



## Relations bilatérales UE-Égypte :

Quel champ d'action pour la défense des droits humains ? - JUIN 2016



EuroMed Rights  
EuroMed Droits  
الأورو-متوسطية للحقوق

# Relations bilatérales UE-Égypte :

## Quel champ d'action pour la défense des droits humains ? - JUIN 2016

Auteur : Hélène Michou



EuroMed Rights  
EuroMed Droits  
الأورو-متوسطية للحقوق

# Table des matières :

<b>Liste des sigles</b>	<b>4</b>
<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>Résumé</b>	<b>6</b>
<b>Partie 1 : Instruments de coopération de l'UE</b>	<b>8</b>
Accord d'association et plan d'action entre l'UE et l'Égypte	8
Instruments de coopération	9
Dialogue politique entre l'UE et l'Égypte	11
Instruments commerciaux	12
Mécanismes et institutions utiles pour obliger l'UE à rendre des comptes	13
<b>Partie 2 États membres : Études de cas</b>	<b>16</b>
ROYAUME-UNI : UN RÉTROPÉDALAGE À PEINE MASQUÉ	17
1. Relations politiques	17
2. Contrôle parlementaire	19
3. Coopération britannique au développement avec l'Égypte	19
4. Exportations d'armes britanniques en Égypte	20
FRANCE : VIVE LA REALPOLITIK !	22
1. Relations politiques	22
2. Contrôle parlementaire	23
3. Coopération française au développement avec l'Égypte	24
4. Exportations françaises d'armes en Égypte	24
ALLEMAGNE : ALLER DE L'AVANT	26
1. Relations politiques	26
2. Contrôle parlementaire	27
3. Coopération allemande au développement avec l'Égypte	27
Exportations allemandes d'armes en Égypte	28
<b>Conclusion</b>	<b>30</b>

## À propos de l'auteur :

Hélène Michou est une chercheuse et analyste politique indépendante. Elle est spécialisée dans la politique étrangère de l'UE à l'égard du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord, ainsi que des droits humains et de la société civile. Par le passé, elle a travaillé au sein du Conseil européen des relations internationales (ECFR), de la Fondation internationale pour les politiques publiques (FIIAPP) et de la Fondation pour les relations internationales et le dialogue extérieur (FRIDE).

# Liste des sigles

<b>AA :</b>	Accord d'association
<b>PA :</b>	Plan d'action
<b>AFD :</b>	Agence française de développement
<b>CAAT :</b>	Campagne contre le commerce des armes
<b>CEDAW :</b>	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
<b>PESC :</b>	Politique étrangère et de sécurité commune
<b>COHOM :</b>	Groupe « droits de l'homme »
<b>COREPER :</b>	Comité des représentants permanents
<b>OSC :</b>	Organisation de la société civile
<b>DEVCO :</b>	Direction générale de la coopération internationale et du développement
<b>DFID :</b>	Département pour le développement international (Royaume-Uni)
<b>BERD :</b>	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
<b>SEAE :</b>	Service européen pour l'action extérieure
<b>FEDEM :</b>	Fonds européen pour la démocratie
<b>IEDDH :</b>	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
<b>PEM :</b>	Partenariat euro-méditerranéen
<b>PEV :</b>	Politique européenne de voisinage
<b>IEV :</b>	Instrument européen de voisinage
<b>PE :</b>	Parlement européen

<b>UE</b>	Union européenne
<b>EM UE :</b>	États membres de l'Union européenne
<b>RSUE :</b>	Représentant spécial de l'Union européenne
<b>CAE :</b>	Conseil des affaires étrangères
<b>FCO :</b>	Ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth (Royaume-Uni)
<b>GIZ :</b>	Société de coopération internationale (Allemagne)
<b>HR/VP :</b>	Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité/Vice-présidente de la Commission européenne
<b>DDH :</b>	Défenseur(s) des droits de l'homme
<b>DIH :</b>	Droit international humanitaire
<b>MAMA :</b>	Groupe « Machrek/Maghreb »
<b>DPE :</b>	Député du Parlement européen
<b>MAE :</b>	Ministère des Affaires étrangères
<b>MD :</b>	Ministère de la Défense
<b>ONG :</b>	Organisation non gouvernementale
<b>APD :</b>	Aide publique au développement
<b>COPS :</b>	Comité politique et de sécurité
<b>RSS :</b>	Réforme du secteur de la sécurité
<b>ONU :</b>	Organisation des Nations Unies
<b>CDHNU :</b>	Conseil des droits de l'homme des Nations Unies

# Introduction

Cette étude vise à établir dans quelle mesure l'UE ainsi que ses principaux États membres (EM) ont respecté leurs engagements et obligations concernant les droits humains en Égypte. Cela permettra d'identifier des angles d'approche pour les activités de plaidoyer des organisations de la société civile, dans le but de faire pression sur l'UE et les EM afin qu'ils déploient davantage d'efforts en la matière.

En outre, ce rapport entend mettre au jour les obstacles qui entravent l'évocation des violations des droits humains, ainsi que les possibilités d'exploiter les relations entre l'UE et l'Égypte pour mieux promouvoir les droits humains dans ce pays.

Cette étude est destinée aux organisations de la société civile et aux défenseurs des droits humains qui travaillent sur les relations entre l'UE et l'Égypte. À cet égard, elle entend constituer un outil important de sensibilisation pour les ONG qui appellent l'UE et ses États membres à respecter leurs engagements politiques et leurs obligations légales, en exhortant le gouvernement égyptien à respecter sa constitution et les dispositions relatives aux droits humains qu'elle contient.

Les informations figurant dans ce rapport ont été collectées au travers de recherches primaires et secondaires, y compris une période d'étude de terrain dans le cadre de laquelle des entretiens ont été menés avec une série d'intervenants au Caire, à Bruxelles, à Berlin, à Londres et à Paris. Dans tous les cas, aussi bien des organisations de la société civile que des décideurs politiques ont été approchés.

# Résumé

Les acteurs de la société civile qui travaillent en Égypte et sur l'Égypte sont confrontés à de nombreuses difficultés. Cependant, le pays se situe relativement bas dans l'ordre des priorités des responsables politiques des États membres de l'UE, contrairement à ce que laisse entendre l'argument rebattu de la « normalisation des relations ».

Les visites d'État du président Al-Sissi à Paris, à Berlin et à Londres, la reprise des exportations d'armes ou la signature de nouveaux accords économiques laissent peu de doute quant aux priorités des États membres s'agissant de leurs relations bilatérales avec l'Égypte. Les droits humains et les valeurs démocratiques sont qualifiés de priorités politiques et assorties de programmes de coopération au développement élaborés pour les appuyer, mais ils ne sont pas étayés par des messages politiques clairs et cohérents.

De même, au niveau de l'Union européenne, la faible incidence des actions menées dans le domaine de la démocratie et des droits de l'homme n'est pas due à une absence de programmes, de documents de stratégie, de cadres politiques ou d'accords bilatéraux, loin de là. Le principal défi consiste à savoir comment mettre les institutions européennes — certaines ayant plus de comptes à rendre que d'autres — face à leurs promesses politiques. L'Union européenne s'apprête à modifier ses modalités d'établissement de rapports sur la situation des droits de l'homme dans les pays partenaires en remplaçant les plans d'action par des priorités de partenariats conjoints et en abandonnant les rapports sur les progrès.

De façon analogue, à compter de 2016, la stratégie par pays en faveur de la démocratie et des droits de l'homme, d'une durée de trois ans, est amenée à être substituée par un document à la portée plus large portant sur cinq années. L'élaboration de ces nouvelles priorités et stratégies constitue un point d'entrée essentiel pour les OSC qui souhaitent s'associer aux processus consultatifs de l'Union européenne, que ce soit au Caire, à Bruxelles ou dans les capitales nationales.

Au Caire, l'espace dans lequel opère la société civile rétrécit comme peau de chagrin. Depuis l'élection d'Al-Sissi à la présidence il y a deux ans, le pays est en proie à une répression tout à la fois globale et arbitraire de l'opposition politique et sociale, à des abus généralisés des forces de sécurité agissant sans mandat exécutif, et à une absence générale de mécanismes contraignant les autorités à rendre des comptes. Depuis juillet 2013, l'Égypte connaît la période la plus répressive de son histoire moderne. Les interdictions de voyager imposées aux défenseurs des droits humains (DDH), les fausses accusations lancées contre des opposants politiques et les ordres de fermeture d'ONG

tolérées sous le régime de Moubarak ne sont que quelques-unes des mesures auxquelles l'État égyptien a eu recours pour faire obstacle à la société civile et la réduire au silence.

Certes, des organisations et des individus résistent, mais la plupart des acteurs locaux s'accordent à dire que leur capacité à influencer le processus décisionnel est extrêmement limitée. Les consultations symboliques avec la société civile organisées par les ministères, y compris ceux de la Solidarité sociale, des Affaires étrangères et des Finances n'ont pas été accompagnées d'une volonté de prendre en compte ses griefs et encore moins ses recommandations.

En ce qui concerne les études de cas du présent rapport, les tendances générales qui se dessinent au niveau des capitales peuvent être résumées ainsi : le Royaume-Uni cherche à masquer son rétropédalage sur les questions des droits humains, la France poursuit sa pratique de la *realpolitik* et l'Allemagne agit selon les règles de l'engagement pragmatique. Ces trois poids lourds européens partagent du reste certaines caractéristiques peu flatteuses : la relégation des droits humains au bas de l'échelle des priorités au bénéfice du discours traditionnel sur la sécurité et la stabilité à tout prix, le renforcement des liens économiques avec l'Égypte malgré un environnement d'investissement défavorable, et le fait de choisir la prétendue « diplomatie discrète » plutôt que de montrer du doigt les fautifs. Au niveau européen, ils privilégient généralement une normalisation des relations avec l'Égypte et sont réticents à prendre l'initiative des démarches publiques, affirmant respecter la position commune de l'UE sur les exportations d'armes tout en signant de nouveaux accords avec des régimes autoritaires tels que celui de l'Égypte.

# Partie 1

## Instruments de coopération de l'UE

Pour une explication plus détaillée de chaque institution et de sa pertinence pour l'Égypte et pour l'ensemble de la région, veuillez vous référer au guide de formation d'EuroMed Droits sur le plaidoyer européen, dont une version actualisée sera publiée prochainement<sup>1</sup>.

Cette section examinera les principaux cadres politiques, techniques et juridiques qui sous-tendent les relations bilatérales entre l'UE et l'Égypte. Plutôt que de fournir une vue d'ensemble de chaque cadre, la section présentera les aspects pertinents des engagements et des pratiques des droits humains, offrant un bref aperçu du fonctionnement des différentes institutions de l'UE et des mécanismes disponibles pour leur demander des comptes.

### Accord d'association et plan d'action entre l'UE et l'Égypte

Les relations qu'entretient l'UE avec l'Égypte sont régies par une série d'accords bilatéraux et multilatéraux ainsi que par un ensemble de cadres politiques ayant pour but de situer les relations dans un contexte stratégique. Au niveau bilatéral, l'accord d'association (AA) a pris effet en juin 2004 dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen (PEM), créant ainsi la base légale des relations UE-Égypte. De nature principalement économique, l'accord vise à « intensifier l'intégration régionale en vue de créer une région de prospérité commune, d'instaurer un cadre pour le dialogue politique et de renforcer les relations économiques, sociales et culturelles entre les deux parties »<sup>2</sup>. Sur le papier, l'AA est fondé sur « le respect des principes démocratiques et des droits humains fondamentaux ». Toutefois, comme le démontrera le présent rapport, l'UE tout comme ses États membres ont tendance à négliger leurs engagements normatifs.

L'AA est un texte standard utilisé pour différents pays ; celui de l'Égypte a été complété en 2007 par un plan d'action (PA), c'est-à-dire un document juridiquement non contraignant qui établit les bases de la coopération dans les domaines politique, social et économique. Il vise à « renforcer et à élargir les relations UE-Égypte à travers une coopération plus étroite dans des domaines d'intérêt mutuel et à travers un dialogue politique fréquent »<sup>3</sup>. La mise en œuvre du PA fait l'objet d'évaluations régulières lors de réunions techniques de sous-commissions, notamment la sous-commission chargée des affaires politiques et des droits humains. Les commissions ont repris leurs fonctions en novembre 2015 après leur suspension à la suite des soulèvements de 2011. Outre le fait qu'elles marquent un rebond dans l'engagement bilatéral de l'UE, elles constituent une plateforme permettant d'évoquer les problématiques de façon régulière. À partir de 2016, les plans d'action seront remplacés par des priorités de partenariats conjoints détaillées dans la section « Dialogue politique ».

<sup>1</sup> <http://euomedrights.org/wp-content/uploads/2015/03/Training-Guide-FR.pdf>

<sup>2</sup> [http://eeas.europa.eu/egypt/aa/06\\_aaa\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/egypt/aa/06_aaa_en.pdf) (uniquement en anglais)

<sup>3</sup> [http://www.enpi-info.eu/library/sites/default/files/attachments/egypt\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://www.enpi-info.eu/library/sites/default/files/attachments/egypt_enp_ap_final_en.pdf) (uniquement en anglais)



## Instruments de coopération

Afin d'assister l'Égypte dans la progression de la mise en œuvre de l'AA et du PA, l'UE propose une série d'instruments et de mesures d'encouragement dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV). Ils portent notamment sur la libéralisation des échanges, une participation au marché intérieur ainsi qu'une assistance technique et financière ciblée. Au sein de la Commission européenne, la gestion de la coopération avec les pays voisins, dont l'Égypte, est assurée par la direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR).

Pour la période 2014-2020, le principal instrument financier est l'instrument européen de voisinage (IEV), qui permet de fournir une assistance directe à certains organismes gouvernementaux et OSC égyptiens. Les financements et les priorités sont exposés dans le programme d'action annuel (PAA), notamment l'aide à la création d'emplois, la protection sociale, la justice sociale, la bonne gouvernance, l'accès aux services d'assainissement et à d'autres services de base<sup>4</sup>. L'assistance apportée à l'Égypte en vertu de l'IEV est décrite dans deux cadres uniques d'appui (CUA) dont l'affectation combinée maximale n'atteint pas le milliard d'euros. Pour la période 2014-2016, le total des dotations bilatérales pour l'Égypte est compris entre 311 et 380 millions d'euros<sup>5</sup>. Le reste sera alloué au second CUA, couvrant la période 2017-2020. Ces chiffres sont fournis à titre indicatif : les allocations finales, en théorie, ne dépendent pas uniquement des besoins du pays, mais également de son engagement à appliquer des réformes, l'approche dite « incitative » ou des « programmes-cadres » dans le cadre de la PEV révisée<sup>6</sup>. Les responsables de la Commission confirment que la Tunisie perçoit les dotations maximales, tandis que l'Égypte se situe en queue de peloton.

**Les priorités de coopération établies dans le cadre de l'assistance apportée par l'IEV sont appelées des « enveloppes bilatérales » ou des « secteurs d'intervention ». Les trois domaines de coopération prioritaires actuels sont définis comme suit :**

1. Réduction de la pauvreté, développement socioéconomique local et protection sociale (40 %)
2. Gouvernance, transparence et environnement commercial (20 %)
3. Qualité de vie et environnement (40 %)<sup>7</sup>

Étant donné que les enveloppes des CUA actuelles ont tenu compte d'évolutions politiques datant de 2013, notamment les conclusions du Conseil des affaires étrangères (CAE) sur l'Égypte et les recommandations de la Cour des comptes<sup>8</sup>, la prochaine série d'enveloppes prendra probablement en considération les futures conclusions du CAE, des éléments de la PEV révisée et les principaux défis rencontrés par l'Égypte d'après la feuille de route. Le présent rapport entend identifier les points d'entrée potentiels qui s'offrent aux OSC dans ce processus.

4 Pour le PAA 2015 de l'Égypte, consulter <http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/pdf/key-documents/egypt/20150915-aap-2015-egypt-financing-commission-decision-20150722.pdf> (uniquement en anglais)

5 Initialement, le premier CUA était prévu uniquement pour 2014-2015. Il a été prolongé à la fin de l'année dernière suite à une demande de l'Égypte. Une prolongation qui a engendré une modification des dotations financières. Pour plus de détails, veuillez vous référer à la décision d'exécution de la Commission du 17 décembre 2015 modifiant la décision C(2014) 7170 portant adoption d'un cadre unique d'appui concernant l'aide de l'Union européenne à l'Égypte pour la période 2014-2015, disponible à l'adresse <http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/pdf/key-documents/egypt/20160304-extended-single-support-framework-egypt-2014-2016.pdf> (uniquement en anglais)

6 Dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020, les fonds SPRING ont été remplacés par ceux des « programmes-cadres ». En 2014, la Tunisie a été la première à en bénéficier, à hauteur de 50 millions d'euros et de 71,8 millions d'euros en 2015.

7 Pour le CUA complet, consulter « Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014-2020; Single Support Framework for EU support to Egypt », disponible à l'adresse [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/egypt\\_2014-2015\\_programming\\_document\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/egypt_2014-2015_programming_document_en.pdf) (uniquement en anglais) Tant le rapport de la Cour des comptes de juin 2013 que les conclusions du Conseil d'août 2013 se sont montrés très critiques envers l'engagement de l'UE à l'égard de l'Égypte, le premier au sujet de l'appui budgétaire et le second concernant le soutien politique incluant la vente d'armes. Ces deux questions sont abordées ultérieurement dans le rapport. Voir également [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/FR/foraff/138609.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/138609.pdf) et <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201306/20130624ATT68309/20130624ATT68309EN.pdf> (uniquement en anglais).

8 Selon un responsable de la DG NEAR, les PAA ont été prolongés jusqu'en 2017. À ce jour, la coopération dans le cadre des PAA comprend entre autres la surveillance de l'aviation, la sécurité maritime, la sécurité ferroviaire, la réforme judiciaire, la recherche scientifique, les services postaux, la qualité de l'eau, la sécurité routière, la réglementation des télécommunications, l'environnement, le traitement des déchets, les statistiques et le tourisme.

**Afin d'aider l'Égypte à renforcer les capacités de son administration publique pour la conformer aux bonnes pratiques européennes et internationales, un instrument supplémentaire financé par la Commission, le programme d'appui à l'accord d'association et au plan d'action (PAAA ou P3A) couvre la période 2010-2016<sup>9</sup> et est axé sur quatre domaines principaux :**

1. Les réformes législatives et institutionnelles, appuyées par le PAAA I (25 millions d'euros) et le PAAA II (17 millions d'euros).
2. La libéralisation des échanges et de l'économie.
3. L'amélioration du cadre législatif et réglementaire (couverte par le PAAA III à hauteur de 20 millions d'euros)<sup>10</sup>.
4. Le renforcement institutionnel ainsi que les réformes du secteur privé et de l'administration publique (couverts par le PAAA IV à hauteur de 10 millions d'euros<sup>11</sup>).

Les PAAA évoquent la réalisation d'un « rapprochement de la législation avec l'acquis communautaire » et le développement des capacités institutionnelles du gouvernement égyptien, mais seules de brèves références aux droits humains, à la bonne gouvernance et à l'égalité des sexes figurent dans la section des « questions transversales » des fiches d'action. Il en va de même pour la question de « la conditionnalité et du séquençement », qui n'y figure que sous la forme d'une vaste promesse : « les interlocuteurs égyptiens s'engagent à appliquer les bonnes pratiques acquises conformément aux règles, aux méthodes et aux normes de l'UE »<sup>12</sup>.

En outre, l'Égypte bénéficie de programmes de coopération de l'IEV au niveau de la région et du voisinage, notamment Erasmus+, la coopération transfrontalière (CT), le programme d'assistance technique et d'échange d'informations (TAIEX), le jumelage, le soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion (SIGMA) et la facilité d'investissement pour le voisinage (FIV), qui regroupent des subventions des États membres et des prêts des institutions financières européennes afin de soutenir des projets d'infrastructures<sup>13</sup>. Ces instruments garantissent des moyens pratiques de transmettre

le savoir-faire européen pour améliorer la capacité institutionnelle d'un pays partenaire. Ces programmes préconisent un rapprochement avec les lois et les politiques de l'UE, une coopération accrue, une intégration économique et une gouvernance démocratique, couvrant ainsi une série de domaines, notamment les échanges commerciaux, l'énergie, l'environnement, l'éducation, la santé et la recherche.

Outre l'IEV, l'Égypte et ses OSC sont également admissibles aux financements de nombreux programmes thématiques et d'instruments spécifiques de l'UE, notamment l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP) et l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD). Ce dernier englobe les autorités locales, le développement humain ainsi que les migrations et l'asile. Le fonds européen pour la démocratie (FEDEM), qui est également présenté comme faisant partie du dispositif de l'UE, n'est pas un instrument financier de l'UE à proprement parler, bien que ses coûts de fonctionnement aient été financés par l'IEV depuis sa création<sup>14</sup>. Il s'agit d'une fondation de droit belge engagée dans le soutien à la consolidation de la démocratie et aux activités politiques que les institutions de l'UE sont dans l'impossibilité de financer, notamment le financement d'organisations non enregistrées. Les activités d'octroi des subventions du FEDEM sont essentiellement financées par des contributions des États membres ainsi que divers financements privés.

Enfin, le 30 octobre 2015, l'Égypte est officiellement devenue un pays bénéficiaire de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) à la faveur d'amendements apportés à plusieurs articles et de l'extension des opérations de la Banque au-delà de sa mission initiale, englobant, outre l'Europe centrale et orientale, des pays d'Afrique du Nord<sup>15</sup>. Cette banque de développement basée à Londres, qui a été mise sur pied pour aider les anciennes économies soviétiques à devenir des économies de marché, a engagé un élargissement de son mandat après le printemps arabe et l'Égypte était visée depuis la démission contrainte de Moubarak. Pour son évaluation politique et économique de l'Égypte, la BERD s'est fondée sur deux hypothèses. D'abord, elle part du principe que les droits inscrits dans la constitution constituent un progrès en soi plutôt que d'entreprendre d'examiner la mesure dans laquelle ils sont appliqués en pratique. Ensuite, elle cite des chiffres émanant

9 [http://eeas.europa.eu/delegations/egypt/projects/list\\_of\\_projects/20492\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/egypt/projects/list_of_projects/20492_en.htm) (uniquement en anglais)

10 [http://eeas.europa.eu/delegations/egypt/projects/list\\_of\\_projects/21871\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/egypt/projects/list_of_projects/21871_en.htm) (uniquement en anglais)

11 Pour plus d'informations et d'exemples de fiches d'action, consulter [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/aap-financing-egypt-commission-decision-af-2010\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/aap-financing-egypt-commission-decision-af-2010_en.pdf) (uniquement en anglais)

12 Pour plus d'informations sur les instruments de coopération à l'échelle du voisinage, consulter [http://ec.europa.eu/enlargement/neigh-bourhood/neighbourhood-wide/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/neigh-bourhood/neighbourhood-wide/index_en.htm) (uniquement en anglais)

13 Pour plus d'informations consulter <http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/pdf/key-documents/20150630-im-2015-eni-east-south-eed-financing-commission-decision-en.pdf> (uniquement en anglais)

14 <http://www.ebrd.com/news/2015/governors-vote-to-make-egypt-formal-recipient-of-ebrd-finance.html> (uniquement en anglais)

15 Pour plus d'informations, consulter l'évaluation politique et économique de l'Égypte par la BERD à l'adresse <http://www.ebrd.com/documents/comms-and-bis/egypt-political-and-economic-assessment.pdf>

du Conseil national des droits de l'homme (NCHR) égyptien sans mentionner d'informations vérifiées et indépendantes fournies par des organismes non gouvernementaux<sup>16</sup>.

## Dialogue politique entre l'UE et l'Égypte

La politique européenne de voisinage (PEV) constitue le cadre principal à travers lequel l'UE énonce sa vision politique concernant les pays de la région, notamment l'Égypte. Les soulèvements populaires massifs de 2011 ont conduit l'UE à « réviser » sa politique à l'égard de ses partenaires du Sud en vue de garantir une participation plus importante de la société civile et d'intensifier le soutien aux réformes démocratiques. Les principes fondamentaux de cette nouvelle approche ont initialement été exposés dans la communication de la Commission sur un « partenariat pour la démocratie et la prospérité avec le sud de la Méditerranée », en mars 2011, puis inscrits, deux mois plus tard, dans celle intitulée « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation », pour enfin être réexaminés dans le cadre du récent processus de révision de la PEV. Le nouvel ensemble de priorités stratégiques résultant de ces consultations se trouve dans la communication conjointe de l'UE intitulée « Examen de la politique européenne de voisinage » datant de novembre 2015<sup>17</sup>.

Bien que l'objectif fût d'exposer le soutien de l'Europe aux aspirations des populations locales, ces documents ont en quelque sorte terminé par faire écho au cycle d'événements survenus dans la région. À l'instar de l'Égypte qui, avec sa prétendue transition, est revenue au point de départ en réinstaurant un régime autoritaire, la politique de l'UE a fait machine arrière en passant d'un soutien initial à la « solidité de la démocratie », aux « partenariats communautaires » et à la « croissance inclusive » à un retour à la stabilité, à la sécurité et à l'endigement des flux migratoires<sup>18</sup>. Le manque de financements et de volonté politique nécessaires à la mise en œuvre des quotas dans les États membres et l'accord d'une légalité douteuse conclu avec la Turquie sont autant de signes que l'Europe esquive ses responsabilités.

