

Mandats de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme; de la Rapporteuse spéciale 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; du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967 et du Rapporteur spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste

Réf. : AL CHE 6/2023
(Veuillez utiliser cette référence pour répondre)

26 décembre 2023

Excellence,

Nous avons l'honneur de nous adresser à vous en nos qualités de Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme; de Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression; de Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association; de Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967 et de Rapporteur spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, conformément aux résolutions 52/4, 52/9, 50/17, 1993/2A et 49/10 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 suspension du financement de onze organisations non-gouvernementales, six israéliennes et cinq palestiniennes en novembre 2023**, y compris l'organisation Adalah – The Legal Center for Arab Minority Rights in Israel, Hamleh (ou 7amleh) – The Arab Center for Social Media Advancement, et l'organisation MIFTAH - The Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue and Democracy, PCHR – the Palestinian Center for Human Rights, **et l'interruption définitive du financement de trois organisations non-gouvernementales**, dont PCHR – the Palestinian Center for Human Rights.

Adalah – The Legal Center for Arab Minority Rights in Israel est un centre juridique israélien qui travaille à la promotion des droits humains en Israël en général, et les droits de la minorité palestinienne en particulier. L'organisation initie des actions en justice, fournit des consultations juridiques aux particuliers, organisations non-gouvernementales et institutions, organise des conférences et publie des rapports et analyses sur des questions juridiques critiques, mène une vaste campagne de sensibilisation dans les médias et sur les réseaux sociaux, et forme des apprentis juristes et avocats au contentieux et à la défense des droits de l'homme.

Hamleh (ou 7amleh) – The Arab Center for Social Media Advancement est une organisation à but non lucratif basée à Haïfa en Israël, qui s'engage à défendre et à promouvoir les droits numériques des Palestiniens. Leurs activités portent sur la documentation des violations des droits numériques des Palestiniens en ligne, le travail de recherche approfondi sur les politiques et réglementations numériques affectant les droits numériques des Palestiniens, et un travail de plaidoyer au niveau local, régional et international, dans le but d'assurer que les entreprises technologiques se conforment aux lois et aux principes internationaux relatifs aux droits de l'homme dans leurs opérations.

L'organisation MIFTAH - The Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue and Democracy promeut la démocratie et la bonne gouvernance en Palestine, avec un focus spécifique sur la participation des femmes et des jeunes. L'organisation s'engage avec les mécanismes onusiens de défense et de promotion des droits de l'homme, tels que l'Examen Périodique Universel.

PCHR – The Palestinian Center for Human Rights est une organisation palestinienne indépendante de défense et protection des droits humains, basée à Gaza. PCHR a été créé en 1995 par un groupe d'avocats et défenseurs des droits humains palestiniens afin de protéger les droits humains et promouvoir l'état de droit conformément aux normes internationales ; créer et développer des institutions démocratiques et une société civile active, tout en promouvant la culture démocratique au sein de la société palestinienne, et ; soutenir tous les efforts visant à permettre au peuple palestinien d'exercer leurs droits inaliénables en matière d'autodétermination et d'indépendance conformément au droit international et aux résolutions de l'ONU.

Selon les informations reçues :

Le 20 août 2023, une évaluation externe du travail des organisations non gouvernementales partenaires de la Direction de Développement et de Coopération (DDC) de la Confédération suisse a été menée, analysant les années 2021 à 2023. Les organisations évaluées comprenaient notamment Adalah, MIFTAH - The Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue and Democracy et PCHR – The Palestinian Center for Human Rights. Les conclusions de cette évaluation confirment que les partenaires de la DDC promeuvent le droit international des droits humains et le droit international humanitaire ainsi que les objectifs de la DDC, offrent une aide légale à des milliers d'individus pour protéger leurs droits, et ont développé des structures organisationnelles et méthodes de travail qui garantissent l'utilisation efficace de leurs ressources dans des circonstances fréquemment très complexes. L'évaluation recommande la DDC de continuer à soutenir les huit partenaires évalués car « ce sont de bonnes organisations réalisant un excellent travail » (traduit de l'anglais).

Le 11 octobre 2023, un journal de presse a publié un article¹ questionnant les financements offerts par la Confédération à des organisations « qui [alimenteraient] activement le conflit au Moyen-Orient ou [célébreraient] la terreur du Hamas. » Cet article questionne notamment les financements que reçoit Hamleh.

Le même jour, le Conseil fédéral a diffusé un communiqué de presse² faisant valoir que : « Le Conseil fédéral attache par ailleurs une grande importance à ce que le soutien financier de la Suisse soit utilisé à bon escient. A cet égard, le [Département fédéral des Affaires Etrangères (DFAE)] a par le passé procédé à la vérification de l'utilisation des fonds accordés par la Suisse aux ONG au Proche-Orient et a pris les mesures nécessaires. Il n'a pour l'heure pas connaissance de fonds suisses ayant bénéficié au Hamas et à ses activités. Le DFAE va procéder à une nouvelle analyse détaillée des flux financiers liés au

¹ [Attaque du Hamas : les Palestiniens incitent à la haine contre Israël et collectent de l'argent en Suisse | Tages-Anzeiger \(tagesanzeiger.ch\)](#)

² [Le Conseil fédéral condamne les attaques terroristes du Hamas en Israël et renforce sa capacité d'action \(admin.ch\)](#)

programme de coopération au Proche-Orient. »

Entre le 23 et le 25 octobre 2023, dix organisations ont été informées par courriel qu’au vue des évolutions actuelles, la Confédération avait l’obligation de prendre du recul et réévaluer la pertinence et faisabilité des partenariats financiers avec les organisations susmentionnées. A cet effet, il a été décidé de suspendre temporairement les contributions financières de plusieurs partenaires de la Division du Développement et de la Coopération (DDC) en Israël et dans les territoires palestiniens occupés. Le courriel se réfère notamment à la nécessité de réviser la conformité des organisations partenaires avec le code de conduite et la clause anti-discrimination du Département des Affaires Etrangères de la Suisse, compte tenu de l’attaque terroriste contre l’Israël du 7 octobre.

Le 25 octobre 2023, la même information a été publiée dans un communiqué de presse³ du Conseil fédéral, initialement avec une liste de onze organisations concernées. Quelques heures plus tard, la liste a été retirée. Le DFAE a en outre tweeté le même jour : « #ProcheOrient | En raison de la situation qui prévaut depuis l’attaque Hamas le 7 octobre, le DFAE a décidé de suspendre temporairement son soutien financier à 11 #ONG locales, afin de vérifier si ces organisations respectent notre code de conduite. »

Dans les heures ayant suivi la publication de la liste des organisations affectées par cette décision, des commentaires haineux et diffamatoires ont été publiés sur les réseaux sociaux, présentant cette décision comme la confirmation de la prétendue proximité des organisations de défense des droits humains en Israël et dans les territoires occupés palestiniens avec des organisations terroristes.

Le 1^{er} novembre 2023, lors d’une conférence de presse⁴ du Conseil fédéral, des informations contradictoires ont été fournies quant aux raisons de la suspension des fonds. Le conseiller fédéral a indiqué qu’il y aurait une réelle suspicion quant à la non-conformité des actions de ces organisations, tandis que l’ambassadrice et responsable de la division MENA du DFAE a infirmé la question de la suspicion, et a déclaré que le DFAE avait observé des comportements de communication inappropriés au sein de certaines organisations, qui devaient être analysés plus en détail.

Durant cette même conférence de presse, il a été annoncé que cet exercice de révision du financement par le gouvernement suisse serait finalisé avant la fin du mois de novembre 2023.

Certaines des organisations affectées ont donné suite à cette décision, demandant de plus amples informations par courriel ou par lettre officielle. Cependant, aucune réponse n’a été fournie jusqu’aujourd’hui.

Le 22 novembre 2023, le Conseil Fédéral a annoncé dans un communiqué de presse que « [...] onze ONG partenaires ont été soumises à une vérification approfondie du respect du code de conduite et de la clause contractuelle anti-discrimination du DFAE. Pour huit d’entre elles, [notamment Adalah – The Legal Center for Arab Minority Rights in Israel, Hamleh (ou 7amleh) – The

³ [Situation in the Middle East \(admin.ch\)](#)

⁴ [01.11.2023 - CF Cassis au sujet de: Proche-Orient - augmentation du budget de l'aide humanitaire - YouTube](#)

Arab Center for Social Media Advancement, et MIFTAH – The Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue and Democracy,] aucune preuve de non-conformité n'a été trouvée, leur relation contractuelle avec le DFAE sera poursuivie. Pour trois autres, [dont PCHR – The Palestinian Center for Human Rights,] en revanche, des éléments de non-conformité ont été identifiés, ce qui conduit à la cessation de la collaboration.» Les onze organisations non-gouvernementales en question ont été informées lors de réunions bilatérales ou par courriel.

Bien que nous ne souhaitons pas préjuger de l'exactitude des allégations ci-dessus, nous exprimons nos sérieuses préoccupations quant à la décision de suspension et révision du financement de onze organisations non gouvernementales israéliennes et palestiniennes par le Gouvernement suisse, l'interruption définitive de financement de trois organisations non-gouvernementales palestiniennes, ainsi que le manque d'éléments concrets justifiant une telle décision. En associant explicitement la suspension des fonds aux attentats terroristes du 7 octobre, les organisations de défense des droits de l'homme dont le financement a été temporairement suspendu ou définitivement interrompu sont désormais soupçonnées d'avoir un lien quelconque avec le terrorisme ou de le soutenir, et ce, malgré une évaluation indépendante très récente dans laquelle plusieurs organisations dont les fonds ont été suspendus ont été félicitées pour avoir accompli leur travail conformément aux priorités du DFAE. Nous insistons sur le fait que toute mesure prise pour lutter contre le financement du terrorisme doit être pleinement conforme au droit international des droits humains et au droit international humanitaire. Les décisions de suspension temporaire ou définitive basées sur la « non-conformité » semblent aléatoires et non fondées.

Nous exprimons notre grave préoccupation quant à l'impact négatif qu'un tel cas de réduction des risques peut avoir sur les droits humains, en particulier lorsque des organisations non gouvernementales de la même région sont visées, et dans une période de conflit et violence très politisée et où leur travail en faveur des droits humains est plus vital que jamais. Nous exprimons également notre préoccupation quant à l'impact négatif que ces pratiques auraient sur la société civile, notamment en réduisant au silence les défenseurs des droits humains israéliens et palestiniens en limitant leur liberté d'association, d'opinion et d'expression ainsi qu'en restreignant leur accès aux ressources financières. Comme le souligne le Rapporteur spécial sur la liberté de réunion pacifique et d'association, « [l]a liberté d'association inclut non seulement la capacité pour des personnes ou des entités juridiques de constituer une association et d'y adhérer mais aussi celle de solliciter et de recevoir, de sources nationales, étrangères et internationales, et d'utiliser, des ressources, humaines, matérielles et financières » (A/HRC/23/39, para 8). À cet égard, nous soulignons que la société civile est une composante essentielle de la promotion des droits humains, de la démocratie et de l'état de droit. Les organisations de la société civile en Israël et dans les territoires palestiniens occupés jouent un rôle décisif dans la protection et la promotion des droits humains dans une période de conflit et violence et dans un environnement de plus en plus coercitif, où les droits humains sont systématiquement violés à grande échelle et à un rythme croissant.

Nous soulignons qu'une suspension soudaine d'une subvention à une organisation non gouvernementale peut limiter considérablement la capacité de l'organisation et des défenseurs des droits humains affectés à mener des activités légitimes et protégées, en violation du droit à la liberté de réunion pacifique et d'association, ainsi que du droit à la liberté d'opinion et d'expression. Dans certains

cas, lorsqu'il s'agit d'un projet de financement, la suspension peut affecter les fonds de fonctionnement de base et les salaires, retardant de manière préjudiciable le projet, voire l'annulant. Cela peut empêcher l'apport d'aide aux bénéficiaires, violant ainsi leurs droits et ceux du personnel de l'organisation. Dans le contexte de conflit actuel, ces organisations de défense et promotion des droits humains mènent un travail essentiel en termes de monitoring du respect du droit international des droits humains et du droit international humanitaire, auprès des personnes les plus vulnérables, tels que les femmes et les enfants. Cette décision vient non seulement limiter leur capacité d'action, mais aussi détourner l'attention du contexte d'urgence et de conflit.

Nous sommes également préoccupés par le manque de formalisme de la décision prise de suspendre temporairement les subventions de ces organisations non gouvernementales. Cela a privé les organisations de leur droit à un recours effectif, en les empêchant de demander que la mesure de suspension soit examinée de manière indépendante par un tribunal et déclarée illégale. Cette décision est donc contraire aux garanties procédurales minimales et aux droits à une procédure régulière prévus par le droit international des droits humains. Le manque de clarté et de transparence concernant les bases juridiques des contrôles de sécurité et la suspension des fonds, met les organisations dans une position particulièrement difficile pour faire appel et contester cette décision.

Enfin, nous sommes préoccupés par le fait que ces décisions soient prises à l'heure où la Confédération suisse a adopté depuis 2019 des lignes directrices sur les défenseuses et défenseurs des droits humains, et joue un rôle essentiel dans la priorisation du respect du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire dans le monde. Dans le contexte de conflit actuel, une telle décision vient limiter l'espace de travail et la légitimité des défenseuses et défenseurs des droits humains, alors qu'ils et elles naviguent un contexte complexe, politisé, et violent.

En relation avec les faits allégués ci-dessus, nous vous prions de bien vouloir vous référer à l'annexe ci-jointe qui énonce **les textes relatifs aux instruments juridiques et autres standards établis en matière de droits de l'homme**.

Comme il est de notre responsabilité, en vertu des mandats qui nous ont été confiés par le Conseil des droits de l'homme, de solliciter votre coopération pour tirer au clair les cas qui ont été portés à notre attention, nous serions reconnaissants(es) au Gouvernement de votre Excellence de ses observations sur les points suivants :

1. Veuillez nous fournir toute information ou tout commentaire complémentaire en relation avec les allégations susmentionnées.
2. Veuillez fournir des informations quant à la légalité, la nécessité et la proportionnalité de la décision d'interrompre temporairement ou définitivement le financement des organisations des droits humains susmentionnées, de manière drastique et soudaine, et les éléments concrets et factuels ayant amené à une telle décision.
3. Veuillez fournir des informations détaillées sur les recours judiciaires et non judiciaires dont disposent les organisations susmentionnées pour contester la décision de suspendre temporairement ou définitivement leur financement. Veuillez indiquer si les organisations non

gouvernementales affectées ont eu l'opportunité de contester la décision de manière indépendante, impartiale et accessible et quelles mesures ont été prises à leur égard, et les suites données à cette mesure.

4. Veuillez indiquer les procédures mises en place pour permettre aux particuliers et aux OBNL de faire appel ou de se plaindre des mesures prises à leur égard, ainsi que les recours disponibles, y compris les mesures visant à réparer les dommages financiers et les atteintes à la réputation.

Cette communication, ainsi que toute réponse reçue du gouvernement de votre Excellence, seront rendues publiques dans un délai de 60 jours 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.

Nous pourrions exprimer publiquement nos préoccupations dans un proche avenir car nous considérons que ces allégations soulèvent des questions graves en matière de violations du droit international des droits de l'homme et que l'information reçue est suffisamment fiable et qu'elle signale une question justifiant une attention immédiate. A cet égard, une réponse rapide de votre part serait appréciée. Nous estimons également que, si ces allégations s'avèrent confirmées, l'opinion publique se doit d'être informée des répercussions des décisions en matière de droit de l'homme occasionnées par les faits allégués. Toute expression publique éventuelle des préoccupations de notre part indiquera que nous avons été en contact avec votre banque pour obtenir les clarifications nécessaires.

Veuillez noter qu'une copie de cette lettre a également été envoyée à la Mission Permanente d'Israël ainsi qu'à la Mission permanente d'observation de l'État de Palestine.

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

Mary Lawlor

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

Irene Khan

Rapporteuse spéciale 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

Francesca Albanese

Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967

Ben Saul

Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste

Annexe

Références aux instruments juridiques et autres standards établis en matière de droits de l'homme

Nous aimerions souligner les articles 19, 21 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), qui garantissent les droits à la liberté d'opinion et d'expression, de réunion pacifique et d'association. L'article 19 garantit le droit de chacun à "ne pas être inquiété pour ses opinions" (paragraphe 1) et à la liberté d'expression, qui implique "la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix" (paragraphe 2). Comme l'a reconnu le Comité des droits de l'homme des Nations unies, " les libertés d'opinion et d'expression constituent une base pour la pleine jouissance d'un large éventail d'autres droits humains " et font partie intégrante de la jouissance des droits à la liberté de réunion et d'association, qui, par essence, permettent aux individus " de s'exprimer collectivement et de participer à la construction de leur société". Ensemble, et conjointement avec d'autres droits connexes, ils constituent la pierre angulaire des sociétés fondées sur la démocratie, les droits humains, l'État de droit et le pluralisme.

Nous rappelons en outre que la liberté d'association est une composante essentielle de la démocratie car elle permet aux individus "d'exprimer leurs opinions politiques, de se livrer à des activités littéraires et artistiques et à d'autres activités culturelles, économiques et sociales, de pratiquer une religion ou d'autres croyances, de former des syndicats et des coopératives et d'y adhérer, et d'élire des dirigeants pour représenter leurs intérêts et leur demander des comptes", comme le stipule la résolution 15/21 du Conseil des droits de l'homme. Nous notons que "l'exercice de ce droit ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui sont prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à l'ordre public, à la protection de la santé ou de la moralité publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui". Nous souhaitons également attirer l'attention du gouvernement de votre Excellence sur l'article 14 du PIDCP, qui consacre le droit à un procès équitable et à une procédure régulière.

Nous souhaitons également attirer l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui protège le droit à la liberté d'association. A cet égard, nous vous referons au paragraphe 9 (b) de la résolution 22/6 du Conseil des droits de l'homme qui a demandé aux Etats de « veiller à ne pas imposer de restrictions de façon arbitraire aux sources potentielles de financement dont l'objectif est de soutenir les activités des défenseurs des droits de l'homme, conformément à la Déclaration [sur les défenseurs des droits de l'homme], en dehors des restrictions s'appliquant habituellement à toute autre activité sans lien avec les droits de l'homme menée dans le pays, lesquelles ont pour but de garantir la transparence et la responsabilité, et à ce qu'aucune disposition législative ne criminalise ou discrédite les activités de défense des droits de l'homme au motif de l'origine de leur source de financement ».

En outre, nous souhaitons mettre en lumière les dispositions de la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, adoptée par l'Assemblée générale en 1999 (A/RES/53/144).

En outre, nous nous référons aux principes fondamentaux énoncés dans 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, également connue sous le nom de Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme. En particulier, nous souhaitons nous référer aux articles 1 et 2 de la Déclaration qui stipulent que chacun a le droit de promouvoir et d'œuvrer pour la protection et la réalisation des droits humains et des libertés fondamentales aux niveaux national et international et que chaque État a la responsabilité première et le devoir de protéger, promouvoir et mettre en œuvre tous les droits humains et les libertés fondamentales. Il est important d'également noter l'article 13 de la Déclaration, qui stipule que " [t]oute personne a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de solliciter, recevoir et utiliser des ressources dans le but exprès de promouvoir et protéger les droits humains et les libertés fondamentales par des moyens pacifiques, conformément à l'article 3 de la présente Déclaration ".

Nous souhaitons également attirer l'attention du gouvernement de votre Excellence sur les paragraphes 75(a) à (i) du rapport 2018 du Rapporteur spécial sur la protection et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste (A/HRC/40/52) sur l'impact des mesures antiterroristes sur les espaces civiques et les défenseurs des droits de l'homme. Toute restriction à l'expression ou à l'information qu'un gouvernement cherche à justifier par des raisons de sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme doit avoir pour but véritable et pour effet démontrable de protéger un intérêt légitime de sécurité nationale (CCPR/C/GC/34). Nous souhaitons insister sur le fait que toute législation ou mesure antiterroriste ne doit pas être utilisée à mauvais escient contre des personnes exerçant pacifiquement leurs droits à la liberté d'expression, d'association pacifique et de réunion.

Nous souhaitons également rappeler au Gouvernement de votre Excellence que ses obligations en matière de droits de l'homme s'appliquent pleinement dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, y compris lors de l'adoption de mesures de lutte contre le financement du terrorisme. Le financement du terrorisme préoccupe les États depuis longtemps, comme en témoignent la négociation et l'adoption de la Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme, qui visait à criminaliser les actes de financement du terrorisme et qui a été ratifiée par la Chine le 19 avril 2006. Depuis lors, un certain nombre de résolutions du Conseil de sécurité ont expressément appelé à la criminalisation du financement du terrorisme, notamment la résolution 1373 du Conseil de sécurité, qui a fait date, et la résolution 2462 du Conseil de sécurité, première résolution globale portant sur la prévention et la répression du financement du terrorisme. Cette dernière résolution « [d]emande aux États Membres de veiller à ce que toutes les mesures prises pour lutter contre le terrorisme, y compris les mesures prises pour lutter contre le financement du terrorisme [...] soient conformes aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, notamment le droit international humanitaire, le droit 12 international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés ».