

Mandats du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression; du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association; et du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme

REFERENCE:
OL COD 4/2018

19 juin 2019

Excellence,

Nous avons l'honneur de nous adresser à vous en nos qualités de Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression; Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association; and Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, conformément aux résolutions 34/18, 32/32 et 34/5 du Conseil des droits de l'homme.

Dans ce contexte, nous souhaiterions attirer l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur des informations que nous avons reçues concernant la Proposition de Loi Relative à la Protection et à la responsabilité du Défenseur des Droits Humains.

Le Projet de loi a été présenté, dans sa première version, en 2011, année durant laquelle, il a été rejeté par l'Assemblée Nationale. La deuxième version du Projet de loi a été reçue et adoptée au Sénat le 10 mai 2017, et votée le 15 mai de cette même année, mais sans être ensuite adoptée par l'Assemblée Nationale. Le texte, réintroduit et adopté à l'unanimité en mai 2017, a été remis sur l'agenda de l'Assemblée Nationale le 2 janvier 2018, après avoir été largement amendé par la commission Politique, Administrative et Judiciaire (PAJ) qui a introduit des dispositions restrictives concernant les activités des défenseurs des droits de l'homme. Le texte a ensuite été une nouvelle fois remis à l'agenda de l'Assemblée Nationale en mars 2018. En avril 2018, la Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH) a ensuite déposé un texte qui harmonise les deux versions issues du Sénat et de l'Assemblée Nationale. La proposition de loi, dont le vote a été planifié pour la session extraordinaire du 20 juin au 19 juillet 2018, est toujours en attente d'examen et de vote par l'Assemblée Nationale.

Bien que nous saluons l'initiative prise de vouloir légiférer sur le besoin de promouvoir et de protéger les droits et activités des défenseurs des droits de l'Homme, nous souhaiterions soulever nos inquiétudes quant à l'impact négatif que ce projet de loi, si adopté dans sa version actuelle, pourrait avoir sur les défenseurs des droits de l'Homme.

Les droits des défenseurs

La section I de la Proposition de loi est relative aux « droits » des défenseurs des droits de l'Homme (articles 3 à 7).

L'article 3 de la Proposition de loi prévoit une liste de droits pour les défenseurs. Bien que cette énumération de droits ne soit pas présentée comme exhaustive, car, au titre

de défenseur, tout individu a « (...) notamment le droit de (...) » nous sommes préoccupés par le fait que celle-ci puisse servir de fondement pour exclure certains droits inaliénables des défenseurs.

L'article 4 de la Proposition de loi prévoit que le défenseur « fait des suggestions à l'autorité publique compétente concernant les changements législatifs ou réglementaires relatifs aux droits humains et libertés fondamentales ». Cet article souligne l'une des activités essentielles des défenseurs, visant à discuter avec les autorités de la législation relative aux droits de l'Homme. Néanmoins, cette formulation risque d'exclure la possibilité pour les défenseurs des droits de l'homme, de suggérer aux autorités des changements relatifs à d'autres initiatives qui pourraient ne pas être considérés par les autorités comme relevant du domaine des droits de l'homme.

L'article 5, concernant la possibilité pour les défenseurs de « s'adresser » aux « organismes internationaux habilités à assurer la surveillance du respect » des droits de l'Homme semble restrictif car, outre la possibilité de « s'adresser » aux mécanismes internationaux, les défenseurs devraient également pouvoir coopérer avec ceux-ci, et sans entraves.

Les devoirs des défenseurs

La section II de la Proposition de loi est relative aux « devoirs du défenseur » (articles 8 à 17). Comme remarque préliminaire, nous souhaiterions souligner nos inquiétudes quant à cette section qui risquerait, au lieu de se focaliser sur le besoin de protection des défenseurs, d'introduire des restrictions à leurs droits et par là même, à leurs activités.

L'article 8 de la Proposition de loi prévoit que « le défenseur des droits humains a le devoir de respecter la Constitution, (...) ainsi que les lois et règlements en vigueur ». Nous sommes d'avis que cet article contredit l'article 4 précité qui permettait aux défenseurs de suggérer des changements législatifs et, par là même, remettre en cause des lois ou règlements qui ne sont pas conformes aux standards internationaux de protection des droits de l'Homme.

Par ailleurs, l'article 8 prévoit que le défenseur « exerce ses droits (...) dans le respect du droit d'autrui, de la sécurité publique et de l'intérêt général ». Nous sommes préoccupés par les limites prévues par l'article et, en particulier, par la mention de « l'intérêt général » qui pourraient être très largement interprétée par l'autorité judiciaire et, de ce fait, ouvrir la voie à la criminalisation des défenseurs pour avoir exercé leurs activités légitimes de promotion et de protection des droits de l'Homme.

