approche unifiée (au niveau bilatéral comme multilatéral) visant à une meilleure protection des DDH ;
- c) de dégager des moyens d'action concrets pouvant contribuer à ce que les DDH bénéficient d'un appui efficace et systématique.

C'est d'abord à l'Etat qu'il incombe de protéger, de promouvoir et de mettre en œuvre avec efficacité les droits de l'homme et les droits fondamentaux. De cette obligation découle le devoir spécifique de protéger les DDH. En ce sens, la Suisse a un rôle de protection des DDH même s'ils mènent leur action hors de son territoire.

⁴ Le Message concernant la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine 2012–2016 vise parmi ses six objectifs à : « contribuer au renforcement de la protection des droits humains par une politique des droits humains renforcée et réorientée, accompagnée de projets concrets dans des pays choisis ».

⁵ La centrale désigne tous les départements importants de l'administration fédérale à Berne.

1.1 But des lignes directrices concernant la protection des défenseurs des droits de l'homme

La Suisse reconnaît aux DDH un rôle essentiel dans la protection et la promotion des droits de l'homme ainsi que dans la consolidation de l'Etat de droit. Ils apportent une contribution utile à la mise en œuvre des normes internationalement reconnues en matière de droits de l'homme – qu'il s'agisse des droits civils et politiques ou des droits économiques, sociaux et culturels. En outre, les DDH luttent efficacement contre les violations des droits de l'homme et des droits fondamentaux et jouent un rôle déterminant dans la concrétisation de ces droits et dans l'élaboration de nouvelles règles juridiques. Cet engagement porte notamment sur :

- la lutte contre l'impunité ;
- les réparations accordées aux victimes de violations des droits de l'homme (en particulier sous forme d'assistance médicale et juridique) ;
- la documentation des violations des droits de l'homme et des droits fondamentaux.

Sur le plan juridique, l'action des DDH est légitimée par les Pactes de l'ONU de 1966 relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I)⁶ et aux droits civils et politiques (Pacte II)⁷, que la Suisse et une majorité d'Etats ont ratifiés, ainsi que par la

⁶ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

<http://www2.ohchr.org/french/law/cescr.htm>

⁷ Pacte international relatif aux droits civils et politiques

<http://www2.ohchr.org/french/law/ccpr.htm>

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 de 1998.

Dans le cadre de son engagement en faveur des droits de l'homme, la Suisse accorde une attention particulière aux DDH, dont la voix a une influence notable dans la formation de l'opinion publique, du fait qu'ils ne sont liés à aucune force politique en particulier, mais qui sont très exposés en raison de leur action de défense de groupes particulièrement vulnérables. Dans de nombreux pays, les DDH sont entravés dans leur travail voire menacés directement ou indirectement à cause de lui, ce en dépit de la liberté universellement reconnue à chacun de s'engager en faveur de la protection et de la réalisation des droits de l'homme. Il est donc aujourd'hui plus nécessaire que jamais de prendre en compte leur situation et de mieux les protéger.

Les DDH et leurs proches sont régulièrement intimidés, tracassés, menacés, entravés dans leur action, attaqués ou emprisonnés arbitrairement et condamnés par des acteurs étatiques ou non – groupes armés ou sociétés privées, par exemple. Les femmes DDH, les militants des droits des LGBTI⁸ et des droits fonciers et les groupes indigènes sont particulièrement vulnérables.

Les abus ou restrictions ci-dessous gênent particulièrement le travail des DDH :

- recours à la violence ou menaces de mort anonymes : les policiers et autres membres de forces de sécurité comptent parmi les principaux auteurs des violences perpétrées contre les DDH, qu'ils soumettent notamment à des arrestations arbitraires, à des perquisitions illégales ainsi qu'à des violences physiques ;

- lois et de règlements administratifs qui n'autorisent pas les DDH à se faire reconnaître en tant qu'ONG et peuvent interdire leurs associations.

La Suisse se mobilise déjà, au niveau bilatéral comme multilatéral, pour que les DDH bénéficient d'une protection efficace, et utilise ponctuellement à cet effet bon nombre des instruments évoqués dans les présentes lignes directrices.

Les représentations à l'étranger étant des interlocuteurs précieux pour les DDH victimes de persécutions le présent document vise à mettre à la disposition du réseau extérieur une panoplie de bonnes pratiques et de modes d'action éprouvés, à utiliser dans le pays d'accueil selon la situation et le contexte.

1.2 Défenseurs des droits de l'homme : définition

Les DDH se mobilisent individuellement ou en groupe (en tant qu'organisations non gouvernementales, ONG enregistrées ou non-enregistrées), à titre professionnel ou privé, pour obtenir la mise en œuvre des droits de l'homme. Ils sont considérés comme tels par leur action et par le contexte dans lequel ils interviennent – le plus souvent pour défendre les droits d'autres personnes plutôt que les leurs. Aucune liste exhaustive n'a jamais été délibérément établie, car une telle excluerait d'emblée les nouveaux acteurs de la société civile⁹. La Suisse adopte une définition fondée sur l'action dans ses

⁸ Personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées.

⁹ Hina Jilani (ancienne représentante spéciale du Secrétaire général des Nations Unies pour les défenseurs des droits de l'homme) a défini ainsi les DDH : « HRD are identified above all by what they do and it is through a description of their actions and of some of the contexts in which they work that the term can best be explained » (Les DDH se reconnaissent d'abord à ce qu'ils font ; la meilleure façon d'expliquer le terme est de décrire leurs activités et certains des contextes dans lesquels ils travaillent). <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Defender.aspx>

efforts de protection des DDH, et s'appuie explicitement dans ce contexte sur les Pactes I et II et Déclaration de l'ONU sur la protection des défenseurs des droits de l'homme. Les droits ci-dessous ont une grande importance pour les DDH :

- le droit à la liberté d'expression (art. 19, Pacte II).
- le droit de réunion pacifique (art. 21, Pacte II) ;
- le droit d'association (art. 22, Pacte II) ;

Les DDH reconnaissent l'universalité, l'interdépendance et l'indivisibilité des droits de l'homme, sans distinction de sexe, d'appartenance ethnique, de nationalité, de religion, d'orientation sexuelle ou autre. Leur engagement en faveur de la mise en œuvre, du respect et de la promotion des droits de l'homme exclut le recours à la violence.

1.3 Contexte

La *Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus* – que la Suisse avait oeuvré avec succès à faire adopter à l'Assemblée générale de l'ONU, en 1998 – constitue toujours, aux côtés des Pactes I et II, le cadre de référence international de la protection des DDH.

Le mandat de rapporteur spécial de l'ONU sur la situation des DDH a été créé en 2000, à l'instigation de la Norvège, soutenue par de nombreux Etats partageant ses vues, dont la Suisse. Il a été confié initialement (de 2000 à 2008) à la Pakistanaise Hina Jilani, à laquelle a succédé en 2008 l'Ougandaise Margaret Sekaggya. Des mécanismes régionaux de protection des droits de l'homme tels que l'Organisation des Etats américains (OEA), l'Union africaine (UA), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ou le Conseil de

l'Europe (CE) contribuent également pour beaucoup à la protection des DDH.

L'Union européenne a adopté en 2004 ses *Orientations concernant les défenseurs des droits de l'homme*¹⁰, sur la base de la Déclaration de l'ONU sur la protection des DDH et de son Commentaire¹¹. La Norvège l'a imitée en 2005 avec ses propres orientations¹².

Les lignes directrices adoptées par la Suisse sur la protection des DDH se distinguent des orientations existantes en la matière par le fait que :

- elles reflètent l'expérience concrète sur les DDH qu'ont recueillie les représentations suisses à l'étranger ainsi que les ONG suisses opérant à l'étranger ;
- elles intègrent les avancées du débat sur les DDH depuis 2005.

10 *Garantir la protection - Orientations de l'Union européenne concernant les défenseurs des droits de l'homme* : <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/web10056re01.fr04.pdf>. Depuis, les ambassades des pays de l'UE ont mis en place des coordinateurs (*Focal Points*) DDH.

11 <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationofdefendersjuly2011.pdf>

12 *Norway's efforts to support human rights defenders*: <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/Menneskerettighetsforkjaempere/VeiledningMRforkjengelskFIN.pdf>

2. Lignes directrices de la Suisse concernant la protection des défenseurs des droits de l'homme

Les présentes lignes directrices s'adressent en premier lieu aux représentations de la Suisse à l'étranger, qui sont de précieux interlocuteurs pour les DDH. Elles constituent des normes minimales et chacune des actions possibles qu'elles présentent peut être adaptée ou étoffée. Si une représentation se mobilise pour un DDH menacé, il faut que ce soit à la demande explicite de la personne concernée, et en concertation étroite avec elle, sa famille ou son entourage proche. Le choix de la conduite à tenir dépendra de la situation et du contexte politique.

D'une manière générale, le droit international est centré sur l'Etat. Les obligations qu'il prévoit découlent des traités internationaux (Pacte I et II, par exemple), du droit international coutumier ainsi que des normes impératives du droit international public (*ius cogens*, par exemple l'interdiction de la torture). De là provient l'obligation de l'Etat de respecter et de protéger les droits de l'homme.

Il est essentiel, pour améliorer les mécanismes de protection des DDH, d'y associer les acteurs non étatiques¹³. Des entreprises gérées de façon irresponsable peuvent éroder, par intérêt économique privé, les droits de l'homme, en particulier les droits économiques et sociaux. Alors qu'elle promeut activement les droits de l'homme, la Suisse doit faire preuve de cohérence dans son action. La nature et les modalités de la protection des DDH

varieront en fonction du contexte local¹⁴, tandis que la forme et le contenu des actions seront à adapter en conséquence. Globalement, il convient d'attirer l'attention des représentations suisses à l'étranger sur les points exposés en (a), et de les charger de déployer les efforts énumérés en (b).

- a) En matière de sensibilisation, il est souhaitable que les représentations suisses à l'étranger :
- reconnaissent le travail des DDH et s'efforcent de les protéger ;
 - appuient activement les femmes défenseurs des droits de l'homme et toutes les autres personnes qui s'engagent en faveur des droits des femmes et d'autres groupes particulièrement vulnérables, comme les minorités ethniques, les populations indigènes, les migrants et les défenseurs des droits des LGBTI et des droits fonciers ;
 - exhortent au respect effectif de toutes les normes de droit international protégeant les DDH.
- b) Les représentations à l'étranger peuvent inciter les représentants des autorités nationales :
- à ratifier au plus vite tous les traités internationaux importants auxquels ils ne sont pas encore parties, à mettre leur législation nationale en conformité avec leurs obligations internationales ou à ne pas nuire aux activités des DDH ni à les criminaliser (en durcissant la législation sur les médias ou la sécurité, par exemple) ;
 - à promouvoir dans le pays la mise en œuvre de

¹³ La Suisse s'est récemment associée à plusieurs initiatives visant à ce que les entreprises internationales respectent mieux les normes relatives aux droits de l'homme : Code de conduite international des entreprises de sécurité privées (<http://www.icoc-psp.org>), Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme (http://www.voluntaryprinciples.org/files/principes_volontaires_francais.pdf)

¹⁴ La Direction du Développement et de la Coopération (DDC) recourt dans ce contexte par exemple à la notion de Gestion des programmes sensible aux conflits (GPSC)

la Déclaration de l'ONU sur les défenseurs des droits de l'homme ;

- à mettre en place des programmes de protection des DDH et à les respecter pleinement ;
- à exiger des enquêtes sur les diffamations, les menaces et les attaques dirigées contre des DDH ainsi que des poursuites pénales contre les auteurs ;
- à mettre en place des programmes spécifiques de protection des DDH ou à en faire bénéficier les DDH très menacés ;
- à veiller à ce que les forces de sécurité, en particulier la police et l'armée, soient spécifiquement formées au respect des droits de l'homme ;
- à inviter dans le pays la rapporteure spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme des Nations Unies ainsi que les titulaires de mandats des mécanismes régionaux, puis à mettre en œuvre leurs recommandations ;
- à veiller à ce que le droit international humanitaire soit systématiquement respecté en situation de conflit armé ;
- à travailler avec l'instance nationale des droits de l'homme dans le but d'encourager et de protéger les DDH ;
- à soutenir la société civile locale et à dénoncer publiquement les atteintes ;
- à associer systématiquement la société civile aux décisions en la matière ;
- à rechercher le dialogue avec les DDH, le cas échéant sous forme de consultations régulières institutionnalisées (par exemple pour la préparation des rapports de l'Examen périodique universel).

2.1 Collecte de l'information et rapports

Les DDH jouent un rôle déterminant dans la collecte d'informations sur les atteintes aux droits de l'homme. Il revient aux représentations de la Suisse à l'étranger d'aider les DDH à exercer ce rôle de surveillance et de prêter attention à ce que le cadre juridique ne soit pas modifié en leur défaveur.

Il incombe à chaque représentation à l'étranger de connaître la société civile internationale et locale opérant sur place. Une représentation peut mener une action publique de soutien à des DDH même s'ils n'ont pas de lien direct avec la Suisse; quelle que soit la nationalité d'un DDH, son engagement en faveur des droits de l'homme est une justification suffisante.

L'échange régulier de renseignements avec d'autres acteurs locaux et la transmission de l'information à la centrale sont importants dans le soutien concret aux DDH. Le facteur temps est primordial. Il est particulièrement difficile d'apprécier rapidement la gravité des menaces pesant sur un DDH ou d'obtenir des renseignements crédibles. Il est donc utile de pouvoir s'appuyer sur un réseau large et flexible de sources d'information fiables.

La représentation doit faire figurer la situation des DDH dans son rapport annuel sur les droits de l'homme. En cas de menace grave, elle devra en outre préparer un rapport *ad hoc*. Les représentations ont bien sûr toute latitude pour soumettre des recommandations concrètes concernant la suite à donner (démarches ou communiqués de presse, par exemple).

La collecte d'informations peut s'appuyer sur les sources et acteurs suivants, parmi d'autres :

- institutions nationales et régionales de l'ONU sur place, en particulier les bureaux du

Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies, antennes d'entités régionales telles que l'OEA, l'UA, l'OSCE et le CE ;

- rapports de l'ONU, en particulier ceux de la rapporteuse spéciale sur la situation des DDH, des mécanismes régionaux relatifs aux droits de l'homme et d'autres rapporteurs spéciaux¹⁵ ;
- rapports destinés aux organes des traités de l'ONU et à d'autres organes de contrôle internationaux ou régionaux ou rapports préparés dans le cadre de l'EPU ;
- ONG nationales et internationales (en particulier les DDH locaux ainsi que les ONG suisses et les ONG internationales établies en Suisse, qui peuvent être des sources d'information fiables) ;
- représentations diplomatiques locales d'Etats partageant nos vues ;
- institutions nationales des droits de l'homme ;
- articles de presse fiables et vérifiables.

2.2 Contacts directs avec les défenseurs des droits de l'homme

Le contact direct avec des représentations étrangères peut souvent être un bon instrument de protection des DDH. L'attention internationale et le soutien public peuvent légitimer leur travail et contribuer efficacement à leur sécurité. Toute prise de contact doit cependant tenir compte du contexte local et nécessite une concertation entre les représentants de la communauté internationale. Un engagement visible de cette dernière en faveur des DDH peut avoir, pour ces personnes ou leurs familles, des effets néfastes qu'il faut à tout prix éviter et qu'il conviendra d'apprécier d'entente avec les personnes concernées et en fonction du contexte local. Il sera bon aussi de choisir un lieu approprié à la situation et d'informer les DDH

des dispositions prévues pour leur sécurité et des mesures concrètes de protection qu'eux-même peuvent prendre (en particulier en ce qui concerne la sécurité sur Internet).

Activités envisageables :

- **Invitation des DDH à la représentation suisse** : il est possible de faciliter les contacts informels entre la représentation et les DDH, et d'aider ces derniers à se constituer et à entretenir un réseau de contacts en les invitant à des manifestations publiques à la représentation – par exemple, à l'occasion de la fête nationale, de la Journée des droits de l'homme (10 décembre) ou de la Journée internationale de la femme (8 mars).
- **Visites à des DDH dans des zones rurales** : les DDH vivant dans des zones rurales éloignées des capitales ont également besoin d'un soutien international. Ces visites (visites communes de projets par plusieurs représentations diplomatiques, par exemple) peuvent apporter un appui moral considérable aux DDH et renforcer leur protection.
- **Protection temporaire à l'ambassade** : à titre exceptionnel et dans des cas particulièrement pressants, l'ambassade peut accorder à des DDH une protection temporaire dans ses locaux.
- **Retour dans le pays et entrée sur le territoire du pays d'origine** : si des DDH risquent de rencontrer des difficultés à son retour dans son pays d'origine, la représentation à l'étranger peut aller les chercher à l'aéroport (cf. chapitre 2.8).
- **Transmission d'informations** : il est exceptionnellement possible, après consultation des DDH et/ou de leur famille, de transmettre des informations confidentielles par les canaux diplomatiques (communication confidentielle au Haut-Commissariat aux droits de l'homme, par exemple).

¹⁵ Liste des procédures spéciales : <http://www2.ohchr.org/french/bodies/chr/special/themes.htm>

- **Observation des procès intenté à des DDH** : une présence internationale visera à garantir l'équité des procès et à dénoncer toute violation de la procédure ou des normes internationales relatives aux droits de l'homme. Selon la situation, il serait envisageable que l'ambassade confie un cas concret à une ONG spécialisée dans l'assistance juridique.
- **Visites en détention** : la visite à un détenu montre qu'il n'a pas été oublié. Elle permet aussi de vérifier le respect des normes minimales de détention. Il va de soi qu'une telle visite ne doit être rendue qu'après examen approfondi du cas. En outre, les représentations à l'étranger devraient évoquer publiquement les cas de détention arbitraire.
- **Participation à des séminaires et autres rencontres** : la présence de représentations étrangères à des réunions, conférences de presse ou séminaires organisés par des DDH peut constituer un témoignage de solidarité.
- **Soutien psychosocial des DDH** : la formation et l'accompagnement psychosocial professionnel aident les DDH à surmonter les risques d'épuisement psychologique et de traumatisme secondaire et à mieux préserver leur santé physique et psychique.
- **Si aucune représentation suisse n'est établie dans le pays**, des alliances devraient le cas échéant être formées avec des Etats partageant nos vues (par exemple les pays membres de l'UE ou la Norvège), des organisations internationales ou des ONG, et il conviendrait de soutenir les efforts déployés par ces partenaires pour la protection des DDH.

2.3 Contacts avec les autorités concernées

La situation des DDH peut être abordée dans le contact direct avec les autorités concernées ou par une démarche diplomatique – à caractère général ou centrée sur un cas particulier.

- a) **Entretiens formels ou informels** : ils peuvent avoir lieu à l'occasion de consultations politiques régulières, de visites bilatérales officielles, ou de contacts formels ou informels avec les autorités locales concernées.
- b) **Démarches et interventions** : ce type de communication (qu'il est possible de coordonner avec d'autres ambassades) s'adresse au gouvernement concerné. Il permet de se procurer des informations verbalement ou par écrit, et de proposer des négociations dans une note diplomatique, un aide-mémoire, un *non-paper*, ou un entretien particulier.

2.4 Propos publics sur la protection d'un défenseur des droits de l'homme

La Suisse peut intervenir en faveur des DDH quand elle dispose de suffisamment d'informations fiables. Elle peut le faire en cas de violations graves et systématiques des droits de l'homme ou de menaces répétées, dans un climat d'oppression, de restriction des libertés fondamentales et d'intimidations manifestes. Il faut savoir qu'une action dirigée contre un seul DDH peut souvent influencer sur le comportement de plusieurs DDH ou d'organisations entières.

La forme et le contenu de l'intervention de la représentation doivent s'appuyer sur les traités internationaux (en particulier les Pactes I et II) et la Déclaration de l'ONU sur la protection des DDH, et se référer aux atteintes aux droits de l'homme le plus fréquemment commises contre des DDH.

Une intervention de ce type est particulièrement envisageable dans les cas suivants :

- restrictions du droit à la liberté d'expression ;
- restrictions du droit à la liberté d'association et de réunion pacifique ;
- actes de torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants ;
- détentions arbitraires ;
- procès inéquitables ;
- exécutions extrajudiciaires ;
- disparitions ;
- menaces de mort et autres intimidations.

2.5 Collaboration avec des acteurs internationaux, des représentants d'Etats partageant les mêmes vues et des ONG nationales et internationales

Une action coordonnée, sur place ou au sein d'organes multilatéraux, avec des acteurs internationaux et des représentants d'Etats partageant les mêmes valeurs, ou encore avec des ONG nationales et internationales, peut considérablement renforcer l'efficacité d'une intervention. Il convient d'envisager dans ce contexte les points suivants :

- les échanges doivent être réguliers avec les agences de l'ONU établies sur place et le CICR ;
- le contact doit être constant avec les représentants des pays partageant les mêmes valeurs et les ONG internationales, par exemple pour des actions conjointes (interventions, visites sur place) ou l'observation d'un procès ;
- la représentation suisse locale peut inviter à une table ronde des acteurs internationaux en mission dans le pays d'accueil pour aborder la situation des DDH avec des acteurs de la société civile.

2.6 Travail médiatique

En général, la Suisse ne condamne publiquement les violations des droits de l'homme que dans des cas graves : restriction majeure et excessive de la liberté d'expression, adoption de lois restrictives, assassinats arbitrairement, actions extrajudiciaires ou détentions à caractère politique. Il convient en outre de se demander, selon le cas, si une intervention publique pourrait exposer le DDH ou des membres de sa famille à des risques supplémentaires. Les actions suivantes sont envisageables, en concertation avec la centrale :

- **Communiqués de presse** : la représentation à l'étranger peut publier un communiqué en accord avec la centrale. La décision est prise en dernier ressort par le service Information du DFAE, après consultation des services concernés et de la direction du département sur la publication.
- **Interviews dans la presse locale** : il est possible de prendre publiquement position à l'occasion d'un événement touchant aux droits de l'homme (consultations bilatérales sur les droits de l'homme ou visite d'un rapporteur spécial de l'ONU, par exemple). C'est également le service Information du DFAE qui prend la décision ce concernant.

2.7 Présence aux Nations Unies à Genève

De manière générale, la Suisse encourage la participation active d'organisations de la société civile à Genève¹⁶.

La participation des ONG a figuré parmi les priorités de la Suisse dès les négociations relatives à la création et à la mise en place du Conseil des droits de l'homme. Genève étant considérée comme le centre de la politique internationale des droits de l'homme, la Suisse se doit de favoriser tout spécialement, sur le plan politique, logistique et financier, la participation des DDH locaux aux rencontres de l'ONU qui les intéressent.

La délivrance des visas relève strictement de l'Office fédéral des migrations (ODM) du DFJP¹⁷. La délivrance de visas VTL¹⁸ est du ressort du DFAE, mais c'est concrètement la mission à Genève qui les octroie, après consultation avec la centrale du DFAE à Berne.

¹⁶ Par exemple, aux séances du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, dans le cadre de l'EPU et lors de la soumission des rapports nationaux aux organes de surveillance des traités de l'ONU.

¹⁷ www.bfm.admin.ch

¹⁸ Lorsque des circonstances exceptionnelles et urgentes l'exigent, notamment en vertu des obligations internationales de la Suisse ou en cas d'invitations officielles par la Suisse, la représentation peut délivrer des visas à validité territoriale limitée (VTL), conformément à l'Acquis Schengen. Cette mesure ne s'applique toutefois qu'à des cas isolés. Par ailleurs un visa VTL permet l'entrée et le séjour sur le territoire suisse uniquement. Il exclut la possibilité de se rendre dans un autre Etat de l'espace Schengen. En outre, le titulaire d'un visa VTL doit entrer et sortir par la Suisse, sans transiter par un autre Etat membre de l'espace Schengen. <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/intorg/un/unge/gepri/manvis/manvi2.html>

2.8 Représailles contre les défenseurs des droits de l'homme

Les DDH qui collaborent avec des institutions onusiennes ou d'autres organisations internationales peuvent davantage attirer l'attention sur eux et s'exposer par conséquent à des risques accrus. Or l'ONU attache une grande importance aux informations de première main qu'apportent les DDH. Particulièrement préoccupée par les représailles dont les DDH peuvent être l'objet, elle a déjà, à plusieurs reprises, exhorté publiquement les Etats à s'abstenir de toute violence contre eux. Cette question a figuré plusieurs fois à l'ordre du jour du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, comme dernièrement par l'adoption d'une résolution à ce sujet.

Dans ce contexte, les DDH ont tout particulièrement besoin de protection. Des DDH qui se sont prononcés devant le Conseil des droits de l'homme ou après le passage d'un Rapporteur spécial des Nations Unies la communauté diplomatique doit être particulièrement attentive. Il semble utile de conseiller à tous les DDH qui ont de bonnes raisons de craindre de telles représailles de contacter par avance l'ambassade dont ils dépendent dans leur pays d'origine, afin que celle-ci soit à même d'agir rapidement en cas de nécessité.

2.9 Politique d'octroi des visas

L'objectif est de protéger le mieux possible les DDH sur place, de sorte qu'ils puissent accomplir leur travail à l'abri de la peur, de l'intimidation et de la menace. Il est souvent impossible de leur assurer une sécurité suffisante dans leur propre pays : lorsque leur vie est menacée, il convient de trouver des solutions simples et rapides. Un séjour temporaire à l'étranger est envisageable en dernier recours.

Il peut arriver que des DDH demandant un visa souhaitent séjourner un certain temps en Suisse, afin de s'y mettre provisoirement en sécurité. La menace grave étant normalement considérée comme temporaire, il n'est guère probable qu'ils demandent l'asile quand ils peuvent compter sur le soutien actif de leurs ONG. La Suisse prône toujours, si possible, une solution régionale : moyennant l'appui de réseaux de DDH régionaux et internationaux, elle aidera ces personnes à partir temporairement dans une autre ville de la région ou dans un pays proche.

Les demandes normales de visas Schengen et les demandes d'asile doivent être traitées conformément aux directives de l'ODM. La Suisse a par ailleurs toute latitude pour accorder des visas limités à son territoire (visas dit « VTL »).

La représentation à l'étranger peut aider de diverses façons un DDH dans ses démarches.

- Elle indiquera au DDH que l'instruction d'une demande de visa prend du temps, que la demande doit donc être soumise suffisamment à l'avance, et que les contraintes formelles doivent absolument être respectées.
- Elle peut contacter à tout moment la centrale à Berne ou la Mission à Genève pour clarifier un doute sur la légitimité d'une demande de visa. Elle peut aussi soumettre une recommandation à l'ODM, et confirmer la crédibilité de la personne ou de l'organisation requérante.
- Si la menace est pressante, elle peut évoquer avec le DDH la possibilité d'une solution régionale. Si le séjour temporaire est impossible dans un espace géographique proche, la possibilité d'un départ pour un pays situé dans une autre région géographique est envisageable.
- Si, après examen minutieux du dossier, un tel départ semble être la meilleure solution, une certaine souplesse dans la délivrance du visa serait souhaitable.

Le départ temporaire pour la Suisse suscite des problèmes logistiques et affectifs. La réintégration dans le pays peut en outre occasionner des difficultés supplémentaires après un long séjour à l'étranger. La situation politique peut ne pas avoir beaucoup évolué, et une éventuelle médiatisation du retour du DDH peut valoir à la personne de nouvelles difficultés.

3. Mise en œuvre des lignes directrices

Les Lignes directrices pour la protection des DDH doivent être régulièrement revues et actualisées, de sorte qu'elles soient constamment à jour et intègrent les leçons de l'expérience.

3.1 Rôle de la centrale

Les DDH doivent avoir connaissance de l'existence des présentes lignes directrices, qui seront traduites en plusieurs langues. Les services concernés de la centrale à Berne et les représentations à l'étranger feront connaître publiquement leur intention de les mettre en œuvre.

Les représentations à l'étranger appuieront sur ce document leur action auprès des DDH. Les services concernés de la centrale et les représentations peuvent en déduire une certaine répartition des tâches.

- La centrale se tient prête, conformément à ses attributions, à organiser et à réaliser des formations spéciales pour le personnel des ambassades amené à travailler en contact particulièrement étroit avec des DDH (notamment les conseillers en sécurité humaine). Ces collaborateurs ainsi formés peuvent ensuite avoir une fonction d'agents de liaison et de démultiplicateurs, en transmettant leur savoir à leurs collègues.
- La centrale fournira sur demande aux agents de liaison une présentation *PowerPoint* des lignes directrices.
- Les problèmes liés aux DDH figureront dans la formation de base des diplomates, et seront aussi abordés dans les préparations au départ.
- La bonne mise en œuvre des lignes directrices nécessite des ressources financières et humaines suffisantes. Les visites rendues à des DDH dans des zones rurales, en particulier, peuvent susciter des attentes : il est donc proposé d'affecter à ces activités une partie des petits crédits à la disposition des représentations. La centrale du DFAE est par ailleurs prête à examiner les projets concrets qui lui seraient soumis à ce sujet.
- Les représentations à l'étranger doivent prendre l'habitude d'apprécier systématiquement la gravité des menaces et de prendre les mesures qui s'imposent. La centrale se tient prête à les assister dans cette tâche.

3.2 Suivi

Au sein du DFAE, la DSH est le centre de ressources sur les questions ayant trait aux DDH. Elle ne peut avoir une vue d'ensemble des activités des représentations à l'étranger que si celles-ci la renseignent régulièrement :

- la situation des DDH doit figurer dans le rapport annuel sur les droits de l'homme ;
- il est demandé aux représentations de signaler les cas d'urgence à la centrale dans les plus brefs délais.

La centrale veillera à ce que les informations préparées sur les DDH par les représentations à l'étranger soient dûment examinées et transmises aux personnes concernées. Si d'autres mesures sont nécessaires, elles seront étudiées en concertation avec la représentation.



Annexe

Sites Internet utiles

Humanrights.ch ; <http://www.humanrights.ch/fr/Dossiers/Defenseurs-DH/index.html>

Documents d'orientation sur la protection des DDH

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

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16332-re02_fr08.pdf

Norway's efforts to support human rights defenders :

<http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/Menneskerettighetsforkjaem-pere/VeiledningMRforkjengelskFIN.pdf>

Normes internationales connexes relatives aux droits de l'homme

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966 (ICCPR)

<http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19660262/index.html>

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966 (ICESCR)

<http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19660259/index.html>

Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 1984 (CAT)

<http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19840309/index.html>

Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 2002 (OPCAT)

<http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20060831/index.html>

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 1979 (CEDEF/CEDAW)

<http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19983322/index.html>

Commentaire sur 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 (en anglais) :

<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationondefendersjuly2011.pdf>

Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme

<http://www.ohchr.org/FR/Issues/SRHRDefenders/Pages/SRHRDefendersIndex.aspx>

Mécanismes régionaux de protection des DDH

OEA, rapporteur spécial sur les défenseurs des droits de l'homme de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, José de Jesús Orozco Henríquez (en anglais) : <http://www.oas.org/en/iachr/defenders/mandate/composition.asp>

Commission africaine, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, rapporteur spécial sur les défenseurs des droits de l'homme : <http://www.achpr.org/fr/mechanisms/human-rights-defenders>

BIDDH (OSCE), institution relais pour les questions relatives aux défenseurs des droits de l'homme et aux institutions nationales en matière de droits de l'homme (en anglais) : <http://www.osce.org/odihr/103584>. Rapport Human Rights Defenders in the OSCE Region : Challenges and Good Practices : <http://www.osce.org/odihr/29714>

Conseil de l'Europe: http://www.coe.int/t/commissioner/Activities/HRD/default_en.asp

Table des abréviations et acronymes

CE	Conseil de l'Europe
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDH	Défenseurs des droits de l'homme
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
DSH	Division Sécurité Humaine
EPU	Examen périodique universel
LGBTI	Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex
ODM	Office fédéral des Migrations
OEA	Organisation des Etats américains
ONG	Organisation non gouvernementale
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
Pacte I	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
Pacte II	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
UA	Union Africaine
VTL	Visas à validité territoriale limitée



Impressum

Edition :

Département fédéral des affaires étrangères DFAE

Direction politique DP

3003 Berne

www.dfae.admin.ch

Mise en page :

Communication visuelle DFAE, Berne

Photos :

De l'exposition «Faces of Human Rights Defenders and the Extractive Industry», © 2013, Daniel Schweizer

Commandes :

Information DFAE

Tél.: +41 (0)31 322 31 53

Courriel: publikationen@eda.admin.ch

Contact spécialisé :

Division Sécurité humaine

Tél.: +41 (0)31 322 30 50

E-Mail: pd-ams@eda.admin.ch

Cette publication est également disponible en allemand, italien et anglais.

Berne, 2013