La nouvelle PEV s'est ainsi vue mâtinée d'une bonne dose de réalisme — sinon de *realpolitik*. L'UE utilise le concept de « différenciation » pour s'associer à des partenaires malgré le manque de progrès accomplis en matière de démocratie et de droits humains. En étant moins prescriptive et plus réactive aux désirs de chaque pays partenaire, l'UE a accepté d'abandonner les rapports sur les progrès réalisés, dont elle se chargeait unilatéralement de l'élaboration jusqu'à présent, ce qui était sans doute l'une de leurs principales qualités. Au lieu de cela, l'UE acceptera dorénavant des « priorités de partenariats conjoints » avec des pays partenaires<sup>19</sup> susceptibles de permettre l'affectation du soutien et des fonds à des mesures de stabilité à plus court terme répondant aux préoccupations du régime. La présente étude entend examiner les points d'entrée restants permettant d'exercer des pressions sur l'UE ainsi que sur ses États membres afin qu'ils continuent activement de faire figurer les droits humains à leur ordre du jour plutôt que de se contenter de soutenir des projets au service des desseins des élites locales.

Outre la PEV régionale, l'UE dispose d'instruments internationaux visant à promouvoir les droits humains dans les pays tiers, notamment les stratégies par pays en faveur de la démocratie et des droits de l'homme (SPDDH). Signé par l'ambassadeur de l'UE en place dans chaque pays, ce document, qui n'est pas public, contiendrait, outre la stratégie générale, des noms spécifiques d'individus et d'organisations auxquels la délégation de l'UE apportera son soutien. Mais des changements sont à l'œuvre à partir de 2016. Les SPDDH passeront à des cycles de cinq ans (plutôt que trois précédemment) et seront assorties d'un rapport de mise en œuvre annuel. Il est difficile de savoir qui sera responsable de ce rapport ou de l'analyse comparative des progrès accomplis dans le cadre de la stratégie. Les délégations de l'UE devraient rendre leurs ébauches avant l'été, ce qui, dans le cas de l'Égypte, coïnciderait avec le départ du chef de délégation, James Moran.

Les SPDDH sont élaborées sur la base d'un modèle largement inspiré des orientations de l'UE sur les droits humains et adaptées à des contextes spécifiques<sup>20</sup>. Celles-ci portent sur la peine de mort, la torture, les dialogues sur les droits de l'homme avec les pays tiers, les enfants et les conflits armés, le droit international humanitaire, les défenseurs des droits humains, les droits des enfants, les violences à l'encontre des femmes et, depuis 2014, la liberté d'expression hors ligne et en ligne.

16 [http://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118\\_joint-communication\\_review-of-the-enp\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_fr.pdf) (uniquement en anglais). Voir également le « Livre blanc du REMDH pour la révision de la PEV de 2015 », disponible à l'adresse <http://euromedrights.org/fr/le-livre-blanc-du-remdh-pour-la-revision-de-la-pev-de-2015>.

17 L'UE et l'Égypte ont amorcé des discussions préliminaires en vue d'engager un dialogue sur la migration et la mobilité conforme à l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité de l'UE et de l'agenda européen en matière de migration.

18 En effet, en Égypte, ce processus a débuté fin février/début mars par des réunions organisées au Caire entre des membres de la délégation de l'UE et du SEAE.

19 [http://www.eeas.europa.eu/human\\_rights/docs/guidelines\\_fr.pdf](http://www.eeas.europa.eu/human_rights/docs/guidelines_fr.pdf)

20 [https://eeas.europa.eu/delegations/mauritania/documents/press\\_corner/20140515\\_1\\_fr.pdf](https://eeas.europa.eu/delegations/mauritania/documents/press_corner/20140515_1_fr.pdf)

## Instruments commerciaux

Les échanges commerciaux sont une question essentiellement technique dont le présent rapport ne peut rendre toute l'ampleur. À l'heure actuelle, l'idée générale qui sous-tend la plupart des négociations commerciales entre pays consiste à ouvrir leurs économies respectives afin de lever les obstacles techniques au commerce, par exemple les différences de réglementations ou de normes techniques ainsi que les procédures d'évaluation de la conformité. Dans le cadre de l'accord d'association, une zone de libre-échange (ZLE) a été mise sur pied entre l'UE et l'Égypte, ce qui se traduit par l'élimination des droits de douane sur les produits industriels et d'importantes concessions sur l'accès aux marchés des produits agricoles. Les négociations visant à améliorer cette ZLE pour en faire un ALE approfondi et complet (ALEAC) sont en suspens en raison de ce que certains responsables de la Commission européenne ont décrit comme la conjonction d'un « manque d'intérêt de la part de l'Égypte » et de « mesures hostiles » adoptées unilatéralement et en violation des obligations qui sont les siennes en vertu de l'AA, de l'ALE et de l'OMC<sup>21</sup>.

Pour qu'un ALEAC soit signé, il est nécessaire de procéder à une évaluation de l'impact sur le développement durable (EIDD) comprenant une évaluation de l'impact sur les droits humains (EIDH). Ces évaluations fournissent à la Commission européenne une analyse approfondie des conséquences potentielles de l'intensification des négociations commerciales sur le plan économique, social, environnemental ainsi que sur celui des droits humains et constituent une excellente opportunité, pour les intervenants tant de l'UE que des pays partenaires, de faire part de leurs opinions aux négociateurs.

L'évaluation effectuée pour l'Égypte fin 2014 soulève des questions importantes aussi bien sur le plan des procédures que du contenu<sup>22</sup>. Par exemple, de nombreux droits civils et politiques considérés comme pertinents pour l'AA n'apparaissent pas dans ceux cités comme pertinents pour l'ALEAC, notamment le droit à un procès équitable, des garanties contre la violence et les abus policiers, la torture, l'impunité et la justice sélective ou arbitraire, la peine de mort, les conditions des prisons et des centres de détention, la liberté d'expression et la liberté de la presse<sup>23</sup>. Ensuite, dans un contexte instable tel que celui de l'Égypte, les droits les plus affectés par l'ALEAC, notamment

le droit du travail ainsi que les syndicats qui le défendent risquent d'être mis en péril, compte tenu de l'absence de mécanismes de suivi et de conformité solides.

Les négociations actuelles entre les parties visant à améliorer l'ALE pour en faire un ALEAC intègrent un accord sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels (ACAA) visant à faciliter l'accès aux marchés des produits industriels. Plus spécifiquement, les produits concernés par l'accord seront autorisés à entrer dans l'UE sans contrôles ou certifications complémentaires et à circuler librement dans les 28, et vice versa<sup>24</sup>. Toutefois, nous constatons que malheureusement, les préconditions relatives aux négociations de l'ACAA n'ont fait aucune mention de critères dans le domaine des droits humains<sup>25</sup>.

Les responsables de la Commission européenne et les décideurs des États membres consultés au cours de nos recherches maintiennent que les échanges commerciaux ne sont pas soumis à l'application de conditions liées au respect des droits de l'homme, mais que, de fait, « les affaires sont les affaires ». Se pose alors la question de savoir dans quelle mesure une telle maxime s'applique au commerce d'équipements de sécurité à double usage ou de matériel militaire. La vente de bâtiments de guerre, d'avions de chasse et de blindés Renault à l'Égypte par la France — largement médiatisée — en est un bon exemple. Les exportations d'armes sont réglementées par la position commune de l'UE en la matière. Datant de 2008, elle établit huit critères sur lesquels doivent se fonder les États membres pour l'évaluation des demandes d'autorisation d'exportation de matériel militaire<sup>26</sup>. La section suivante s'intéresse à cette question ainsi qu'aux mécanismes ou institutions permettant d'obliger l'UE à rendre des comptes.

21 Évaluation de l'impact du commerce sur le développement durable en appui des négociations relatives à un ALEAC entre l'UE et l'Égypte, rapport final, novembre 2014, disponible à l'adresse [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/february/tradoc\\_153139.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/february/tradoc_153139.pdf) (uniquement en anglais)

22 Idem, p. 79

23 Pour plus d'informations, consulter [http://eeas.europa.eu/delegations/egypt/eu\\_egypt/trade\\_relation/import\\_into\\_egypt/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/egypt/eu_egypt/trade_relation/import_into_egypt/index_en.htm) (uniquement en anglais)

24 [http://www.accredia.it/UploadDocs/4069\\_Workshop\\_UE\\_26\\_06\\_2013\\_4\\_The\\_context\\_of\\_the\\_ACAA\\_Agree-ment\\_Evelyn\\_Hania\\_EC.pdf](http://www.accredia.it/UploadDocs/4069_Workshop_UE_26_06_2013_4_The_context_of_the_ACAA_Agree-ment_Evelyn_Hania_EC.pdf) (uniquement en anglais)

25 POSITION COMMUNE DU CONSEIL 2008/944/PESC du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, disponible à l'adresse <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:335:0099:0103:FR:PDF>

26 Pour plus de détails sur le Parlement et les autres institutions de l'UE, voir le « Guide de formation sur l'UE » d'EuroMed Droits : très convivial, il permet de s'y retrouver dans le jargon. Disponible à l'adresse <http://euromedrights.org/wp-content/uploads/2015/03/Training-Guide-FR.pdf>

## Mécanismes et institutions utiles pour obliger l'UE à rendre des comptes

Le Parlement européen (PE) est un allié clé de la société civile. Outre les groupes politiques et les députés, le Parlement dispose de 22 commissions permanentes (dont l'une, AFET, traite les affaires étrangères et est dotée d'une sous-commission « droits de l'homme », DROI) ainsi que de 44 délégations en mesure de soulever des questions à Bruxelles, dans les capitales, par le biais des parlements nationaux, et dans les pays tiers à l'occasion de visites<sup>27</sup>. Si la politique étrangère relève surtout des procédures intergouvernementales, qui n'accordent qu'un rôle consultatif limité au Parlement (par rapport à la procédure législative ordinaire, qui donne le même poids au PE et au Conseil de l'UE), le budget de la coopération au développement et les échanges commerciaux sont des domaines dans lesquels le PE peut jouer un rôle important.

À ce jour, le PE est l'institution qui a émis certaines des critiques les plus vives à l'égard de l'Égypte. En ce sens, il est particulièrement utile pour attirer l'attention du public sur des questions que la Commission européenne et le Service européen d'action extérieure (SEAE) préfèrent reléguer à un rang plus discret de leurs relations avec l'Égypte. Il convient de mentionner la dernière résolution du PE sur la torture et les disparitions forcées, datant de mars 2016, ainsi que celle sur la situation de l'Égypte publiée en janvier 2015. Toutes deux font référence de manière détaillée aux engagements de l'UE et aux obligations de l'Égypte en vertu de sa propre constitution. Malgré la nature non contraignante des résolutions du PE, leur impact s'illustre à travers les tactiques de lobbying agressives adoptées par les responsables égyptiens à Bruxelles en vue de tenter de les museler. Les responsables du Caire ne tardent en effet jamais à signifier aux diplomates des États membres leur mécontentement quant à la formulation des résolutions<sup>28</sup>.

Les députés européens ont la possibilité de soulever des questions écrites et orales auxquelles la Commission européenne et le Service d'action extérieure sont obligés de répondre. Ces réponses, toutefois, sont souvent peu détaillées et interviennent après des délais considérables, à l'instar de celles portant sur les transferts d'armes planifiés et en

cours entre des États membres et l'Égypte<sup>29</sup>. Souvent, plus les questions sont spécifiques, plus les réponses sont générales et évasives et plus les délais nécessaires à leur obtention sont longs. À cet égard, l'expertise des ONG et des organisations de défense des droits de l'homme qui surveillent étroitement les évolutions politiques de l'Égypte est essentielle.

En ce qui concerne la transposition de formulations incriminantes en mesures punitives concrètes, l'UE peut appliquer des sanctions sur la base de l'article 215 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Celui-ci fournit une base juridique permettant l'interruption ou la réduction des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, lorsque de telles mesures restrictives sont nécessaires à la réalisation des objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)<sup>30</sup>. Les règlements communautaires sont directement applicables dans l'ensemble des États membres et priment les mesures contradictoires en vigueur dans ceux-ci. Les sanctions européennes actuellement appliquées en Égypte comprennent celles imposées en 2011, qui visaient certaines personnes et entités identifiées comme les responsables du détournement de fonds publics égyptiens. En mars 2016, le conseil de l'UE a prolongé ces mesures restrictives jusqu'au 22 mars 2017 au regard de la situation actuelle de l'Égypte<sup>31</sup>. En vertu de celles-ci, les personnes et entités concernées sont soumises à un gel de leurs avoirs à l'échelle de l'UE. Toutefois, comme outil permettant de stimuler les réformes politiques, les sanctions se sont révélées assez poreuses et peu efficaces en termes d'impact, en particulier dans des États autoritaires où les élites politiques qui échappent à tout contrôle sont en mesure de protéger leurs intérêts malgré tout<sup>32</sup>.

Parmi les autres instruments permettant d'exercer un contrôle judiciaire des institutions européennes, citons la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) et la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). La CJUE veille au respect des lois et des règles de l'UE sur la base de l'interprétation et de l'application des traités établissant l'Union européenne, par exemple le Traité de Lisbonne de 2007, qui fait office de constitution européenne. Sa principale fonction consiste à interpréter le droit européen afin de garantir son application uniforme dans l'ensemble des pays de l'UE. Ses décisions sont

27 Proposition de résolution commune sur le cas de Giulio Regeni, la torture et les disparitions forcées de mars 2016, disponible à l'adresse <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=P8-RC-2016-0338&language=FR> et résolution sur la situation de l'Égypte de janvier 2015, disponible à l'adresse <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0012+0+DOC+XML+V0/FR>  
28 Voir la question écrite de juin 2015 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=F-2015-010476&language=EN> et la réponse d'octobre 2015 : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=F-2015-010476&language=EN> (uniquement en anglais).

29 Mesures restrictives (sanctions) de l'Union européenne en vigueur à compter du 15 janvier 2016, disponibles à l'adresse [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/imeasures\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/imeasures_en.pdf) (uniquement en anglais).

30 La prolongation prend effet en vertu de la décision du Conseil (PESC) 2016/411 modifiant la décision du conseil 2011/172/PESC. Pour plus d'informations, consulter [http://european-council.europa.eu/media/documents/press/docs/2016/04/20160411\\_pesc\\_decision\\_en.pdf](http://european-council.europa.eu/media/documents/press/docs/2016/04/20160411_pesc_decision_en.pdf) (uniquement en anglais).

31 Richard Youngs, The end of democratic conditionality: good riddance? document de travail de la FRIDE, septembre 2010.

32 « EU Cooperation with Egypt in the Field of Governance », rapport spécial no 4 (SR 4/2013), Cour des comptes européenne, juin 2013, disponible à l'adresse <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201306/20130624AT68309/20130624AT68309EN.pdf> (uniquement en anglais).

non seulement contraignantes, mais priment également les législations nationales en cas de conflit entre les deux. Elle résout également les différends juridiques entre les gouvernements des États membres et les institutions européennes. Par ailleurs, des particuliers, des sociétés ou des organisations peuvent saisir la Cour s'ils estiment que leurs droits ont été violés par une institution de l'Union européenne. Pour qu'une telle demande soit examinée, le requérant doit parvenir à démontrer qu'une décision émanant d'une institution européenne l'affecte directement et individuellement. Les affaires portées par des particuliers suscitent souvent l'attention des médias en raison des représentations du type « David contre Goliath » qu'elles véhiculent.

Tandis que la CJUE se prononce sur le droit européen applicable aux États membres, la CEDH, basée à Strasbourg, fonde ses décisions sur la Convention européenne des droits de l'homme, signée par les 47 États membres du Conseil de l'Europe. À la grande confusion de bon nombre d'observateurs extérieurs, l'Union européenne elle-même n'est pas membre du Conseil de l'Europe et, en conséquence, n'est pas liée par les décisions de la CEDH. S'il est impossible d'engager des procédures contre l'UE, la Cour a déclaré sur les États ne peuvent pas se soustraire à leurs obligations en matière de droits de l'homme en invoquant l'application du droit européen.

En tant qu'organe de contrôle externe indépendant, la Cour des comptes européenne (CCE) défend les intérêts des contribuables. Elle ne possède aucun pouvoir juridique propre, mais œuvre pour l'amélioration de la gestion du budget européen par la Commission européenne et établit des rapports sur les finances de l'UE. Elle fait rapport des soupçons de fraude, de corruption et d'autres activités illégales à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). Elle produit un rapport annuel destiné au Parlement européen et au Conseil de l'UE que le Parlement examine avant de décider d'approuver la gestion du budget européen par la Commission. Par ailleurs, elle décide des questions additionnelles à contrôler par le biais de rapports ad hoc, par exemple l'évaluation de juin 2013 sur l'appui budgétaire de l'UE à l'Égypte<sup>33</sup>. Par une évaluation extrêmement critique de la gestion des finances publiques, du soutien aux droits humains et à la démocratie ainsi que des transferts de fonds vers les OSC, la CCE a descendu en flammes l'approche « douce » adoptée par la Commission européenne et le SEAE à l'égard des réformes en Égypte.

Enfin, pour ce qui est de l'obligation de l'UE et de ses États membres de rendre des comptes concernant leurs exportations d'armes, la position commune de l'UE du 8 décembre 2008

tient lieu de point de départ<sup>34</sup>. Cet instrument juridiquement contraignant remplace et renforce un accord politique précédent, le Code de conduite en matière d'exportation d'armements, qui datait de 1998. Elle exige des États membres qu'ils respectent huit critères communs pour l'évaluation des demandes d'autorisation d'exportation d'éléments figurant sur la liste commune des équipements militaires de l'UE (LCMUE), adoptée en 2000 et régulièrement mise à jour depuis, ainsi que sur la liste des biens à double usage<sup>35</sup>. Les biens et technologies à double usage (c'est-à-dire susceptibles d'être utilisés à des fins tant civiles que militaires) sont régis par un règlement du Conseil datant de 2009<sup>36</sup>.

### **Les huit critères de décision établis par la position commune pour l'exportation d'armes conventionnelles que les États membres de l'UE appliquent aux octrois d'autorisations sont les suivants :**

1. Respect des obligations et des engagements internationaux des États membres, en particulier des sanctions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies ou l'Union européenne, des accords en matière, notamment, de non-prolifération, ainsi que des autres obligations internationales.
2. Respect des droits de l'homme dans le pays de destination finale et respect du droit humanitaire international par ce pays.
3. Situation intérieure dans le pays de destination finale : les États membres refusent l'autorisation d'exportation de technologies ou d'équipements militaires susceptibles de provoquer ou de prolonger des conflits armés ou d'aggraver des tensions ou des conflits existants dans le pays de destination finale.
4. Préservation de la paix, de la sécurité et de la stabilité régionales.
5. Sécurité des États membres et des territoires dont les relations extérieures relèvent de la responsabilité d'un État membre, ainsi que celle des pays amis ou alliés.
6. Comportement du pays acheteur à l'égard de la communauté internationale, et notamment son attitude envers le terrorisme, la nature de ses alliances et le respect du droit international.

34 La LCMUE répertorie 22 catégories d'armes, de munitions ainsi que d'équipements et de technologies militaires. La dernière version a été adoptée par le Conseil le 14 mars 2016 et est disponible à l'adresse <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1460122662554&uri=CELEX:52016XG0406%2801%29>

35 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:134:0001:0269:fr:PDF>

36 Guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, COARM 172, 20 juillet 2015, disponible à l'adresse <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10858-2015-JN17/fr/pdf>

33 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:335:0099:0103:FR:PDF>

7. Existence d'un risque de détournement de la technologie ou des équipements militaires dans le pays acheteur ou de réexportation de ceux-ci dans des conditions non souhaitées.
8. Compatibilité des exportations de technologies ou d'équipements militaires avec la capacité technique et économique du pays destinataire, compte tenu du fait qu'il est souhaitable que les États répondent à leurs besoins légitimes de sécurité et de défense en réaffectant un minimum de ressources humaines et économiques aux armements.

Le guide d'utilisation, élaboré et régulièrement actualisé par le groupe « exportations d'armes conventionnelles » du Conseil (COARM), fournit des orientations en vue d'appuyer les États membres dans la mise en œuvre de la position commune<sup>37</sup>. Il vise également à renforcer les échanges d'informations entre les États membres, à approfondir la compréhension mutuelle de leurs politiques respectives de contrôle des exportations, et à exposer les exigences relatives à l'envoi d'informations au rapport annuel de l'UE. Bien que la position commune soit un instrument juridiquement contraignant, elle n'est pas exécutoire et ne produit pas d'effet juridique direct. Il revient donc aux États membres de légiférer sur les cas qui nécessitent des autorisations d'exportation. En tant qu'instrument de la PESC, elle laisse une marge importante pour l'interprétation des critères, ce qui rend quasiment impossibles les exigences de conformité par la Cour européenne de Justice et la Cour européenne des droits de l'homme.

---

37 Pour un aperçu plus convivial, consulter [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130454/LDM\\_BRI%282013%29130454\\_REV1\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130454/LDM_BRI%282013%29130454_REV1_EN.pdf) (uniquement en anglais)

# Partie 2

## États membres : Études de cas

Cette section présente de manière plus détaillée les relations bilatérales qu'entretiennent certains États membres clés avec l'Égypte. Elle expose les engagements normatifs en matière de droits humains repris dans les accords politiques et les programmes de coopération et analyse la mesure dans laquelle ils sont respectés et mis en œuvre en pratique.

Pour chaque État membre, le rapport se penche également brièvement sur la question de la coopération en matière de sécurité ou sur le commerce des armes, avant de s'intéresser aux mécanismes dont disposent les acteurs de la société civile afin de mettre leur gouvernement face à ses responsabilités, notamment le contrôle parlementaire.



# ROYAUME-UNI : UN RÉTROPÉDALAGE À PEINE MASQUÉ

## 1. Relations politiques

Le gouvernement britannique, à l'instar de ses pendant français et allemand, fait montre d'un manque flagrant de volonté politique d'accorder une place centrale aux droits humains. Il applique toutefois des mesures visant à sauver la face afin de dissimuler ce désintérêt criant. Ensuite — élément plus intéressant dans le cadre du présent rapport —, pour les OSC qui entendent obliger le gouvernement à rendre des comptes, le Royaume-Uni offre davantage de points d'entrée potentiels que les autres capitales européennes, où la participation de la société civile n'est pas autant ancrée dans la culture politique.

Le caractère superficiel de l'engagement du Royaume-Uni pour des valeurs normatives a été mis au jour par la commission d'enquête parlementaire des affaires étrangères à travers un rapport sur l'administration et le financement des initiatives ayant trait aux droits humains entreprises à l'étranger par le ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth (Foreign and Commonwealth Office, FCO)<sup>38</sup>. Le sous-secrétaire d'État permanent a déclaré publiquement que « les droits humains ne figurent pas au rang de nos principales priorités<sup>39</sup> ». Avec le gouvernement conservateur actuel, les projets d'abrogation de la loi sur les droits humains, l'approbation de lois de surveillance invasives et l'absence de participation du Royaume-Uni aux accords relatifs à la réinstallation des réfugiés sont autant d'éléments indiquant une tendance à revoir à la baisse les engagements pris en matière de droits humains<sup>40</sup>. Les analystes affirment qu'il s'agit d'une évolution récente due au ministre des Affaires étrangères, Philip Hammond, qui s'est employé à défaire les objectifs très spécifiques dont il avait hérité de son prédécesseur, William Hague, notamment sur le plan de la liberté d'expression, de la prévention de la torture, de l'abolition de la peine de mort et des droits des femmes. Au lieu de cela, le FCO se concentre de manière plus large — ou, pourrait-on affirmer, plus vague — sur



REUTERS/Luke MacGregor

« les valeurs démocratiques et l'État de droit en renforçant l'ordre international fondé sur des règles ainsi que les droits humains, pour un monde plus stable ».

La normalisation des relations avec l'Égypte post-Morsi est apparue au grand jour à travers le tapis rouge déroulé pour le président Al-Sissi lors de sa récente visite à Londres, les multiples délégations commerciales britanniques en Égypte et la hausse des ventes d'armes ces deux dernières années. Mais le désir de plaire au régime d'Al-Sissi va encore plus loin : après que les Frères musulmans (FM) ont été déclarés « organisation terroriste » par l'Égypte début 2014 et qu'elle a accusé le mouvement d'être responsable de l'attentat contre un bus de touristes dans le Sinaï, en février 2014, le Royaume-Uni a cédé aux pressions égyptiennes en acceptant d'entreprendre une enquête sur les activités des FM au Royaume-Uni. Et le fait, pour diriger cette dernière, de choisir Sir John Jenkins, alors ambassadeur britannique en Arabie saoudite, a soulevé des questions sur

38 Pour un rapport complet, voir <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cm201516/cmselect/cmfaif/860/86002.htm> (en anglais)

39 Voir commission des Affaires étrangères, enquête sur le budget et les capacités de l'AEC, témoignage oral, HC 467, 15 septembre 2015, disponible à l'adresse <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/foreign-aff/evidence/201509150001.pdf>

40 Des ONG basées à Londres affirment que le gouvernement conservateur de David Cameron constitue le principal facteur limitant l'influence de la société civile sur les décisions britanniques. On assiste non seulement à une accentuation de la tendance à imposer les décisions par le haut, mais aussi à l'adoption de projets de loi visant à restreindre les activités militantes de la société civile en ciblant principalement les associations caritatives et les ONG. Pour plus de détails sur cette question, voir Owen Jones, « The Establishment: And how they get away with it », Penguin Random House, 2014.

l'influence exercée par cette dernière sur les décisions de David Cameron, sans parler des questions d'impartialité<sup>41</sup>. Par deux fois, le gouvernement a différé la publication des résultats de ce rapport et continue à ce jour d'en communiquer les conclusions complètes. Le bref résumé publié en décembre 2015 conclut que « l'adhésion aux Frères musulmans, l'association avec ce mouvement ou le fait d'être sous son influence doivent être considérés comme un indicateur d'extrémisme potentiel » tout en se gardant d'interdire le mouvement au Royaume-Uni<sup>42</sup>.

Au Caire et à Londres, les responsables vantent les mérites de la « diplomatie discrète », qui permettrait de soulever des questions, par opposition à la « diplomatie du mégaphone ». Toutefois, les résultats obtenus par cette approche peuvent tout au plus être qualifiés de modestes. Lorsque d'importantes délégations commerciales accompagnent des ministres lors de leurs visites à l'étranger, les préoccupations relatives aux droits humains ne se voient pas accorder la même attention que les liens en matière de sécurité et d'économie. S'il est indéniable que l'ambassadeur du Royaume-Uni au Caire s'efforce de moderniser la diplomatie<sup>43</sup>, le message de Londres est clair : « l'Égypte est un partenaire vital dans une région troublée » (ou, pour paraphraser, « nous avons besoin d'Al-Sissi<sup>44</sup> »). À plusieurs reprises, les ministres du FCO se sont employés à faire la promotion des progrès et des réformes accomplis en Égypte tout en minimisant l'ampleur et la gravité de la crise des droits humains que connaît le pays, notamment à l'occasion de la visite d'Al-Sissi : le gouvernement britannique a à peine évoqué la situation des droits de l'homme en Égypte, malgré les appels soutenus d'ONG de premier plan.

Le Royaume-Uni publie un rapport annuel sur les droits humains et la démocratie qui expose les mesures entreprises par le FCO sur ces questions à l'égard des pays tiers. Cette année, les « pays préoccupants » ont été remplacés par les « pays prioritaires en matière de droits humains », ce qui a été critiqué par les ONG de défense des droits de l'homme. L'Égypte ne figurait pas parmi les pays préoccupants de l'édition 2015 du rapport, mais apparaît sur la liste de 2016 : « Le Royaume-Uni apportera son soutien aux initiatives de la société civile et du gouvernement égyptiens visant à améliorer la situation des droits humains en continuant de soulever des préoccupations aussi bien

en public qu'en privé et à travers le financement de projets. Nous axerons nos efforts sur la détention de militants politiques, les abus policiers et les restrictions de la société civile<sup>45</sup>. » Il reste à voir comment cela se traduira sur le plan de l'affectation de ressources spécifiques, la portée du mandat et les mesures potentielles envisagées si l'Égypte fait machine arrière sur les questions des droits humains.

Comme les ONG l'ont noté précédemment en ce qui concerne le rapport annuel sur les droits humains, très peu de gouvernements, à l'échelle mondiale, produisent un rapport de ce genre et le Royaume-Uni mérite donc la reconnaissance qui lui revient à cet égard<sup>46</sup>. Il offre en effet une grande transparence quant à l'action du gouvernement à l'étranger sur ce plan. Il s'agit d'un outil de responsabilisation très utile qui permet aux parlementaires, aux ONG et aux médias de mettre le FCO face à ses devoirs en la matière. Toutefois, malgré de nobles déclarations d'intention, on constate une absence manifeste d'objectifs mesurables concernant l'action du ministère. Entre autres améliorations, l'accès au rapport en ligne pourrait être facilité et intervenir au moment opportun et en offrant des informations complètes. Il pourrait inclure des mises à jour mensuelles similaires à celle de DevTracker, le site web très convivial fourni par le département britannique pour le développement international (DfID)<sup>47</sup>.

41 <http://www.theguardian.com/world/2014/apr/01/cameron-muslim-brotherhood-orders-inquiry-extremism> (en anglais)

42 Analyse sur les Frères musulmans : principales conclusions, 17 décembre 2015, disponible à l'adresse [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/486932/Muslim\\_Brotherhood\\_Review\\_Main\\_Findings.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/486932/Muslim_Brotherhood_Review_Main_Findings.pdf) (en anglais)

43 Des membres de l'équipe de l'ambassade locale affirment que l'ambassadeur John Casson a son propre style de diplomatie : il fait notamment des déclarations publiques en arabe et prend des selfies en partageant des plats locaux sur du « chaabi », ce à quoi les autorités égyptiennes ne savent pas vraiment comment réagir.

44 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmhansrd/cm160302/halltext/160302h0002.htm> (en anglais)

45 <https://www.gov.uk/government/publications/egypt-human-rights-priority-country/egypt-human-rights-priority-country> (en anglais)

46 Témoignage écrit de Human Rights Watch (HUM0006), disponible à l'adresse <http://data.parliament.uk/WrittenEvidence/CommitteeEvidence.svc/EvidenceDocument/Foreign%20Affairs/The%20Foreign%20and%20Commonwealth%20Offices%20administration%20and%20funding%20of%20its%20human%20rights%20work%20overseas/written/28209.html> (en anglais)

47 Cette suggestion ainsi que d'autres figurent dans un témoignage écrit d'Amnesty International au Royaume-Uni (HUM0025), disponible à l'adresse <http://data.parliament.uk/WrittenEvidence/CommitteeEvidence.svc/EvidenceDocument/Foreign%20Affairs/The%20Foreign%20and%20Commonwealth%20Offices%20administration%20and%20funding%20of%20its%20human%20rights%20work%20overseas/written/28751.html> (en anglais)

## 2. Contrôle parlementaire

Tandis que le contrôle du FCO diminue, celui du Parlement s'intensifie. La commission des affaires étrangères a désigné l'Égypte comme l'un des deux pays (l'autre étant l'Érythrée) au sein desquels elle assurera un contrôle spécifique de l'action du FCO pendant le reste de la législature. Au Parlement, les organes de contrôle comprennent des commissions d'enquête parlementaires pluripartites qui, comme leur nom l'indique, fondent essentiellement leurs travaux sur des enquêtes, et des commissions législatives, qui s'appuient principalement sur des débats. Tant la Chambre des communes que la Chambre des lords peuvent créer des commissions composées de 10 à 50 députés ou lords et disposant de la capacité à lancer leurs propres enquêtes<sup>48</sup>. Les commissions d'enquête telles que celle des affaires étrangères analysent les dépenses, l'administration et la politique du FCO ainsi que des organismes publics qui lui sont associés. La commission du contrôle des exportations d'armes se compose de quatre commissions d'enquête qui coordonnent leurs travaux : Entreprises, Innovation et Savoir-faire ; Défense ; Affaires étrangères ; Développement international. Les ONG peuvent soumettre des témoignages écrits et oraux au cours d'une enquête et sont souvent appelées à témoigner devant le Parlement<sup>49</sup>.

Les députés peuvent demander trois types de débats au président de la Chambre : un débat dans le Westminster Hall, auquel doit participer un ministre, un débat d'urgence, et un débat d'ajournement. Ils peuvent également demander à un ministre de fournir des informations dans le cadre du « Conseil privé » (uniquement pour usage confidentiel). Le Conseil privé est une institution formelle de conseillers de la Reine composée d'hommes politiques expérimentés ainsi que d'anciens membres de la Chambre des communes ou des lords.

Au niveau local, les administrés peuvent approcher leurs députés, qui sont ensuite tenus de soulever la question au Parlement. Cela peut se faire de différentes façons : les questions écrites sont posées à un ministre spécifique et affectées à l'administrateur concerné avec un délai d'une semaine ; les questions orales sont posées à un ministre

et doivent être déposées trois jours à l'avance ; le délai imparti aux questions urgentes se compte en heures (mais le président les « autorise » uniquement s'il estime qu'elles sont pertinentes et « d'importance publique »). Lors de la visite d'Al-Sissi à Londres en novembre 2015, par exemple, les questions n'ont pas été autorisées jusqu'au troisième jour. Pour les questions urgentes, le ministre concerné doit intervenir devant la Chambre pour expliquer l'action du gouvernement concernant la question soulevée. Enfin, le journal officiel (le « Hansard ») est le rapport publié des débats tant de la Chambre des communes que des lords : il est disponible en ligne et est extrêmement utile pour demander des comptes au gouvernement.

## 3. Coopération britannique au développement avec l'Égypte

Le partenariat arabe phare de 2011-2015 du Royaume-Uni visant à soutenir les pays en transition dans la région MENA était une initiative conjointe du DFID et du FCO rassemblant au total 110 millions de livres sur quatre ans. Bien qu'elle ait constitué un exercice utile de coopération au développement intergouvernementale, elle a échoué à appuyer les OSC menacées par les lois répressives de l'Égypte. Au lieu de cela, les diplomates britanniques préfèrent largement parler du fonds Magna Carta pour les droits humains et la démocratie (10,6 millions de livres pour la période 2016-2017)<sup>50</sup>.

**Contrairement à d'autres coupes opérées au sein du FCO et du DFID ces dernières années, le fonds est censé être réservé pour une période de quatre ans. Le fonds Magna Carta Fonds comporte trois thèmes prioritaires :**

- » Les valeurs démocratiques et l'État de droit : le respect des droits universels, de la démocratie et de l'État de droit comme composantes fondamentales du renforcement de la sécurité et de la prospérité des sociétés.
- » L'ordre international fondé sur des règles : soutien d'un ordre international fondé sur des règles efficaces qui défend les droits universels.
- » Les droits humains pour un monde stable : faire la promotion d'un monde plus stable en faisant respecter les droits universels dans la gestion des conflits et des extrémismes.

<sup>48</sup> La différence principale étant que les commissions d'enquête de la Chambre des communes travaillent principalement à l'examen de l'action des ministères, tandis que celles de la Chambre des lords se concentrent sur cinq domaines principaux : l'Europe, les sciences, l'économie, les communications et la constitution britannique.

<sup>49</sup> Voir par exemple l'enquête en cours sur l'utilisation d'armes fabriquées au Royaume-Uni au Yémen (notamment les preuves produites, les témoins appelés dans le cadre de la récente séance de témoignages oraux et les réunions planifiées) : <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/other-committees/committee-on-arms-export-controls/inquiries/parliament-2015/uk-arms-ye-men-15-16/> (en anglais)

<sup>50</sup> <https://www.gov.uk/government/news/the-magna-carda-fund-for-human-rights-and-democracy> (en anglais)

Dans le cadre du présent rapport, l'élément principal est le suivant : les candidats au fonds Magna Carta pour les droits humains et la démocratie doivent être dotés de la personnalité juridique et enregistrés dans leur pays d'origine afin d'empêcher l'octroi de fonds à des organisations non enregistrées. Cela signifie aussi que l'ambassade britannique en Égypte évite soigneusement de soutenir des ONG et des OSC indépendantes qui, par crainte de représailles du gouvernement, ne se sont pas enregistrées en vertu des lois restrictives sur les ONG. En outre, le fait de cantonner le déploiement de ressources aux critères du fonds Magna Carta comporte le risque de perdre de vue des préoccupations relatives aux droits humains plus graves ainsi que des besoins urgents de DDH égyptiens en danger. Parmi les autres initiatives en matière de coopération au développement, citons celles financées par le Conseil britannique, la Westminster Foundation for Democracy et des ONG indépendantes telles qu'Oxfam, qui gèrent des programmes de coopération technique en Égypte.

#### 4. Exportations d'armes britanniques en Égypte

Les exportations d'armes britanniques représentent au total 8,5 milliards de livres par an<sup>51</sup>, les autorisations d'exportation vers l'Égypte étant estimées à 143 millions de livres (ce chiffre englobe uniquement les autorisations militaires et non les biens à double usage ou le matériel de sécurité général)<sup>52</sup>. En août 2013, le Royaume-Uni a temporairement suspendu 48 autorisations destinées à l'Égypte à la suite des conclusions du CAE de l'UE, qui appelaient les États membres à réévaluer leurs autorisations d'exportation de matériel militaire ainsi que leurs programmes d'assistance à la sécurité en faveur de l'Égypte. Toutefois, ce prétendu embargo n'était pas juridiquement contraignant et laissé à l'interprétation des pays individuels. Ces restrictions n'ont été assorties d'aucune limite dans le temps ou de définition claire des termes de « suspension » ou d'« équipements susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne ». Les ventes d'armes ont repris presque aussitôt que les médias se sont détournés de la question (un exemple de ce que les militants de la Campagne contre le commerce des armes [CAAT] qualifient de « contrôle des armes motivé par l'embarras »). La plupart des contrats britanniques ont

été débloqués quelques mois plus tard<sup>53</sup>. Depuis lors, les autorisations d'exportation vers l'Égypte ont connu un niveau record avec, entre autres biens, l'autorisation de 40 millions de livres de composants de véhicules de combats militaires en mars<sup>54</sup>.

La CAAT dispose des statistiques les plus récentes et les plus lisibles sur les ventes d'armes à différents pays par le Royaume-Uni et l'Union européenne. Au niveau national, les activités de l'organisation vont de la distribution de tracts aux travailleurs des fabriques d'armes à l'envoi de témoignages au Parlement. Au niveau européen, elle est le principal membre de l'ENAAAT (European Network Against Arms Trade, en français le Réseau européen contre le commerce d'armes) et collabore étroitement avec Stoppt den Waffenhandel (Allemagne), l'Observatoire des transferts d'armements (France), Rete Italiano per il Disarmo et Campagna Banche Armate (Italie)<sup>55</sup>. À la faveur de l'élan suscité par la vente d'armes britanniques à l'Arabie saoudite grâce à l'attention des médias, à des enquêtes parlementaires et à la mobilisation de l'opinion publique, la CAAT a intenté une action en justice contre le gouvernement britannique. Le cabinet d'avocats Leigh Day, qui représente la CAAT, a initié une procédure judiciaire formelle auprès de la Haute Cour visant à contester la décision d'exporter des armes vers l'Arabie saoudite prise par le département des Entreprises, de l'Innovation et du Savoir-faire, car de plus en plus d'éléments tendent à montrer que les forces saoudiennes violent le droit international humanitaire au Yémen. Or les critères applicables aux autorisations d'exportation d'armes britanniques stipulent que celles-ci ne devraient pas être octroyées en cas de risque évident d'utilisation des équipements en violation du droit international humanitaire. Si la demande d'autorisation de contrôle judiciaire est accordée, la Haute Cour sera invitée à mener une enquête visant à déterminer si le maintien des exportations d'armes contrevient aux engagements du gouvernement britannique en vertu des réglementations britanniques et européennes en matière d'exportations d'armes<sup>56</sup>.

Tous les deux ans, Londres organise l'exposition Defence and Security Equipment International (DSEI), en français Exposition internationale d'équipements de défense et de sécurité), plus communément appelée le salon des armes, où sont invités des régimes de tous bords : l'Arabie saoudite, le Bahreïn, l'Égypte, l'Algérie, le Pakistan,

51 Voir les statistiques sur les exportations britanniques en matière de défense et de sécurité de l'organisation pour la défense et la sécurité du département Commerce et Investissement du Royaume-Uni publiées le 14 juillet 2015 et disponibles (uniquement en anglais) à l'adresse [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/444359/20150710\\_Defence\\_and\\_Security\\_Export\\_Stats-tics\\_for\\_2014\\_-\\_Core\\_Slides.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/444359/20150710_Defence_and_Security_Export_Stats-tics_for_2014_-_Core_Slides.pdf)

52 Pour des chiffres plus détaillés (en anglais), voir [https://www.caat.org.uk/resources/exportlicences/licence?iso2=EG&date\\_from=3&rating=Military](https://www.caat.org.uk/resources/exportlicences/licence?iso2=EG&date_from=3&rating=Military)

53 Voir l'organisation pour le contrôle des exportations du département des Entreprises, de l'Innovation et du Savoir-faire, notification aux exportateurs 2013/27 : Égypte – résultats de l'examen des autorisations, 25 octobre 2013, disponible (uniquement en anglais) à l'adresse <http://blogs.bis.gov.uk/exportcontrol/uncategorized/notice-to-export-ers-201327-egypt-results-of-the-review-of-licences/>

54 [https://www.caat.org.uk/resources/export-licences/licence?iso2=EG&date\\_from=3&rating=Military](https://www.caat.org.uk/resources/export-licences/licence?iso2=EG&date_from=3&rating=Military) (en anglais)

55 Pour plus d'informations sur ces organisations ainsi que d'autres, voir <http://www.enaat.org/network/>

56 Pour le texte intégral de la contestation formelle adressée au département des Entreprises, de l'Innovation et du Savoir-faire, consulter <https://www.caat.org.uk/resources/countries/saudi-arabia/legal-2016/2016-03-09-caat-v-bis-claim.pdf> (en anglais)

l'Azerbaïdjan, etc<sup>57</sup>. Cet événement est partiellement organisé par l'organisation pour la défense et la sécurité du département Commerce et Investissement du Royaume-Uni, responsable des ventes d'armes. Lors d'éditions précédentes de ce salon, des militants ont mis au jour la vente d'armes à sous-munitions et d'équipements de torture illégaux. Chaque année, le Royaume-Uni organise par ailleurs le « salon des armes de sécurité et de police », un événement secret offrant un « environnement discret » permettant à 400 entreprises approvisionnant des forces de police nationales et internationales, des prisons, des centres de détention et des armées de vendre leurs marchandises à la criée à des gouvernements qui se livrent à des répressions intérieures, à la militarisation des forces de police et, de plus en plus, au renforcement des contrôles aux frontières ou à l'utilisation de technologies de surveillance.

---

57 Amnesty International a lancé une campagne publicitaire parodique pour des équipements de torture coïncidant avec l'édition 2015 de la DSEI : <https://www.youtube.com/watch?v=uHCatmlspr8>

### 1. Relations politiques

Traditionnellement, la France a opté pour la realpolitik dans son approche de la politique étrangère, entretenant avec des pays tiers des relations très clairement axées sur ses intérêts tout en criant son discours sécuritaire sur tous les toits. Les deux attentats terroristes perpétrés sur le territoire français en 2015 ont contribué à rendre l'opinion publique favorable à l'adoption de mesures de sécurité supplémentaires dans le cadre d'un état d'urgence prolongé sans précédent, à susciter le désintérêt des parlementaires pour les questions de politique étrangère, et à restreindre la couverture accordée par les grands médias aux critiques des relations qu'entretient François Hollande avec des autocrates. Sur le plan de la politique étrangère à l'égard de l'Égypte, cela a conduit le pays à adopter un discours réducteur et simpliste : « nous sommes deux pays confrontés au même problème et [nous] combattons tous deux le terrorisme ».

L'ancien directeur de Human Rights Watch France a qualifié la realpolitik de Hollande de « diplomatie à géométrie variable<sup>58</sup> ». À l'instar de la diplomatie commerciale adoptée par le Royaume-Uni, c'est ce qui permet à la France de décerner sa plus haute distinction à un prince saoudien, de ne pas tenir compte des droits de l'homme humains, un détail sans importance à ne mentionner que pour « faire bonne mesure<sup>59</sup> » et de signer des contrats d'armements colossaux avec des régimes autoritaires qui se livrent à des initiatives douteuses au niveau national et régional. Les responsables français sont prompts à qualifier l'Égypte de facteur de stabilisation pour la région et d'allié nécessaire pour faire face aux crises régionales telles que celle de la Libye, de Daech, du Sahel et des flux migratoires. Sur le plan des échanges de renseignements et d'informations, la coopération bilatérale s'est intensifiée. Dans le cadre de la coopération franco-égyptienne, le Service d'information de l'État égyptien évoque la nécessité d'établir un « dialogue inclusif » en Libye tout en omettant toute référence à une telle inclusivité pour l'Égypte<sup>60</sup>.



À l'occasion de la visite d'Al-Sissi à Paris, en novembre 2014, les médias français se sont montrés beaucoup plus modérés que la presse britannique et allemande. Ils n'ont que très peu relayé les lettres ouvertes émanant de la société civile. Autre facteur intérieur contribuant à l'apparente passivité de la France face aux violations des droits humains : la nature de l'opposition politique. Le Front national, d'extrême droite, n'est pas naturellement enclin à exiger que le dialogue avec le régime d'Al-Sissi respecte davantage les principes de la République, et le parti de droite, Les Républicains, n'a pas beaucoup de raisons de le faire non plus.

58 Jean-Marie Fardeau, « François Hollande enterre la diplomatie des droits de l'homme », Le Monde, 25 août 2015, disponible à l'adresse [http://www.lemonde.fr/idees/article/2015/08/25/francois-hollande-enterre-la-diplomatie-des-droits-de-l-homme\\_4736374\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2015/08/25/francois-hollande-enterre-la-diplomatie-des-droits-de-l-homme_4736374_3232.html)

59 Pour l'intégralité des fuites des courriels diplomatiques entre l'ambassadeur de France à Riyad, la direction générale du MAE pour la région MENA et le conseiller diplomatique de Hollande, voir : <https://www.causette.fr/le-mag/lire-article/article-1442/la-va-ritable-histoire-de-la-la-gion-da-honneur-du-prince-ha-ritier-saoudien.html>

60 Service d'information de l'État, relations égypto-françaises, 17 décembre 2015, disponible à l'adresse <http://www.sis.gov.eg/Fr/Templates/Articles/tmpArticles.aspx?CatID=7011#Vwt8o0dR7IW>



Au cours de la série de visites officielles entre l'Égypte et la France qui ont eu lieu en 2015<sup>61</sup>, le Premier ministre français, Manuel Valls, n'a pas hésité à déclarer : « nous souhaitons tirer parti de ce moment unique dans nos relations pour approfondir encore davantage notre partenariat économique<sup>62</sup> ». Selon des responsables, lorsque le ministre des Affaires étrangères récemment nommé, Jean-Marc Ayrault, s'est rendu au Caire en préparation de la visite d'État du président, en avril 2016, il a fait part de questions relatives aux droits humains à son homologue égyptien, notamment de certains cas concrets de journalistes et de romanciers emprisonnés. Des sources ministérielles ont affirmé que ces noms avaient été décidés en interne au MAE et ne résultaient pas de suggestions émanant d'ONG. La réponse du ministre des Affaires étrangères, prévisible, fut la suivante : les cas peuvent être soulevés, mais l'Égypte se livre à une guerre contre le terrorisme. Ces visites constituent un point d'entrée permettant à la société civile de faire part au gouvernement français de questions relatives aux droits humains à la fois avant le départ, en lui adressant des briefings, et au retour, en demandant des débriefings.

Les ONG basées à Paris évoquent des points d'entrée restreints, une réceptivité limitée et un manque de dialogue réel avec les responsables du gouvernement. Si la plupart d'entre elles affirment pouvoir accéder relativement facilement à l'administrateur du MAE responsable de l'Égypte ou à ses supérieurs, l'impression qui domine est celle d'une non-prise en considération de la société civile. Apparemment, avant son récent voyage en Égypte, l'ambassadrice pour les droits humains a été à l'écoute des OSC de manière proactive et a proposé un débriefing à son retour. Mais on ne peut pas en dire autant d'autres responsables. Sans surprise, le ministère de la Défense est naturellement difficile à pénétrer, tandis que l'ambassade égyptienne pratique une politique de la porte fermée et que l'Agence française de Développement (AFD) « brasse du vent plus qu'autre chose », selon des acteurs locaux.

## 2. Contrôle parlementaire

Les députés, élus au suffrage universel, constituent l'Assemblée nationale, qui adopte les lois, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques. Elle partage le pouvoir législatif avec le Sénat, mais si les deux chambres du Parlement ne parviennent pas à se mettre d'accord sur un projet de loi en particulier, l'Assemblée nationale a le dernier mot. Elle a, seule, le pouvoir de censurer le gouvernement, c'est-à-dire de le forcer à démissionner. Les députés peuvent interroger les ministres oralement ou par écrit. L'Assemblée nationale peut créer des commissions d'enquête et des missions d'information.

Par rapport au Royaume-Uni et à l'Allemagne, il semble y avoir, au niveau parlementaire, une différence sur le plan de la culture ainsi que du mandat à proprement parler. Des responsables gouvernementaux affirment que « le Parlement français estime que son rôle n'est pas de demander des comptes à l'exécutif ». Par le passé, les groupes des « Amis de l'Égypte » (un au Sénat et un autre à l'Assemblée nationale) ont souhaité participer aux campagnes d'écriture de lettres organisées par Amnesty, tandis qu'actuellement, on constate un manque manifeste d'intérêt ou d'engagement de leur part.

Le Parlement français ne dispose pas d'une sous-commission sur les droits de l'homme : cette question est traitée au sein du MAE, par le service « NUOI », qui englobe l'ONU, d'autres organisations multilatérales, des questions telles que l'EPU, etc. En conséquence, les ressources et le temps consacrés aux questions relatives aux droits humains sont considérablement dilués, de même que le message lui-même. Les questions au niveau parlementaire et les demandes ayant trait à la liberté d'information peuvent être soumises par le biais de quelques députés amis si tant est que le moment soit propice au débat intérieur. La difficulté est que l'Égypte retient très peu l'attention tant de l'opinion publique que des hommes politiques.

61 Depuis la visite d'Al-Sissi à Paris et à la suite de la participation du ministre égyptien des Affaires étrangères à la marche pour Charlie Hebdo, en janvier, les visites officielles se sont multipliées en 2015 : en mars, le ministre des Finances français a participé à la conférence « Egypt: the Future » ; en mai, le Premier ministre égyptien a été reçu à Paris ; en juin, l'ancien ministre des AE Laurent Fabius a fait escale au Caire dans le cadre de sa tournée visant à relancer le processus de paix au Proche-Orient ; en juillet, le ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian, s'est rendu en Égypte ; en août, Hollande était présent à l'inauguration de l'élargissement du canal de Suez et en octobre, c'est le PM, Manuel Valls, qui s'est rendu en Égypte. L'ambassadrice de la France pour les droits humains s'est également rendue en Égypte.

62 Manuel Valls sur les relations bilatérales : Viewpoint, The Report: Egypt 2016. Oxford Business Group, disponible à l'adresse <http://www.oxfordbusinessgroup.com/egypt-2016>

### 3. Coopération française au développement avec l'Égypte

Les programmes bilatéraux de coopération technique se concentrent avant tout sur les infrastructures et les institutions de l'administration publique afin d'appuyer différentes branches du pouvoir judiciaire, les efforts de lutte contre la corruption et la réforme de l'État. Parmi les autres projets, citons le soutien au réseau électrique, les usines de gaz naturel, le secteur agricole, l'eau, les installations sanitaires et les PME<sup>63</sup>.

L'extension du métro du Caire constitue de longue date le projet phare de la coopération française au développement, en coopération avec l'UE et la Banque européenne d'investissement (BEI) : certaines phases remontent à 30 ans. Depuis 2012, l'AFD a cofinancé la troisième phase de construction de la ligne 3 (provisoirement dénommée « Révolution ») pour un montant de 300 millions d'euros qui s'ajoutent aux 44 millions déjà alloués en 2009<sup>64</sup>.

La France ne procède pas à des évaluations du financement de la coopération au développement et n'envisage pas de geler des projets dans ce domaine « afin de ne pas porter préjudice à la population en général ». La coopération est financée à travers une combinaison de subventions et de prêts souverains et non souverains. Les principaux instruments financiers utilisés sont les suivants : la « Réserve pays émergents » (RPE), le FFEM (Fonds français pour l'environnement mondial) et le « Fonds d'études et d'aide au secteur privé » (FASEP), conçus pour faire bénéficier les marchés émergents du savoir-faire français. Ces instruments, administrés par la direction générale du Trésor, s'inscrivent dans les engagements de l'Aide publique au développement (APD) française. En théorie, ces fonds sont uniquement déboursés sur la base d'une demande des pays bénéficiaires et doivent répondre aux besoins jugés prioritaires en vertu des stratégies nationales de développement.

### 4. Exportations françaises d'armes en Égypte

Le régime du contrôle des exportations d'équipements de guerre et de biens assimilés se fonde sur des décisions du Premier ministre, elles-mêmes basées sur l'avis de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG). La CIEEMG est présidée par le Secrétaire général pour la défense et la sécurité nationale et se compose des ministères responsables des Affaires étrangères, de la Défense et de l'Économie. Jusqu'en juin 2014, les exportations de matériel de guerre étaient soumises à deux phases de contrôle (approbation préalable et autorisation d'exporter) qui, depuis, ont été remplacées par une autorisation unique du ministre responsable des douanes à la suite de consultations menées dans le cadre de la CIEEMG<sup>65</sup>. Pour ce qui est des biens à double usage, les autorisations d'exportation relèvent du Service des biens à double usage (SBDU) du ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique. Les demandes les plus sensibles sont examinées par la commission interministérielle des biens à double usage (CIBDU), présidée par le MAE.

Les relations franco-égyptiennes en matière de défense ont pris de l'importance à partir de février 2015 avec l'achat, par Le Caire, de 24 avions de chasse Rafale, d'une frégate et de missiles pour la somme colossale de 5,2 milliards d'euros. Par ailleurs, en octobre dernier, la France a vendu deux porte-hélicoptères de type Mistral à la marine égyptienne après l'annulation d'un marché précédent avec la Russie faisant suite aux sanctions imposées par l'Union européenne en protestation de son implication en Ukraine. À l'occasion de la visite du président français, en avril 2016, l'Égypte et la France ont en outre signé des contrats supplémentaires ayant trait, notamment, à l'énergie, au matériel de sécurité et aux communications militaires par satellites, pour un total de deux milliards d'euros<sup>66</sup>.

Des responsables français établis au Caire et à Paris affirment qu'ils respectent les conclusions du Conseil Affaires étrangères (CAE) de l'UE empêchant les exportations d'armes vers l'Égypte, arguant notamment que « les navires et les avions de guerre ne sont pas utilisés pour torturer la population ». En effet, l'Égypte ne figure pas sur

65 Pour plus d'informations, consulter <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/desarmement-et-non-proliferation/la-france-et-le-controle-des-exportations-sensibles/article/controle-des-exportations-de-materiels-de-guerre>

66 Au terme de quatre ans de négociations, Airbus et Thales Alenia Space, membre du groupe Finmeccanica, équiperont ensemble les forces de défense égyptiennes d'un système de communication militaire par satellite d'une valeur de 600 millions d'euros. Pour les autres entreprises impliquées, voir <http://www.dw.com/en/frances-hollande-inks-bilion-euro-deals-with-egypt/a-19197370> (uniquement en anglais)

63 Pour un aperçu de l'ensemble des projets de l'Agence française de Développement (AFD), voir <http://www.amba-france-eg.org/-/Les-principales-activites-de-l-AFD->

64 <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/THEMATIQUES/AFD-egypte-VA.pdf>



la liste publique des restrictions à l'exportation de la France<sup>67</sup>. L'ironie du gros marché d'armements récemment signé par la France, c'est que vu la situation économique de l'Égypte, ce sont des banques françaises qui assureront la majeure partie du financement. Ainsi, le Parlement égyptien a récemment autorisé des emprunts contractés auprès du Crédit Agricole à hauteur de 3,3 milliards d'euros pour financer l'achat d'avions de combat et de navires de guerre<sup>68</sup>.

Une enquête récemment publiée par le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) suggère que la France aurait dû mettre fin à ses exportations à destination de l'Égypte en 2013 et 2014, lorsque des éléments manifestes ont révélé que des équipements français étaient utilisés à des fins de répression interne, notamment des Renault Sherpa livrés en janvier 2013 et déployés lors du massacre de la place Rabaa<sup>69</sup>. Deuxièmement, elle affirme que la France devrait procéder à une nouvelle évaluation de sa coopération militaire avec l'Égypte compte tenu des agressions continues commises par cette dernière contre des civils dans le Sinaï, invoquant les critères 2 et 3 de la position commune de l'UE (respect des droits de l'homme dans le pays de destination finale et situation intérieure dans le pays de destination finale résultant de tensions existantes)<sup>70</sup>. Troisièmement, l'enquête estime que les ventes d'armes à l'Égypte risquent aggraver le conflit à l'œuvre en Libye, compte tenu du soutien de l'Égypte aux forces du général Khalifa Haftar, basées à Tobrouk, qui se traduit par des bombardements aériens, des transferts d'armes (en violation de l'embargo des Nations Unies) et des accusations d'implication accrue sur le terrain<sup>71</sup>.

Indépendamment des appels à mettre fin aux exportations d'armes françaises, les entreprises continuent d'afficher d'immenses bénéfices. Ainsi de MBDA, un concepteur et fabricant de missiles constitué en 2001 à la suite d'une fusion du français Aérospatiale-Matra Missiles, de l'italien Alenia Marconi Systems et du britannique Matra BAe Dynamics

(siège au Royaume-Uni), qui a annoncé ses résultats pour 2015 le 17 mars, révélant des commandes à hauteur de 5,2 milliards d'euros. Ce record a été atteint principalement grâce aux contrats des Rafale et des FREMM signés par l'Égypte et le Qatar. Un autre fabricant d'armes colossal, Thales, a également fait état d'exportations records en 2015 : 18,9 milliards d'euros partiellement grâce aux ventes de Rafale.

67 Tableau des restrictions commerciales à l'importation et/ou à l'exportation à l'encontre de certains pays, 31 août 2015, disponible à l'adresse <http://www.douane.gouv.fr/Portals/0/fichiers/professionnel/restrictions/2015-08-31-tableau-des-mesures-restrictives-e2.pdf>

68 Voir les articles « Egypt's parliament approves French loans for military hardware buy », IHS Jane's Defence Industry, 7 mars 2016, disponible à l'adresse <http://www.janes.com/article/58632/egypt-s-parliament-approves-french-loans-for-military-hardware-buy> (uniquement en anglais) et « Rafale : comment l'Égypte va-t-elle payer ? » l'Opinion, 13 février 2015, disponible à l'adresse <http://www.lopinion.fr/blog/secret-defense/rafale-comment-l-egypte-va-t-elle-payer-21335>

69 Pour le rapport complet, voir Arthur Guillon, « Ventes d'armes françaises à l'Égypte : les risques d'une coopération opportuniste » 25 février 2016, GRIP, disponible à l'adresse [http://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES\\_ANA-LYSE/2016/NA\\_2016-02-25\\_FR\\_F-GUILLON.pdf](http://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES_ANA-LYSE/2016/NA_2016-02-25_FR_F-GUILLON.pdf)

70 Voir le Journal officiel de l'Union européenne, POSITION COMMUNE 2008/944/PESC DU CONSEIL définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires L 335/99, 13 décembre 2008, disponible à l'adresse <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008F0944&from=FR>

71 Le rapport 2014 du Panel d'experts de l'ONU sur l'embargo d'armes à la Libye publié le 23 février 2015

### 1. Relations politiques

En Allemagne, comme dans tout État membre, le contexte politique influence forcément la prise en compte d'une thématique par les décideurs, l'opinion publique et les médias. À Berlin, la plupart des acteurs affirment que l'Égypte se classe au bas de l'ordre du jour politique par rapport aux questions des migrants, de la Syrie, de la Libye, etc. Il s'agit par ailleurs d'un dossier pris en charge par la Chancellerie, ce qui signifie que si l'administrateur du MAE chargé de l'Égypte est en contact régulier avec les organisations de la société civile, les décisions sont prises à un niveau supérieur sur la base d'intérêts stratégiques. La révision annuelle de la politique étrangère allemande effectuée par le ministre des Affaires Frank-Walter Steinmeier, a eu peu d'incidence sur cet équilibre des forces<sup>72</sup>. Les responsables affirment qu'il s'agissait plus d'une question d'organisation interne de l'administration que de la vision de la politique étrangère dans son ensemble.

À l'instar des autres poids lourds de l'UE que sont la France et le Royaume-Uni, l'Allemagne a manqué plusieurs occasions d'appliquer la conditionnalité dans le cadre de ses relations bilatérales avec l'Égypte ces dernières années. Le gouvernement allemand a abandonné certains de ses instruments diplomatiques les plus puissants en échange de contrats commerciaux lucratifs. En décembre 2014, les négociations officielles entre les gouvernements égyptien et allemand ont repris pour la première fois en quatre ans. Les déclarations de la chancière, Angela Merkel, affirmant qu'Al-Sissi ne serait pas invité à Berlin avant que la feuille de route ne soit achevée et que des élections législatives ne soient organisées ont volé en éclats lorsque sa visite de juin 2015 a eu lieu malgré le fait qu'aucune date précise n'ait été arrêtée pour les élections. À l'occasion de la conférence internationale des investisseurs « Egypt: the Future », organisée à Charm el-Cheikh deux mois auparavant, le vice-chancelier allemand, Sigmar Gabriel, avait lancé les invitations à la suite de la signature d'un mémorandum d'accord d'une valeur de 8 milliards d'euros avec la très importante société Siemens<sup>73</sup>. Comme l'affirmait un éditorial du Spiegel à l'époque, « l'Allemagne dispose d'une grande influence dont elle pourrait tirer profit, car



c'est Al-Sissi qui a besoin de l'argent et de la reconnaissance de Berlin, et non l'inverse. Berlin pourrait insister sur les actes plutôt que sur les paroles. Car le spectre est large entre le boycott de l'Égypte et une normalisation des relations<sup>74</sup> ».

Bien que les pressions exercées par la société civile en amont de la visite aient permis de soulever des violations des droits humains ainsi que d'autres sujets sensibles au plus haut niveau<sup>75</sup>, le message global a été un soutien affiché à Al-Sissi. Pour sa part, le gouvernement égyptien a répondu aux questions soulevées en rejetant la plupart d'entre elles et en affirmant qu'il s'attellait à en résoudre d'autres. Depuis, le ministre des Affaires étrangères allemand s'est rendu au Caire en mai 2015, suivi, en décembre, par le

72 Voir Jan Techau, The Steinmeier Review of German Foreign Policy, Carnegie Europe, mars 2015, disponible à l'adresse <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=59422> (uniquement en anglais)

73 Des responsables proches de la chancellerie affirment que l'invitation a principalement été impulsée par Volker Kauder, président du groupe parlementaire CDU-CSU (qui représente près de la moitié des sièges au Bundestag) et par un fervent partisan d'Al-Sissi investi dans le discours sur la protection des chrétiens du Proche-Orient.

74 Spiegel en ligne, « Selling Out: Berlin Sends Wrong Message by Welcoming Sisi », 3 juin 2015, disponible à l'adresse <http://www.spiegel.de/international/world/editorial-on-egyptian-president-sisi-and-his-visit-to-germany-a-1036876.html>

75 Voir par exemple la lettre conjointe envoyée par des ONG à la chancière Merkel, 1er juin 2015, disponible à l'adresse <https://www.brw.org/news/2015/06/01/joint-letter-chancellor-angela-merkel-re-president-abdel-fattah-al-sisis-visit> (en anglais et en arabe)

ministre de l'Aide au développement économique, Gerd Müller. Le ministre égyptien des Affaires étrangères, Sameh Shoukry, a été accueilli à Berlin début 2016. En avril 2016, le vice-chancelier, Sigmar Gabriel, a effectué son deuxième voyage diplomatique en Égypte accompagné d'une importante délégation commerciale. Résultat : la signature de six accords économiques. La presse égyptienne affirme par ailleurs qu'il aurait déclaré : « Nous sommes prêts à fournir des armes à l'Égypte<sup>76</sup>. »

## 2. Contrôle parlementaire

Le Bundestag, le Parlement allemand, est obligé de contrôler l'action du gouvernement, le budget et la législation. Les instruments à sa disposition comprennent notamment des interpellations mineures et majeures, des questions écrites, des séances de questions, des débats sur des sujets d'actualité et des commissions d'enquête<sup>77</sup>. Parfois, il est nécessaire de disposer d'une majorité parlementaire (par exemple pour l'approbation du budget), parfois 25 % des voix des députés sont nécessaires (par exemple pour créer une commission d'enquête), parfois 5 % d'un groupe parlementaire suffit (interpellation majeure) et parfois, des députés peuvent soulever des questions individuellement. À ce jour, les motions et les questions les plus critiques ont été soumises par les partis d'opposition Die Linke (« La Gauche ») et Bündnis 90/Die Grünen (Alliance 90/Les Verts)<sup>78</sup>.

Les principaux organes établis en vue du contrôle de l'action du gouvernement sont les commissions permanentes, notamment la commission des Affaires étrangères, la commission de Défense et la commission sur les Affaires européennes<sup>79</sup>. Toutes trois jouissent d'un statut spécial qui leur octroie des droits de contrôle directs et leur permet de demander aux représentants du ministère fédéral concerné des rapports sur les projets de loi en cours, puis de formuler des recommandations. Certains acteurs locaux ont affirmé qu'en raison de la situation politique interne de l'Allemagne, on constate actuellement un désengagement du Bundestag concernant les questions de politique

étrangère, qui aurait même « eu du mal à pourvoir les sièges de la commission des Affaires étrangères. » De façon analogue, le groupe pour l'amitié germano-égyptienne dépendrait dans une large mesure des intérêts choisis par la présidence (la présidente actuelle, Karin Maag, se concentre davantage sur des questions relatives à la santé et la famille, tandis que le président précédent s'exprimait plutôt sur la politique étrangère et les droits humains). À ce propos, certains des acteurs consultés ont affirmé qu'ils tentaient d'établir des liens avec des députés plus jeunes, assurant leur premier ou leur deuxième mandat, car ils pourraient faire preuve d'un plus grand intérêt pour les questions de politique étrangère.

## 3. Coopération allemande au développement avec l'Égypte

L'Allemagne est l'État membre dont les programmes de coopération bilatérale sur le terrain ont été les plus touchés par les mesures de répression imposées aux ONG par le régime égyptien. Au Caire, ses fondations politiques (Stiftungs), chacune associée à un parti politique et financée proportionnellement à sa représentation au Parlement, ont été confrontées à des raids, des fermetures, une action en justice et d'autres obstacles à leur fonctionnement. Celles qui demeurent en Égypte ont déclaré qu'elles travaillent désormais avec une grande prudence, revoyant à la baisse leur engagement visible auprès d'organisations locales de défense des droits humains et finançant uniquement des projets non sensibles. Le facteur de risque du maintien d'antennes au Caire dans les circonstances actuelles a conduit les Stiftungs de Berlin à dédramatiser elles-mêmes les niveaux des critiques, à la fois dans le cadre de leurs événements publics et de leurs publications.

La coopération bilatérale de l'Allemagne avec l'Égypte relève du partenariat de transformation (PT). À l'image des partenariats arabes britannique et danois, ce programme financé par le ministère des Affaires étrangères vise à « appuyer la mise sur pied d'institutions démocratiques et favoriser l'État de droit et les droits humains<sup>80</sup> ». Au total, environ 30 millions d'euros ont été affectés à différentes agences d'exécution de projets en 2012 et 2013. Les partenaires centraux du ministère fédéral des Affaires étrangères étaient les suivants : la Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

<sup>76</sup> Al Masry Al Youm, 18 avril 2016.

<sup>77</sup> Pour plus d'informations sur l'ensemble de ces instruments, voir [http://www.bundestag.de/htdocs\\_f/bundestag/fonctions/controle](http://www.bundestag.de/htdocs_f/bundestag/fonctions/controle)

<sup>78</sup> Voir par exemple « Motion: No peace and no stability without human rights and the rule of law – For a far-sighted ENP towards the states of North Africa », 04 novembre 2015, et « Kleine Anfrage: Ein- und Ausreiseperrn von politischen Aktiv-isten und Mitarbeitern von Nicht-Regierungsorganisationen in Ägypten », 9 février 2016 (concernant les restrictions de voyage imposées aux militants politiques et aux membres d'ONG en Égypte), disponible à l'adresse <http://djp21.bundestag.de/djp21/btd/18/075/1807511.pdf> (en allemand)

<sup>79</sup> Pour la composition de la commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire, voir [https://www.bundestag.de/htdocs\\_f/bundestag/commissions/a17/a17\\_membres](https://www.bundestag.de/htdocs_f/bundestag/commissions/a17/a17_membres)

<sup>80</sup> Pour plus d'informations, voir [http://www.auswaertigesamt.de/sid\\_7302D3B04E0ED1C88B1600F5E83901F3/EN/Aus-senpolitik/RegionaleSchwerpunkte/NaherMittlererOsten/Umbroechung\\_TSP/Transformationspartnerschaft-EGY-node.html](http://www.auswaertigesamt.de/sid_7302D3B04E0ED1C88B1600F5E83901F3/EN/Aus-senpolitik/RegionaleSchwerpunkte/NaherMittlererOsten/Umbroechung_TSP/Transformationspartnerschaft-EGY-node.html) (en anglais)

(GIZ), l'Institut Goethe, l'Office allemand des échanges universitaires, les fondations politiques et une série d'ONG. À Berlin, des acteurs affirment que le partenariat de transformation (que les diplomates ne nomment plus ainsi, au passage) fournit de bons résultats au niveau des projets, mais qu'il envoie le mauvais signal au niveau politique, puisque l'Égypte l'utilise comme preuve de normalisation. D'autre part, le MAE allemand affirme qu'il s'agit d'un « pied dans la porte face à la longue période glaciale qu'a connue l'Égypte ». Le PT n'est pas soumis à des éléments de conditionnalité. Au contraire : des fondations allemandes ont mis fin à des projets sur ordre du régime égyptien plutôt qu'en réaction à des violations des droits de l'homme<sup>81</sup>.

Dans le cadre de la déclaration de Berlin adoptée conjointement en août 2011 et des engagements du G7 dans le cadre du partenariat de Deauville, l'Allemagne a proposé d'annuler une part importante des prêts en cours, pour un total de 240 millions d'euros, et de les remplacer par des objectifs de développement (APD) sur une période de quatre ans<sup>82</sup>. Toutefois, la mise en œuvre de cet échange de dette est « actuellement gelée » selon le site web du ministère.

Outre le financement du MEA, le ministère de la Coopération économique et du Développement (BMZ) a engagé 68 millions d'euros dans le financement de la coopération au développement, dont 50 millions de prêts. Les domaines de coopération prioritaires comprennent notamment la gestion des ressources en eau et de l'élimination des déchets, les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique ainsi que le développement économique durable. Le développement de la société civile, l'égalité entre les sexes et la gouvernance sectorielle sont qualifiés de « questions transversales », mais il n'existe pas de programme spécifique ou de critères d'évaluation en matière de droits humains. Initiative encourageante : l'ambassade allemande au Caire finance un avocat local en appui à des missions d'observation de procès par des États membres de l'UE. Les autorités allemandes affirment qu'elles souhaiteraient voir des efforts similaires de la part de la délégation de l'UE ou d'autres États membres, idéalement dans la mesure où le financement des avocats locaux pourrait être intégré dans des programmes de coopération au développement.

81 Cela a été le cas du très populaire « Tahrir Lounge », hébergé au sein de l'Institut Goethe, qui était un forum pour les jeunes destiné au débat politique avant d'être transformé en un espace d'art et d'artisanat.

82 <http://www.auswaertiges-amt.de/ae/servlet/contentblob/589558/publicationFile/157314/110812-BerlinerErklaerung.pdf> Pour en apprendre davantage, voir « Debt swaps for development: Creative solution or smoke screen? », rapport EUROAD report, octobre 2007 [http://www.eurodad.org/uploadedfiles/whats\\_new/reports/debt\\_%20swaps\\_%20eng%281%29.pdf](http://www.eurodad.org/uploadedfiles/whats_new/reports/debt_%20swaps_%20eng%281%29.pdf) (uniquement en anglais)

## Exportations allemandes d'armes en Égypte

Depuis la Seconde Guerre mondiale, l'Allemagne a rarement envoyé des soldats dans les zones de combat. Mais c'est l'un des plus gros exportateurs d'armes, après les États-Unis, la Russie et la Chine, se classant souvent au-dessus de la France et du Royaume-Uni en termes de volume des échanges<sup>83</sup>. Ainsi, les ventes d'armes à l'étranger rapportent près d'un milliard d'euros chaque année. Certains fabricants allemands d'équipements militaires font partie de géants industriels civils, par exemple Airbus Group (anciennement EADS) et ThyssenKrupp, un fabricant d'acier. D'autres entreprises non industrielles telles que Rheinmetall et Krauss Maffei Wegmann (KMW) assurent la fabrication des chars Leopard 2 vendus à l'Arabie saoudite. En principe, les ventes d'armes à des pays autres que ceux de l'OTAN et « équivalents » à ceux de l'OTAN sont interdites. Mais le Conseil de sécurité fédéral, dirigé par la chancelière, Angela Merkel, peut approuver des exceptions lorsque la politique étrangère l'exige, tant que les droits de l'homme ne sont pas lésés.

Tandis que les ministres français et britannique de la Défense ont effectué des voyages au Caire, Ursula von der Leyen ne suivra probablement pas l'exemple de ses homologues en raison du caractère apolitique du ministère allemand de la Défense. Au lieu de cela, l'Allemagne envoie son ministre de l'Intérieur. Sa visite récente au Caire, en avril 2016, a débouché sur la signature d'accords bilatéraux en matière de sécurité appelés « Sicherheitsabkommen ». Il est révélateur qu'à Berlin, des responsables du MAE aient cité l'approbation préalable de cet accord comme condition au voyage du ministère de l'Intérieur plutôt que des progrès accomplis sur le plan des réformes du secteur de la sécurité ou de questions relatives aux droits humains.

À la suite de la signature d'un contrat d'un milliard d'euros en 2014, la livraison de deux sous-marins U-209 à l'Égypte est prévue pour 2016. Il s'agit du deuxième accord de ce type depuis 2011. À Kiel, HDW, une filiale de ThyssenKrupp Marine Systems (TKMS), assure actuellement la construction des deux premiers sous-marins du contrat de 2011 (d'une valeur de 920 millions d'euros). L'accord de 2011 a mis en colère Israël, le rival régional de l'Égypte, qui avait acheté neuf sous-marins à TKMS et revendiqué la domination navale de l'est de la Méditerranée. L'Allemagne a également été critiquée pour l'approbation d'un accord avec l'Arabie saoudite portant sur plus de 100 patrouilleurs, représentant 1,4 milliard d'euros. Encore une fois, les décideurs politiques déclinent une combinaison des arguments suivants : « les bateaux ne peuvent pas être utilisés à des fins de répression

83 [http://www.sipri.org/googlemaps/2015\\_of\\_at\\_top\\_20\\_exp\\_map.html](http://www.sipri.org/googlemaps/2015_of_at_top_20_exp_map.html)

interne », « nous ne sommes pas les seuls à vendre des armes » et « si nous ne les vendions pas, les Russes/Américains/Français [rayer la mention inutile] le feraient ».

Les rapports annuels sur les exportations d'armes sont publiés par le ministère fédéral de autorisations d'exportation accordées ainsi que des informations sur les refus d'autorisation. Il indique également la valeur financière des exportations d'« armes de guerre » par destination<sup>84</sup>.

---

84 Rapport du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne sur sa politique en matière d'exportations d'équipements militaires conventionnels (en allemand), disponible à l'adresse [http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/transparency/national\\_reports/germany/germany-2014](http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/transparency/national_reports/germany/germany-2014)

# Conclusion

Compte tenu du contexte national peu réjouissant, du nombre limité angles d'approche qui s'offrent aux OSC face au régime d'Al-Sissi, et du manque de volonté politique dont font montre les gouvernements des États membres de l'UE concernant le respect des droits humains dans leurs relations bilatérales avec l'Égypte, deux évidences s'imposent : premièrement, si la société civile ne cherche pas à obliger les gouvernements à rendre des comptes, personne ne le fera à sa place. Ce constat vaut aussi bien pour les régimes répressifs que les gouvernements démocratiquement élus, la seule différence étant que ces derniers disposent d'une série de mécanismes et d'institutions qui facilitent le contrôle citoyen. Deuxièmement, le moment est venu de dépasser le cadre de réflexion traditionnel concernant l'élaboration de stratégies de plaidoyer visant les gouvernements, les entreprises du secteur privé et d'autres secteurs moins traditionnels. Qu'il s'agisse de former des alliances avec des partenaires inattendus en vue de constituer des plateformes de la société civile pour renforcer l'impact et la portée des initiatives ou de passer à la vitesse supérieure pour ce qui est des actions intentées aux États membres qui exportent des armes, la marge de manœuvre doit être préservée.