L'article 9 prévoit que « dans les conditions fixées par la loi, le défenseur contribue à la consolidation et à la promotion des valeurs démocratiques, à la préservation et au renforcement de la solidarité nationale ». Nous émettons des réserves concernant la limitation des activités des défenseurs dans « des conditions fixées par la loi ». En effet, ces conditions n'étant pas indiquées, nous craignons que le principe de

légalité ne soit pas respecté et que, en conséquence, les activités des défenseurs s'en trouvent restreinte lors de l'interprétation de cette loi, si elle entre en vigueur.

Nous sommes aussi préoccupés par la formulation de « préservation et au renforcement de la solidarité nationale » qui semble imprécise et pourrait être sujette à une interprétation restrictive de la part des autorités judiciaires. Par ailleurs, cet article prévoit que le défenseur « s'abstient de tout acte susceptible de porter atteinte à l'indépendance nationale et à l'intégrité territoriale du pays ». Cette formulation pourrait mener à une interprétation large de ce que constitue « l'indépendance nationale » et l'« intégrité territoriale » et ainsi limiter davantage les activités que les défenseurs peuvent entreprendre sans risque de criminalisation.

L'article 10 dispose comme suit : « Dans l'exercice de ses activités, le défenseur des droits humains est guidé par les principes d'éthique et de déontologie. Il a le devoir de respecter ses pairs et d'entretenir avec eux des relations qui permettent de promouvoir et de renforcer la collaboration et la tolérance réciproque ». Il nous semble que cet article est superfétatoire et risque de limiter davantage les activités des défenseurs si ceux-ci ne respectent pas les conditions de « déontologie » prévues par cet article.

L'article 12 de la Proposition de loi impose aux défenseurs des droits de l'homme la présentation d'un rapport « narratif des activités de leur association » au ministre compétent ainsi qu'à la Commission Nationale des Droits de l'Homme. Nous craignons que cet article ne vise à encadrer et contrôler les activités des organisations de la société civile par le biais d'une ingérence excessive de l'Etat, celles-ci devant rendre des comptes aux autorités en envoyant des rapports périodiques.

Nous rappelons que les États ont l'obligation négative de ne pas entraver indûment l'exercice du droit à la liberté d'association. Les membres d'une association devraient être libres de déterminer les statuts, la structure et les activités de celle-ci et de prendre leurs décisions à l'abri de toute ingérence de l'État (A/HRC/20/27 para.64).

Nous considérons, par ailleurs, que cet article impose des contraintes bureaucratiques non nécessaires aux défenseurs des droits de l'homme. Ces contraintes risquent d'impacter de manière disproportionnée les défenseurs des droits de l'Homme qui travaillent de manière isolée ou les organisations de taille réduite qui ne disposent pas des mêmes ressources financières et des mêmes ressources humaines que les organisations plus grandes.

Nous rappelons que la résolution 22/6 du Conseil des droits de l'homme prévoit que les États doivent veiller à ce que les obligations de déclaration « n'entravent pas l'autonomie fonctionnelle » des associations. Le Rapporteur spécial sur le droit à la liberté d'association et de réunion pacifique a estimé que le recours à des « exigences bureaucratiques et onéreuses » pourrait éventuellement « entraver le travail légitime accompli par l'association » (A/ HRC / 23/39, para.38).

Du régime spécial de protection du défenseur des droits de l'Homme

Nous souhaiterions attirer l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur le Chapitre III du Projet de loi qui prévoit un ensemble d'articles concernant les poursuites judiciaires qui peuvent être menées à l'encontre des défenseurs des droits de l'Homme (articles 13 à 17). Nous considérons que, contrairement à ce que prévoit le titre du Chapitre, ces articles n'ont pas vocation à protéger les défenseurs. Au contraire, ils pourraient fragiliser cette protection et engendrer une criminalisation accrue des défenseurs.

L'article 13, alinéa 1, prévoit que « Le défenseur des droits humains ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé du seul fait des opinions émises, des actes posés ou des rapports publiés dans l'exercice de ses activités ». L'article 14 prévoit que « aucune perquisition ou arrestation ne peut être, sauf en cas de flagrant délit, effectuée au siège ou au domicile du défenseur des droits humains sans autorisation expresse du Procureur général (...) ». L'article 16 dispose que tout « défenseur des droits humains, victime d'une violation des droits consacrés par la présente loi ou d'un acte de représailles en raison de ses activités, a le droit de saisir toute autorité compétente pour en obtenir la sanction ».

Sous couvert de vouloir mettre en œuvre un régime juridique distinctif protecteur des défenseurs, ces articles nous semblent instaurer en réalité un régime juridique qui pourrait mener à leur criminalisation accrue pour le seul fait d'exercer leurs activités. En effet, nous considérons que, comme tout autre citoyen, les défenseurs ne devraient en aucun cas être l'objet de poursuites judiciaires du fait de l'exercice de leur droit à la liberté d'expression ou d'association (art. 13). De plus, la mention de « flagrant délit » de l'article 14 est imprécise et sujette à des interprétations par les autorités, qui pourraient aller à l'encontre de l'intérêt des défenseurs et de leurs droits. Enfin, l'article 16 nous semble particulièrement superfétatoire du fait que, au même titre que n'importe quel autre citoyen, les défenseurs doivent pouvoir saisir les autorités compétentes s'ils sont victimes de violations de leurs droits. Il convient enfin de remarquer, que, au titre de cet article, les défenseurs ne peuvent saisir les autorités compétentes qu'en raison de la violation des « droits consacrés par la présente loi ou d'un acte de représailles en raison de ses activités », ce qui, une nouvelle fois, contribue à limiter la protection juridique des défenseurs des droits de l'Homme.

Nous rappelons que la Résolution 22/6 du Conseil des droits de l'homme engage les Etats à ce que la promotion et la protection des droits de l'Homme ne soient pas criminalisées et les défenseurs des droits de l'Homme ne soient pas empêchés de jouir des droits de l'Homme universels en raison de leurs activités, qu'ils agissent seul ou en association avec d'autres, tout en soulignant que chacun est tenu de respecter les droits d'autrui.

Conclusion

Nous exprimons des préoccupations quant à la Proposition de loi qui, en affichant pourtant l'ambition de promouvoir et de protéger les droits des défenseurs pourrait, au

contraire, avoir l'effet inverse et restreindre leurs droits et leurs activités. En effet, l'encadrement excessif de l'activité de défense des droits de l'Homme ainsi que la place de choix faite aux devoirs des défenseurs des droits de l'Homme et aux sanctions prévues à leur encontre, donnent à la Proposition de loi, l'allure d'un texte répressif et liberticide plutôt que protecteur du défenseur des droits l'Homme.

Nous soulignons que les articles 19, 21 et 22 du Pacte International relatif aux Droits Civiques et Politiques (PIDCP) garantissent les droits à la liberté d'expression, à la liberté de réunion pacifique, ainsi que le droit à la liberté d'association, respectivement. Ces articles ne peuvent souffrir des limitations que dans les conditions strictes de légalité, proportionnalité et de nécessité et pour des motifs strictement prévus par la loi.

Nous rappelons que la Résolution 22/6 du Conseil des droits de l'homme souligne que la législation ayant une incidence sur les activités des défenseurs des droits de l'homme, son application doit être compatible avec le droit international des droits de l'homme, notamment avec le Pacte International relatif aux droits civils et politiques et au Pacte international sur les droits sociaux, économiques et culturels, mais aussi qu'elle doit être guidée par la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus. La Résolution ajoute que l'imposition de limitations aux travaux et activités des défenseurs des droits de l'homme, viole le droit international. Enfin, la Résolution 22/6 engage les Etats à ce que la législation ne soit pas utilisée pour entraver ou restreindre les droits des défenseurs, en particulier, de leurs droits à la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique.

Par ailleurs, nous souhaiterions rappeler les dispositions de la résolution 24/5 du Conseil des droits de l'Homme qui rappelle aux États leur obligation de respecter et de protéger pleinement le droit de tous les individus de se réunir pacifiquement et de s'associer librement, notamment à l'occasion des élections, y compris les personnes qui professent des opinions ou des croyances minoritaires ou dissidentes, ainsi que leur obligation de faire en sorte que les restrictions éventuellement imposées au libre exercice du droit de réunion pacifique et de la liberté d'association soient conformes aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international des droits de l'Homme.

Nous considérons que le projet de loi devrait être conforme aux standards internationaux, et, en particulier, la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus. De ce fait, au lieu d'adopter une législation restrictive sur les droits et devoirs des défenseurs, les autorités congolaises pourraient considérer adopter une législation qui permettrait de rendre la Déclaration directement applicable en droit national.

Nous serions reconnaissants au Gouvernement de votre Excellence si celui-ci pouvait nous fournir des informations sur l'état actuel et sur le contenu définitif du projet de loi, et plus particulièrement si une consultation publique a été intégrée lors du processus de rédaction.

Dans l'attente d'une réponse de votre part, nous prions le Gouvernement de votre Excellence de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection des droits et des libertés des défenseurs des droits de l'homme. Par ailleurs, nous restons à votre disposition pour toute aide technique sur les points soulevés ci-dessus.

Cette communication, en tant que commentaire sur les lois, règlements ou politiques en instance ou récemment adoptés, ainsi que toute réponse reçue du gouvernement de votre Excellence, seront rendues publiques dans un délai de 48 heures sur le [site internet](#) rapportant les communications. Elles seront également disponibles par la suite dans le rapport habituel présenté au Conseil des Droits de l'Homme.

Veillez agréer, Excellence, l'assurance de notre haute considération.

David Kaye
Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et
d'expression

Clement Nyaletsossi Voule
Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association

Michel Forst
Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme