



Assemblée générale

Distr. générale
30 décembre 2019
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarante-troisième session

24 février-20 mars 2020

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Défenseurs et défenseuses des droits de la personne travaillant en période de conflit et au lendemain de conflits

Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits de la personne

Résumé

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits de la personne analyse la situation des défenseurs des droits de la personne travaillant en période de conflit ou au lendemain de conflits. Il examine la contribution clef des défenseurs des droits de la personne dans ces contextes, expose le cadre juridique applicable et les obligations qui y sont attachées, et s'intéresse aux tendances actuelles en ce qui concerne la protection de ces acteurs et les droits les plus essentiels qui doivent leur être garantis de sorte qu'ils puissent travailler efficacement. Il passe en revue les initiatives des États et autres parties prenantes, ainsi que l'action menée à ce jour par l'Organisation des Nations Unies. Dans le rapport, le Rapporteur spécial met en évidence les risques extrêmes auxquels les défenseurs sont exposés, les moyens très variés mis en œuvre pour tenter de les réduire au silence, les lacunes qui subsistent pour ce qui est de leur protection et l'impunité qui continue de régner, en dépit des évolutions positives. Il appelle au respect des normes et règles juridiques en vigueur et propose des moyens de protéger et de soutenir les défenseurs qui s'efforcent de travailler dans ces contextes.



I. Introduction

Nous sommes aussi des êtres humains. Nous avons des familles. Nous avons des sentiments. Nous avons des larmes. Les familles de prisonniers me demandent parfois : qu'avez-vous fait pour mon mari ? Pour mon fils ? Je fais parfois des cauchemars. Sans soutien psychologique, nous ne serons pas résilients et nous ne concrétiserons pas nos ambitions. (Défenseur, Territoires palestiniens occupés)

1. En septembre 2019, les membres du personnel de la Commission afghane indépendante des droits de l'homme et la communauté internationale des défenseurs ont perdu Abdul Samad Amiri, 28 ans, mari et père d'un enfant qui a été enlevé et assassiné par les Taliban dans le district de Jalriz, dans la province de Maidan Wardak. Abdul Samad Amiri, qui travaillait pour la Commission depuis six ans, était chargé de recueillir des renseignements sur les violations perpétrées et d'aider les personnes touchées. D'autres avant lui ont perdu la vie à cause de leur engagement en faveur des droits de l'homme et de l'institution pour laquelle ils travaillaient. Leurs collègues poursuivront leur mission. Le même mois, au Myanmar, Seng Nu Pan et Paw Lu, jeunes militants, ont été condamnés sur le fondement de la loi sur les rassemblements et les manifestations pacifiques pour avoir organisé un spectacle de rue qui dénonçait la reprise des hostilités dans l'État Kachin. Dès le lendemain, plusieurs centaines de défenseurs et leurs organisations unissaient leurs forces dans tout le pays pour publier une déclaration sur la situation dans l'État Shan voisin, qui connaît un autre conflit oublié, dans laquelle ils appelaient toutes les parties à mettre fin à la guerre et à protéger les civils, et la communauté internationale à intervenir.

2. Les voix des défenseurs concordent, à l'intérieur et au-delà des frontières ; il faut les protéger et leur permettre de résonner sans interférence. 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 (Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme) rappelle le lien fondamental qui existe entre la paix internationale, la sécurité et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette déclaration reconnaît le travail précieux qu'accomplissent des individus, des groupes et des associations en vue de contribuer à mettre fin, de façon effective, à toutes les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le contexte de violations massives, flagrantes ou systématiques, et de renforcer la paix. À l'heure où le présent rapport est publié, le nombre de pays ayant récemment connu un conflit violent est plus élevé qu'il ne l'a jamais été en près de trois décennies¹. De nombreux défenseurs sont touchés par plusieurs conflits armés simultanés et par la recrudescence des violences interethniques, du terrorisme ou d'autres activités criminelles, face auxquelles les interventions armées engendrent parfois des risques supplémentaires pour les droits de l'homme. D'autres sont aux prises avec des difficultés de toute sorte au lendemain d'un conflit, difficultés parmi lesquelles on ne peut exclure le risque de reprise du conflit armé. Les défenseurs façonnent le présent et l'avenir, à court et à long terme, des sociétés dans lesquelles ils vivent et travaillent. Pourtant, ils luttent pour faire leur travail dans ces contextes, font l'objet d'une pression considérable et doivent trop souvent assurer seuls leur propre protection.

3. Le présent rapport répond à une demande de la part de bon nombre de ces défenseurs. Il vient enrichir les travaux de plusieurs titulaires de mandat au titre des procédures spéciales² et vise à contribuer aux évolutions en cours, notamment aux avancées entreprises par l'Organisation des Nations Unies dans les domaines de la consolidation de la paix et de l'élargissement de l'espace civique. Il traite de la situation des défenseurs qui travaillent dans des zones de conflit ou au sortir d'un conflit, y compris dans des zones sous occupation, et notamment dans des États dits « fragiles »³. Un certain nombre de ces

¹ A/72/707-S/2018/43, par. 3.

² A/HRC/31/55, par. 27 ; A/HRC/37/51, par. 33 à 43 et 50 à 62 ; A/HRC/40/60, par. 71 et 72 ; A/58/380 ; A/HRC/11/4.

³ www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/harmonized-list-of-fragile-situations.

situations sont inscrites à l'ordre du jour du Conseil de sécurité, de la Commission de consolidation de la paix et du Fonds pour la consolidation de la paix, ou font l'objet d'un examen préliminaire ou d'une enquête de la Cour pénale internationale.

4. Le présent rapport s'appuie sur les activités du titulaire de mandat. Il repose sur des communications reçues d'États Membres, d'institutions nationales des droits de l'homme, d'organisations et de réseaux intergouvernementaux et non gouvernementaux, ainsi que de défenseurs. De précieuses contributions viennent aussi des présences sur le terrain du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), des missions et bureaux des Nations Unies et d'une commission d'enquête. Les contributions portent sur plus de 45 situations pertinentes, dans toutes les régions. Le rapport se fonde également sur les conclusions d'une consultation internationale avec les défenseurs, tenue en novembre 2019. Plusieurs experts internationaux ont aidé à faire la synthèse des conclusions et des recommandations. Le Rapporteur spécial tient à exprimer sa sincère gratitude à tous les défenseurs qui ont contribué à cette initiative et en ont fait une réalité.

II. Contribution et profil des défenseurs

A. Présents sur tous les fronts

Rares sont ceux qui peuvent travailler dans le Donbass aujourd'hui. Parmi ceux qui sont encore actifs sur les lignes de conflit, on trouve des femmes bénévoles qui apportent un soutien humanitaire et aident les familles déplacées et celles dont les maisons ont été détruites. (Défenseur, Ukraine)

5. Les défenseurs qui sont actifs en période de conflit ou au lendemain d'un conflit sont présents sur tous les fronts. Leur travail de terrain est d'une importance capitale pour la défense des droits de l'homme. Dans les zones touchées par un conflit, ils apportent une assistance d'urgence ou aident à garantir l'accès aux civils, notamment aux personnes déplacées, et soutiennent la mise en place de solutions permettant l'autosuffisance. Ils risquent leur vie pour maintenir l'accès à la santé, par exemple, ou pour préserver le droit des enfants à l'éducation dans des zones parfois désertées par les institutions publiques et les forces de sécurité. Dans les situations d'occupation et dans les régions contestées, ils tendent la main aux personnes touchées, parmi lesquelles les victimes de la torture, les détenus et les familles qui ont besoin d'une aide matérielle, médicale, psychosociale ou juridique. Au lendemain de conflits, ils viennent en aide aux personnes handicapées, notamment aux invalides de guerre. Ils aident ceux qui demandent à reprendre possession de leurs maisons, de leurs terres ou de leurs zones maritimes, de sorte que ceux-ci puissent faire valoir leurs revendications de manière stratégique et pacifique. Au moyen de pétitions, de manifestations et d'actions en justice stratégiques, ils luttent également contre l'impunité et représentent les victimes de violations du droit international devant les juridictions nationales, régionales et internationales.

6. Les défenseurs jouent aussi un rôle de premier plan dans le recensement et la dénonciation des pertes civiles et des violations plus générales du droit international résultant des opérations des groupes armés, des forces militaires et paramilitaires, des services de renseignement et des autorités civiles qui travaillent en collusion avec des sociétés privées. Par leur travail d'établissement des faits et de sensibilisation du public, ils parviennent à maintenir à l'ordre du jour les questions urgentes que sont les droits de l'homme, le droit international humanitaire et les autres normes applicables du droit international à l'heure où celles-ci risquent de se trouver reléguées au second plan au profit de considérations politiques. Leur travail est essentiel pour dévoiler l'éventail souvent large des violations sous-jacentes qui alimentent les conflits ou sont aggravées par ceux-ci. Observateurs critiques indispensables, les défenseurs contestent les lois d'amnistie, adoptées ou envisagées, au sortir de conflits ou plus longtemps après, ainsi que les lois d'exception ou les lois liées à la sécurité, lorsque celles-ci sont source de restrictions injustifiées des libertés publiques.

7. Les défenseurs offrent aux sociétés déchirées par la guerre la possibilité d'avancer vers une paix durable. Leurs voix aident à obtenir des cessez-le-feu, des médiations internationales, des négociations et des accords de paix inclusifs et à soutenir des transitions qui offrent de plus grandes chances de participation de tous les segments de la société à la justice transitionnelle ou aux réformes institutionnelles clefs. Les défenseurs aident à construire ou à reconstruire des institutions réactives et responsables. Leur rôle est tout aussi décisif dans le développement d'une culture, au sens large, fondée sur la primauté du droit, la liberté d'expression et le débat public. Leurs initiatives en ce qui concerne l'éducation civique, le travail de mémoire après un conflit et la cohésion sociale permettent de lutter contre les clivages entre groupes, les mouvements d'affirmation identitaire et, en fin de compte, l'escalade ou la reprise des hostilités et la répétition de violations généralisées du droit international⁴.

8. Lorsque les entités des Nations Unies, et les autres organisations et missions diplomatiques, ne sont pas en mesure d'accéder au terrain ou y sont peu présentes, les défenseurs restent les yeux et les oreilles de la communauté internationale. Ils sont des partenaires importants du HCDH, des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme et des mécanismes d'enquête ad hoc du Conseil, notamment de ses commissions d'enquête. Ils recueillent et aident à confirmer les informations et à orienter les ressources et le plaidoyer là où le besoin est le plus urgent. Leur coopération permet d'éviter que des zones entières ne deviennent des « trous noirs » où règne l'impunité. Elle permet un suivi international de cas individuels, par exemple des cas de détention arbitraire, de torture, de disparition forcée ou d'exécution extrajudiciaire. Sans les efforts qu'ils font pour recueillir des éléments de preuve, établir le contact avec les témoins et les victimes et les aider à se manifester et à obtenir réparation, la Cour pénale internationale et d'autres ne pourraient tout simplement pas remplir leur mandat. En définitive, les défenseurs se font l'écho des recommandations formulées par les entités internationales et en assurent le suivi. Il convient d'être d'autant plus conscient de tout cela à l'heure où nous réfléchissons aux responsabilités qu'impliquent la protection des défenseurs et le soutien qui doit leur être apporté.

B. Des profils multiples, une reconnaissance inégale

9. La contribution des travailleurs humanitaires, des journalistes, notamment des journalistes d'investigation et des blogueurs, des autres médias et du personnel associé est à juste titre mise en avant. Il en va de même pour le personnel des organisations internationales, y compris le personnel de l'ONU et du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), qui protège et aide les civils et enquête sur les violations présumées. À ce titre et à bien d'autres, l'engagement indéfectible des défenseuses est également de plus en plus reconnu⁵, mais pas leur exposition extrême aux risques. Les défenseuses continuent de diriger des mouvements internationaux de longue date qui cherchent à obtenir la vérité, l'établissement des responsabilités et des réparations pour des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Elles plaident en outre sans relâche en faveur d'une participation égale aux négociations de paix et aux processus d'après conflit et en faveur de la mise en œuvre effective des initiatives concernant les femmes, la paix et la sécurité. Des situations et des initiatives récentes montrent en outre que les chefs religieux et les organisations d'inspiration religieuse peuvent eux aussi s'opposer aux violations majeures des droits de l'homme, prévenir les conflits et intervenir en qualité de médiateurs dans le cadre de conflits.

10. Les avocats et les assistants juridiques jouent un rôle tout aussi essentiel. Ils aident les victimes de violations du droit international pendant les conflits armés, y compris les manifestants pacifiques arrêtés et détenus illégalement ou ceux qui sont accusés sans

⁴ A/HRC/37/65, par. 58 à 70 et 94 à 96.

⁵ Résolution 68/181 de l'Assemblée générale, par. 16 ; S/2018/900, par. 1 ; Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n° 30 (2013) sur les femmes dans la prévention des conflits, les conflits et les situations d'après conflit, par. 6 ; A/72/707-S/2018/43, par. 64.

fondement de terrorisme ou de sédition. Ils contestent les dérogations aux normes relatives aux droits de l'homme prévues par les régimes juridiques d'exception et mènent un travail de sensibilisation juridique dans les communautés touchées par les opérations militaires, notamment celles qui font l'objet d'une usurpation de terres. Les procureurs et les juges qui luttent contre l'impunité et les atteintes à leur indépendance agissent dans le même sens, tout comme les élus et les agents publics tels que les maires et les parlementaires qui dénoncent la corruption. Un plus large éventail de professionnels et, avec eux, les syndicats et les associations professionnelles méritent également d'être reconnus. Des universitaires, des enseignants, des ingénieurs et des artistes se sont joints à des mouvements citoyens et à des campagnes contre les violations commises par les belligérants ou les autorités en vertu de lois d'exception ou de régimes militaires et ont exigé la paix et des réformes urgentes au sortir de conflits.

Je suis devenue militante des droits de l'homme après la disparition forcée de mon mari en 2010. Depuis que j'ai intenté une action, je fais l'objet d'intimidations, de discours haineux et de harcèlement. Mais, quelles que soient les circonstances, la communauté des militants et moi-même poursuivrons notre lutte pour la justice. (Défenseuse, Sri Lanka)

11. En période de conflit ou au lendemain d'un conflit, nombreux sont ceux qui deviennent des défenseurs du fait des circonstances ou par nécessité. Parmi ces personnes figurent les premiers intervenants dans les zones d'hostilités actives, des proches des personnes assassinées ou disparues qui recherchent la vérité et la justice, des personnes qui honorent les morts et qui œuvrent au travail collectif de mémoire pour les sociétés dans lesquelles elles vivent, des enfants qui réclament la paix et l'égalité d'accès à l'éducation⁶, des défenseurs contraints à l'exil qui contestent les atteintes aux libertés publiques ou le service militaire illimité dans leur pays et les personnes qui défendent les plus vulnérables dans les camps de personnes déplacées et de réfugiés. Parce qu'elles ne sont pas officialisées, qu'elles ne sont pas rattachées à une affiliation ou à une profession particulière et qu'elles sont apportées dans les régions les plus isolées ou dans des contextes transitoires, un nombre incalculable de ces contributions restent invisibles. La reconnaissance du statut et des contributions de ces personnes en tant que défenseurs doit être une préoccupation commune. Ce qui définit les défenseurs, c'est d'abord leurs actions.

12. Les institutions nationales des droits de l'homme ont également intensifié leurs efforts dans ces domaines, avec les conseils et le soutien de réseaux internationaux et régionaux⁷. Plusieurs d'entre elles dénoncent activement les violations du droit humanitaire et du droit des droits de l'homme, prennent des mesures en ce qui concerne les déplacements provoqués par les conflits et tendent la main aux civils qui vivent le long des lignes de conflit, ainsi qu'aux détenus. Elles mènent également des initiatives importantes pour la consolidation de la paix, la justice transitionnelle et l'éducation après les conflits. Leurs activités continuent néanmoins de faire l'objet d'ingérences, notamment lorsqu'elles cherchent à protéger d'autres défenseurs. Dans les États touchés par les conflits, l'ensemble de la communauté des défenseurs continue de demander que des institutions nationales des droits de l'homme soient créées et qu'elles puissent travailler efficacement dans les zones concernées.

⁶ www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2018/CRC_DGD_2018_OutcomeReport.pdf, p. 18 à 21.

⁷ Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme, *Strategy and Strategic Plan 2017-2019* ; Réseau des institutions nationales africaines des droits de l'homme, « The role of national human rights institutions in conflict resolution, management and peacebuilding » (Nairobi, 2017) ; Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme, projet sur les droits de l'homme en période de conflit ou au lendemain d'un conflit.

III. Cadre normatif de référence

A. Normes juridiques applicables, débiteurs d'obligations et responsabilité des États de protéger les défenseurs

13. Les défenseurs qui travaillent dans des zones de conflit ou au sortir d'un conflit sont protégés par le droit international des droits de l'homme, le droit international humanitaire (qui ne s'applique qu'aux situations de conflit armé, y compris à l'occupation), le droit pénal international et le droit international des réfugiés. Parmi les normes opposables figurent les obligations découlant du droit coutumier et les normes impératives (*jus cogens*)⁸. Le Rapporteur spécial rappelle que le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire se renforcent mutuellement et se complètent ; ils ne s'excluent pas mutuellement⁹. Les parties à un conflit armé, y compris les puissances occupantes, doivent faire respecter les protections que ces régimes offrent, quelle que soit leur position sur l'applicabilité de celles-ci¹⁰. Les États, en particulier, ne peuvent pas invoquer les normes de leur ordonnancement juridique interne pour justifier le non-respect de ces règles¹¹ et les acteurs non étatiques qui exercent des fonctions similaires à celles d'un gouvernement et un contrôle sur un territoire sont tenus de respecter les normes relatives aux droits de l'homme lorsque leur conduite a une incidence sur les droits de l'homme des personnes placées sous leur contrôle¹². Sont ici visées, entre autres, les dispositions de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme, qui s'adresse à tous les individus, groupes et organes de la société.

14. Les États ne peuvent déléguer leur responsabilité de protéger les défenseurs ni s'en dégager en invoquant des circonstances exceptionnelles. Ils doivent exercer une diligence raisonnable à l'égard des acteurs non étatiques pour prévenir les actes de particuliers ou d'entités privées qui entraveraient l'exercice des droits reconnus dans la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme et dans les instruments juridiquement contraignants relatifs aux droits de l'homme, enquêter sur ces actes et en punir les auteurs¹³. Ils ont également l'obligation de protéger les défenseurs des violations commises contre eux par des groupes armés, y compris des organisations terroristes. Ils doivent s'attacher à corriger les situations qui, de façon générale, mettent la vie des défenseurs en danger, comme les conflits armés mais aussi la forte criminalité¹⁴. Ils doivent protéger les défenseurs contre la privation arbitraire de la vie dans le cadre de l'application de la loi ou des opérations de sécurité¹⁵. Ils sont directement responsables des actions des groupes armés ou des milices qui leur sont affiliés, et le restent en cas de transfert de facto de pouvoirs, en particulier législatifs ou juridictionnels, à un acteur non étatique¹⁶. Leur responsabilité s'étend à tous les défenseurs qui relèvent de leur autorité ou qui sont sous leur contrôle effectif, y compris en dehors de leur territoire, lorsqu'ils agissent en tant que puissance occupante¹⁷, lorsqu'ils apportent un appui décisif aux belligérants¹⁸, lorsqu'ils exercent une influence décisive sur les autorités de fait¹⁹, ou lorsqu'ils agissent dans le cadre ou sur le fondement du mandat

⁸ A/HRC/42/17, par. 9 et 13 ; A/HRC/19/69, par. 106.

⁹ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 29 (2001) sur les dérogations en période d'état d'urgence et observation générale n° 36 (2018) sur le droit à la vie, par. 64 ; Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n° 30, par. 24.

¹⁰ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, avis consultatif de la Cour internationale de Justice, recueil 2004*, p. 178, par. 107 à 112 ; CCPR/C/ISR/CO/4, par. 5.

¹¹ Convention de Vienne sur le droit des traités, art. 27.

¹² Résolution 2286 (2016) du Conseil de sécurité, par. 2 ; A/HRC/42/17, par. 12 ; A/HRC/25/21, par. 11 ; A/HRC/39/44, par. 43.

¹³ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 31 (2004) sur la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, par. 8 ; A/65/223, par. 34 à 36.

¹⁴ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36, par. 26.

¹⁵ *Ibid.*, par. 13.

¹⁶ CCPR/C/DZA/CO/4, par. 9 ; S/2018/889, par. 67.

¹⁷ HCDH, « Report on the human rights situation in Ukraine, 16 May to 15 August 2019 », par. 133.

¹⁸ A/HRC/42/17, par. 11.

¹⁹ CCPR/CO/RUS/7, par. 6.

d'une organisation ou d'une coalition internationale ou intergouvernementale, par exemple dans le cadre des actions d'une force internationale de maintien de la paix²⁰. S'ils perdent le contrôle d'une partie de leur territoire, ils doivent chercher à rétablir leur autorité²¹.

B. Protections juridiques essentielles

15. Dans les zones de conflit ou au sortir d'un conflit, les défenseurs qui, par définition, opèrent par des moyens pacifiques, doivent à tout moment bénéficier des protections fondamentales concernant leur droit à la vie, ainsi que de protections complémentaires, par exemple contre la violence fondée sur le genre, prévues par les principaux instruments des Nations Unies et instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme. Ces protections portent aussi, entre autres, sur le droit à la liberté et à la sécurité de la personne, l'interdiction de la torture et des disparitions forcées et le droit à la vie privée, à la vie de famille et au logement. En cas de conflit armé, y compris dans les situations d'occupation, les défenseurs devraient également bénéficier d'une protection en tant que civils et, notamment, en tant que femmes et en tant qu'enfants²². Toute attaque intentionnelle contre eux dans ce contexte constituerait un crime de guerre²³. Il existe des protections spécifiques, de caractère coutumier, pour certaines catégories de défenseurs comme les journalistes, les secouristes humanitaires et le personnel médical et religieux²⁴, protections que l'on peut aussi trouver dans certains instruments²⁵. Les autres défenseurs, tels que les enseignants et autres membres du personnel éducatif, devraient bénéficier d'une égale protection en tant que civils. Si les éventuelles lacunes des cadres normatifs continuent de faire débat, il convient en priorité d'approuver, de respecter et d'appliquer efficacement les protections existantes.

16. Le Rapporteur spécial appelle l'attention sur les protections fondamentales dont doivent également bénéficier les défenseurs contre la privation des garanties d'une procédure régulière et d'un procès équitable et la privation du droit à un recours, protections qui comportent des éléments auxquels il ne peut être dérogé²⁶. Ces protections devraient entraîner la nullité des lois d'exception qui rendent possibles l'arrestation et la détention prolongée sans possibilité de communiquer avec un avocat ou sans contrôle juridictionnel, ou qui accordent l'immunité aux forces de sécurité qui mènent des opérations de maintien de l'ordre ou de lutte contre le terrorisme. En cas de conflit armé, et notamment dans les situations d'occupation, les défenseurs doivent être expressément protégés contre les transferts forcés, l'expulsion vers le territoire d'un autre État et l'application rétroactive de la loi²⁷. D'une manière plus générale, on peut affirmer que le fait que les défenseurs travaillant dans certaines parties d'un territoire national ou dans des territoires occupés restent soumis à des régimes juridiques d'exception – notamment à la législation et à la juridiction militaires – est incompatible avec les principes fondamentaux d'égalité et de non-discrimination.

²⁰ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n° 30, par. 9.

²¹ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 26 (1997) sur la continuité des obligations, par. 4 ; CCPR/C/MDA/CO/2 ; CCPR/C/GEO/CO/3.

²² https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/fre/docs/v1_rul, règles 134 et 135.

²³ Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 8 ; première Convention de Genève, art. 50 ; deuxième Convention de Genève, art. 51 ; troisième Convention de Genève, art. 130 ; quatrième Convention de Genève, art. 147 ; Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, art. 85.

²⁴ https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/fre/docs/v1_rul, règles 25, 27 à 32 et 34.

²⁵ Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé et Protocole facultatif y relatif.

²⁶ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 14 et 26 ; Comité des droits de l'homme, observations générales n° 29, par. 7 et 8, et n° 36.

²⁷ Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 7, par. 1 d) ; quatrième Convention de Genève, art. 65.

17. Enfin, les défenseurs ont également le droit de demander une protection internationale, de bénéficier des garanties de procédure applicables et d'être protégés contre le refoulement²⁸. Ils ont le droit de quitter leur propre pays²⁹ et, dans les situations d'occupation, de sortir des territoires occupés³⁰. Ils devraient pouvoir prétendre à une protection internationale dans le contexte d'un conflit et de violences généralisées et, avant tout, au statut de réfugié, s'ils risquent effectivement d'être persécutés en raison de leurs activités en tant que défenseurs et/ou en raison d'autres motifs applicables³¹. Trop souvent encore, ils sont systématiquement privés de ces droits par des lois et règlements restrictifs concernant la sortie du territoire ou par des blocus et autres restrictions de circulation qui constituent eux-mêmes des violations du droit international.

C. Droits fondamentaux à garantir aux défenseurs pour qu'ils puissent travailler en période de conflit ou au lendemain d'un conflit

18. Le droit des défenseurs de promouvoir et de protéger les droits de l'homme en période de conflit ou au lendemain d'un conflit et les moyens dont ils disposent à cette fin sont garantis par plusieurs normes contraignantes. Toutes les parties doivent veiller à ce que les défenseurs qui apportent une aide humanitaire puissent se déplacer librement et bénéficier d'un passage rapide et sans entrave dans et à travers les territoires placés sous leur contrôle, et les défenseurs ne doivent pas se voir refuser arbitrairement l'accès à ces territoires ni faire l'objet d'attaques ciblées³². Tous les défenseurs devraient pouvoir aider les personnes déplacées, notamment faciliter leur retour dans leur région d'origine, leur réinstallation ou leur réinsertion, et être protégés lorsqu'ils le font³³. Ceux qui s'occupent de la défense et de la surveillance des droits de l'homme devraient être protégés contre toute entrave à l'exercice de leurs libertés fondamentales, dont la liberté de réunion pacifique et la liberté d'expression³⁴.

19. La Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme prévoit que la législation nationale doit protéger les défenseurs qui surveillent et critiquent pacifiquement les autorités publiques pour leurs omissions ou actions ayant entraîné des violations des droits de l'homme³⁵. Les défenseurs devraient toujours pouvoir dénoncer les lois d'exception contraires aux normes relatives aux droits de l'homme et les opérations militaires ou policières menées au mépris des obligations internationales, y compris en dehors du territoire national. Ils devraient être protégés lorsqu'ils demandent publiquement aux parties intéressées de ne pas violer le droit international.

20. Le Rapporteur spécial appelle l'attention sur les normes complémentaires contraignantes applicables aux défenseurs qui enquêtent sur des violations récurrentes en période de conflit ou au lendemain d'un conflit ou qui aident les victimes de telles violations. Comme pour les disparitions forcées, les défenseurs ont le droit de créer des organisations et des associations et de participer librement aux activités de celles-ci, de signaler des faits aux autorités compétentes et d'être protégés lorsqu'ils le font³⁶. Les défenseurs et les membres de leur famille qui dénoncent des violations du droit à la vie,

²⁸ Convention relative au statut des réfugiés, art. 33, et Protocole y relatif ; Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, art. 3 ; Comité contre la torture, observation générale n° 4 (2017) sur l'application de l'article 3 dans le contexte de l'article 22 ; Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36, par. 31.

²⁹ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 12, par. 2.

³⁰ Quatrième Convention de Genève, art. 35.

³¹ Convention relative au statut des réfugiés, art. 1, par. A 2).

³² Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 8. Voir également https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/fre/docs/v1_rul, règles 55 et 56.

³³ E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe, principes 25, 26 et 30.

³⁴ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011) sur la liberté d'opinion et la liberté d'expression, par. 23.

³⁵ Art. 12, par. 3.

³⁶ Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, art. 1, 12 et 24 ; principes directeurs concernant la recherche de personnes disparues (CED/C/7), principes 5 et 14.

notamment des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires, ont également le droit d'être protégés et de participer aux enquêtes menées sur ces faits, pendant et après un conflit armé³⁷.

D. Régimes juridiques d'exception et restrictions imposées aux activités des défenseurs

21. L'adoption et la prorogation de régimes et de mesures juridiques d'exception pendant ou après un conflit – par exemple de lois d'exception ou de lois martiales à l'échelle d'un État ou d'une région, de lois concernant la sécurité et la lutte contre le terrorisme, de couvre-feux ou d'autres décisions qui limitent l'accès à certaines zones – tendent à restreindre les libertés publiques, à réduire considérablement le contrôle judiciaire et à mettre en danger les défenseurs et leur travail. Le Rapporteur spécial souligne qu'aucune circonstance ne saurait justifier la suspension ou la mise à l'écart des protections et des droits consacrés dans la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme, qui est fondée sur des normes contraignantes. Dans les quelques cas où des dérogations sont admises, celles-ci doivent être prévues par la loi, être conformes au droit international et remplir des conditions de fond et de procédure, notamment celles de la nécessité et de la proportionnalité³⁸.

22. Le Rapporteur spécial constate avec préoccupation qu'un certain nombre de dispositions législatives et de pratiques internes, observées notamment dans les situations d'occupation et relatives à la liberté de circulation, de réunion et d'accès à l'information, ne répondent manifestement pas aux critères susmentionnés. Sauf lorsqu'elles sont conformes aux normes applicables en matière de droits de l'homme, les restrictions des libertés publiques ne peuvent être considérées ni comme légitimes ni comme proportionnées si elles portent atteinte aux droits des défenseurs, notamment à leur droit de publier, de communiquer à autrui ou de diffuser librement des idées, informations et connaissances sur tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales, d'étudier, de discuter, d'apprécier et d'évaluer le respect, tant en droit que dans la pratique, de tous ces droits et libertés, et d'appeler l'attention du public sur la question³⁹. La législation nationale doit protéger, et non pas créer, des bases juridiques qui permettent d'empêcher la surveillance, de faire taire l'opposition et d'entraver les activités légitimes des défenseurs.

23. Le recours fréquent aux lois d'exception, ainsi que les avis contestés sur les régimes juridiques applicables dans certaines situations de conflit ou d'après conflit, et la fragmentation relative des normes protégeant les défenseurs et facilitant leur travail examinées dans la présente section montrent combien il est important d'incorporer la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme dans les cadres juridiques nationaux. Les États et les autres parties prenantes ont, ensemble, la responsabilité de diffuser effectivement la Déclaration et de former les autorités civiles et militaires à l'application et au respect des dispositions de cet instrument⁴⁰. Les autorités judiciaires devraient également être formées à ce sujet si l'on veut qu'elles donnent des orientations et accordent des réparations satisfaisantes.

³⁷ *Minnesota Protocol on the Investigation of Potentially Unlawful Death* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.17.XIV.3) (Protocole du Minnesota relatif aux enquêtes sur les homicides résultant potentiellement d'actes illégaux).

³⁸ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 29 ; A/73/215, par. 24.

³⁹ Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme, art. 6 b) et c) ; Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34.

⁴⁰ Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme, art. 16.

IV. Préoccupations concernant la protection, les effets et les violations des droits fondamentaux

A. Exposition extrême, ciblage systématique, grandes lacunes dans la protection et impunité

24. Les défenseurs ne sont pas épargnés par les situations d'hostilités actives, d'insécurité généralisée, de crise humanitaire ou de défaillance des institutions publiques et des services sociaux. Beaucoup s'engagent comme bénévoles, dans un groupe ou seuls, et sont directement touchés par la dégradation des conditions socioéconomiques, notamment dans les situations d'occupation. Nombre d'entre eux sont déplacés ou se retrouvent piégés et incapables d'accéder à des traitements vitaux en raison de blocus ou du fait de la restriction des voyages à l'étranger ; bon nombre encore sont tués ou blessés au cours de frappes terrestres ou aériennes sur leurs écoles et hôpitaux. On n'obtiendra aucun progrès significatif en matière de protection des défenseurs en période de conflit ou au lendemain de conflits tant que les principes les plus fondamentaux du droit international continueront d'être systématiquement violés, sans conséquences pour les responsables.

25. Les défenseurs sont également mis en danger par le caractère sensible de leurs activités. Ils s'exposent lorsqu'ils mettent au jour des violations commises par des parties à des conflits armés, y compris dans les situations d'occupation, lorsqu'ils enquêtent sur certains cas de disparition, lorsqu'ils s'opposent à l'extension du rôle des forces militaires dans l'application de la loi ou lorsqu'ils contestent la dénégalation publique de crimes de guerre. Lorsqu'ils dénoncent la corruption et la collusion entre des acteurs publics, des entités privées et des organisations criminelles, l'exploitation illégale des ressources naturelles et le trafic d'armes, ils remettent en question les intérêts établis et la répartition du pouvoir. Certains s'exposent aussi directement lorsqu'ils font la promotion des politiques définies par les accords de paix qui prévoient le désarmement ou des solutions de substitution à l'exploitation illicite de ressources. Des éléments factuels incontestables montrent qu'en période de conflit ou au lendemain de conflits, les défenseurs sont particulièrement menacés lorsqu'ils appartiennent à des communautés autochtones ou à certaines minorités religieuses ou ethniques, ou en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre.

C'est dans les grandes villes, où des organisations internationales sont présentes, que les défenseurs ont le plus de chances de trouver une protection. Mais ceux qui se trouvent dans les régions les plus éloignées sont oubliés. (Défenseur, République démocratique du Congo)

26. L'isolement relatif de certains défenseurs et les lacunes systémiques dans leur protection aggravent encore les choses, surtout dans les zones de conflit éloignées, dans lesquelles on ne trouve parfois presque aucune organisation ni aucun défenseur des droits de l'homme, beaucoup d'entre eux s'étant peut-être déjà exilés ; ceux qui restent se sentent ainsi coupés des autres et sont davantage exposés aux menaces, aux attaques et aux représailles. Dans certaines régions touchées par des conflits, la protection des défenseurs reste gravement insuffisante en raison de la présence limitée de l'État, notamment des autorités policières et judiciaires. Là où il n'y a pas de contrôle administratif et judiciaire, les défenseurs sont particulièrement vulnérables aux arrestations et à la détention arbitraires.

Si vous évoquez la question de Boko Haram et si vous essayez d'intervenir dans des dossiers concernant des personnes qui ont fait l'objet d'accusations sans fondement et ont été emprisonnées parce qu'elles auraient des liens avec cette organisation, on peut vite commencer à vous suspecter de complicité. (Défenseur, Cameroun)

27. Les défenseurs peuvent être pris pour cible par différents acteurs. Quiconque mène des activités liées aux droits de l'homme, quelles qu'elles soient, se voit souvent prêter des opinions, des allégeances ou des intentions, ce qui le met facilement en danger. Dans les zones contrôlées par des milices et dans les zones qui connaissent l'expansion ou la

résurgence de groupes armés ou de bandes criminelles, les défenseurs sont régulièrement exposés à des dangers. En cas d'échec des processus de paix, la reprise des hostilités augmente les risques. Dans les situations d'occupation ou dans les zones contestées, les défenseurs sont à la merci non seulement des autorités des puissances occupantes ou des autorités de fait, mais aussi des groupes extrémistes.

On nous attaque non seulement en raison de notre travail dans le domaine des droits de l'homme, mais aussi parce que nous sommes des femmes ; on attaque notre apparence, notre façon de vivre. Il faut absolument mettre au point des stratégies pour la protection des défenseuses car nous sommes totalement seules. (Défenseuse, Turquie)

28. Les défenseuses actives dans des zones de conflit ou au sortir d'un conflit travaillent souvent dans des conditions qui mettent leur vie en danger et sont particulièrement exposées à la violence fondée sur le genre, notamment à la violence sexuelle. Elles sont plus directement touchées par les défaillances des services de santé, notamment des services de santé sexuelle et procréative⁴¹. Ces femmes se heurtent à des stéréotypes patriarcaux, à la discrimination et au harcèlement, à des menaces directes contre leur intégrité physique et leur bien-être psychologique, et il arrive souvent que leurs proches en souffrent également. Dans certains contextes, les défenseuses sont tout particulièrement visées par les groupes armés ou terroristes et par les membres fondamentalistes de leurs propres communautés religieuses. Dans plusieurs situations de conflit, les violations des droits des défenseuses ont pris une ampleur alarmante. Bien que les défenseuses soient de plus en plus reconnues sur le plan international, leur légitimité en tant que telles reste contestée. Un trop grand nombre de celles qui ont demandé à être protégées se seraient vu conseiller de renoncer à leurs activités et de se retirer de la sphère publique.

29. D'une manière plus générale, le Rapporteur spécial prend note avec une vive inquiétude des informations de plus en plus nombreuses selon lesquelles, en période de conflit ou au lendemain d'un conflit, on a recours à des stratégies systématiques et souvent mises en œuvre par l'État, combinant délégitimation et incrimination, pour réduire les défenseurs au silence. Ceux-ci sont la cible de campagnes de dénigrement orchestrées incitant à la discrimination et à la violence, tant dans le discours public qu'en ligne. Ils sont accusés d'être des « agents étrangers » qui mènent des « activités contraires aux intérêts nationaux », des « agents doubles », des « ennemis internes », des « terroristes » ou encore des acteurs qui « perturbent la paix, le développement ou l'harmonie sociale ». Parfois, les défenseurs se voient attribuer ces qualificatifs et sont ainsi incriminés en raison des interactions qu'ils sont contraints d'avoir avec des autorités non étatiques et avec les groupes armés qui contrôlent les zones où ils travaillent. Dans certains cas, ils sont arbitrairement arrêtés, détenus et soumis à un harcèlement judiciaire d'une ampleur sans précédent, du fait de l'utilisation abusive des lois concernant la lutte contre le terrorisme, la sédition, la sécurité nationale et la drogue. Souvent, on maintient la pression sur eux par la multiplication et les ajournements répétés des procédures.

Nous, les défenseurs, sommes sur la liste des cibles. J'ai dû reloger ma famille, limiter mes déplacements dans le pays. Je dois quitter le pays régulièrement, et revenir à chaque fois avec un numéro de téléphone différent. (Défenseur, Somalie)

30. L'impunité et l'absence de protection et de recours utile prévalent encore dans plusieurs situations de conflit ou d'après conflit, surtout dans les cas où la surveillance internationale est limitée ou absente. Les affaires d'exécutions extrajudiciaires de défenseurs restent souvent non résolues et rien n'est fait contre les menaces, notamment celles qui sont proférées en ligne. Certains défenseurs ont été soupçonnés d'avoir inventé de toute pièce les menaces qu'ils voulaient dénoncer et il leur a été suggéré de trouver eux-mêmes les moyens de se protéger, ou simplement de mettre fin à leurs activités. Des violations plus générales du droit international, y compris du droit humanitaire, ne font toujours pas l'objet d'enquêtes indépendantes et transparentes. Lorsqu'elles sont ouvertes,

⁴¹ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n° 30, par. 2, 36 et 50.

y compris dans des situations d'occupation, les enquêtes sont souvent manifestement sélectives ou d'une portée limitée, sont interrompues ou se prolongent de façon excessive, ou encore conduisent systématiquement à l'abandon des poursuites ou à l'acquittement. Pour certains défenseurs, il est tout simplement exclu de se tourner vers les autorités publiques pour obtenir une protection.

31. Le Rapporteur spécial a récemment examiné la question de l'impunité⁴². En période de conflit ou au lendemain d'un conflit, les lois et autres dispositions d'exception limitent souvent le contrôle judiciaire et restreignent les possibilités de contester les actions des autorités, y compris des forces de l'ordre et des forces armées, alors que les acteurs étatiques, notamment les forces de sécurité, restent souvent les principaux auteurs de violations des droits de l'homme et du droit humanitaire à l'égard des défenseurs. Ces violations se produisent souvent lorsque les défenseurs ne peuvent activer aucun mécanisme de protection fiable et lorsque leurs droits et la légitimité de leur travail sont très peu connus, y compris par les autorités. Il faut corriger cette situation de toute urgence.

B. Répercussions sur les défenseurs, les sociétés et la communauté internationale

Le principal défi pour moi maintenant est de rester dans ma région malgré les menaces et les difficultés, et de continuer à défendre les droits de nos communautés. Si je pars, cela sera impossible. (Défenseur, Mali)

32. Les attaques répétées et systématiques contre les défenseurs en période de conflit ou au lendemain d'un conflit ont des conséquences et des répercussions profondes. Elles nuisent à la santé physique et mentale des défenseurs et sapent leur capacité à travailler. Bon nombre de défenseurs n'ont eu d'autre choix que de fermer leurs organisations et de mettre fin à leurs activités. D'autres doivent s'autocensurer sans cesse, travailler clandestinement ou édulcorer drastiquement certains de leurs messages. On utilise beaucoup de temps et de ressources d'organisations et de personnes, qui pourraient servir à d'autres fins, pour assurer la sécurité des défenseurs eux-mêmes et celle de leurs collègues ou de leur famille, et pour parer les attaques. Les réinstallations forcées, qu'elles soient temporaires ou permanentes, poussent beaucoup de défenseurs vers des centres urbains éloignés, vers la capitale, parfois loin des zones occupées ou même hors des frontières nationales. Beaucoup perdent leur emploi régulier ou sont incapables d'en trouver un à cause du harcèlement judiciaire dont ils sont victimes. Il faut tenir compte de cette réalité, encore négligée, dans le cadre de la conception des programmes de protection et d'aide.

33. Il importe également d'insister sur le fait que tout cela a aussi des conséquences et des implications plus vastes pour les sociétés. Plusieurs pays en période de conflit ou au sortir d'un conflit qui, quelques années auparavant, avaient connu une expansion de la société civile ont depuis vu cette tendance s'inverser. Dans ces régions, les violations des droits de l'homme sont moins dénoncées, l'accès aux services d'aide aux victimes est entravé et l'attention et la surveillance de la communauté internationale sont moins fortes. Les attaques et les violations des droits de l'homme visant les journalistes limitent l'accès à des informations indépendantes et fiables. Les organisations humanitaires doivent parfois se retirer des zones d'hostilités actives, laissant les civils sans l'assistance dont ils ont cruellement besoin. Au sortir d'un conflit, l'intimidation des défenseurs perpétue la méfiance à l'égard des institutions et des initiatives de justice transitionnelle. Les présences de l'ONU sur le terrain expliquent aussi que leur travail d'établissement des faits, de maintien de la paix et d'aide humanitaire est entravé lorsque les populations locales ne coopèrent pas par crainte de représailles⁴³. Il faut mettre un terme à ces cercles vicieux.

⁴² A/74/159.

⁴³ A/HRC/39/41, par. 80.

C. Violations des droits essentiels des défenseurs exerçant dans des zones de conflit ou au sortir d'un conflit

En gros, le cadre juridique actuel nous concernant se compose de toute une série de motifs à invoquer pour entraver gravement notre travail. (Défenseur, Libye)

34. La liberté d'association des défenseurs continue d'être restreinte au nom de l'ordre public, de la sécurité nationale et de la lutte contre le terrorisme, souvent en violation des obligations constitutionnelles et internationales. Cela n'a rien d'une nouveauté⁴⁴. La lourdeur des exigences administratives et la nébulosité ou le caractère élevé des frais à acquitter empêchent ou dissuadent parfois les organisations non gouvernementales (ONG) de s'enregistrer. Des cas de refus ou d'annulation arbitraires de l'enregistrement ont été signalés, ainsi que des cas de fermeture forcée et de gel des avoirs en application de l'état d'urgence. Il est parfois demandé aux ONG de divulguer l'identité de tous leurs membres. Les ONG doivent faire face à des obligations complexes en matière de fiscalité, de lutte contre le blanchiment d'argent et de sécurité et rendre compte de manière détaillée de leur financement et de leurs activités dans certains domaines, et elles s'exposent à des poursuites en raison de certaines de leurs activités susceptibles d'être considérées comme « politiques ». À cette pression s'ajoutent la surveillance, les contrôles administratifs fréquents, les perquisitions dans leurs locaux et la saisie ou la dégradation de matériel indispensable. Les défenseurs ont également déclaré être la cible d'un nombre croissant d'attaques numériques, qui paralysent leurs moyens de communication. Des organisations entières subissent ainsi des attaques répétées, pendant de longues périodes et par tous les moyens, y compris le harcèlement judiciaire de leur personnel ou des membres de leur conseil d'administration. De nombreuses ONG disent travailler dans un climat de peur permanente et rencontrer des difficultés de recrutement, qui s'expliquent aussi parfois par d'importantes restrictions de la liberté de circulation.

35. De nombreux défenseurs exerçant dans des zones de conflit ou au sortir d'un conflit dépendent de l'aide internationale pour leurs activités. Or, leur droit de solliciter, d'obtenir et d'utiliser des fonds internationaux est de plus en plus remis en question. Dans plusieurs territoires occupés ou contestés, de nouvelles procédures d'approbation ont été instaurées concernant l'accès aux subventions internationales. Les ONG peuvent se voir imposer des restrictions réglementaires et des contrôles stricts. Les obligations qui leur incombent en matière de divulgation d'informations les exposent à se voir qualifiées d'« agents étrangers ». On signale également des tentatives visant à les discréditer auprès des partenaires internationaux ou à menacer ceux-ci de mesures de rétorsion destinées à restreindre leurs propres activités ou les opérations en général. Le Rapporteur spécial est préoccupé par les risques que davantage de restrictions d'ordre juridique soient imposées et, dans certains cas, par les menaces de poursuites auxquelles sont exposés les défenseurs qui bénéficient de l'aide internationale. Il renvoie les États aux normes et directives en vigueur en la matière, selon lesquelles ils sont tenus de ne pas apporter de restrictions indues à la capacité des ONG d'accéder à des financements, y compris de sources étrangères et internationales, et de s'abstenir d'invoquer le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme pour justifier de telles restrictions discriminatoires et de surveiller les transactions des ONG.

36. Dans certaines régions, les couvre-feux de longue durée, les lois d'exception et l'interdiction générale des rassemblements continuent de porter atteinte au droit des défenseurs de se réunir et de se rassembler pacifiquement ; il a en outre été fait état de tentatives visant à restreindre encore le cadre juridique en la matière. Dans les zones occupées, les ordres militaires ou la législation en matière de sécurité interdisent parfois de fait l'exercice de ce droit, ce qui est contraire au droit international des droits de l'homme applicable. En outre, les défenseurs doivent faire face à des exigences strictes, à des procédures opaques et à des retards excessifs lorsqu'ils tentent d'obtenir l'autorisation de manifester ou de se réunir, y compris dans des locaux privés. On invoque les lois sur le rassemblement pacifique pour arrêter et inculper les militants qui contestent le rétablissement de la loi martiale ou la reprise des hostilités. Le Rapporteur spécial est

⁴⁴ E/CN.4/2006/95/Add.3, par. 20 et 21.

également alarmé par la répression massive des manifestations dans un certain nombre de situations de conflit ou d'après conflit. Des interventions policières et militaires sont menées sur le fondement de règles d'engagement non conformes aux normes internationales, ce qui entraîne de graves violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme. Les défenseurs qui s'emploient à contester l'usage excessif de la force ou les pratiques arbitraires deviennent parfois à leur tour la cible de plaintes ou d'accusations. Il faut de toute urgence aligner les pratiques sur les orientations existantes en matière de gestion des rassemblements pacifiques et de maintien de l'ordre, y compris dans les situations de conflit armé.

37. La liberté d'expression est pratiquement inexistante dans certaines des zones concernées. Elle est entravée par des suspensions générales des communications et des médias en ligne, notamment des médias sociaux. Les journalistes, les organes de presse et les associations sont particulièrement touchés. De nombreuses personnes ont été arrêtées et inculpées car elles s'étaient entretenues avec des groupes armés ou rendues dans des zones aux mains de ces groupes ou avaient couvert des opérations de lutte antiterroriste. Beaucoup ont été pris pour cible car leur activité était considérée comme portant atteinte à la réputation de l'État ou remettant en cause les interventions militaires. Des membres du personnel d'ONG ont été mis en cause pour diffusion de « fausses nouvelles » ou mise en danger de la sécurité de l'État sur le fondement de dispositions pénales vagues, des universitaires et des étudiants pour « appartenance à une organisation terroriste » et des chefs religieux pour sédition, alors qu'ils dénonçaient des exécutions extrajudiciaires. D'autres ont été inculpés de « trahison » car ils avaient révélé la répression généralisée de manifestations pacifiques ou pour « incitation à l'extrémisme » ou encore pour « outrage à un agent public » car ils remettaient en cause l'action des pouvoirs publics ; d'autres encore ont été inculpés de multiples chefs d'accusation pour avoir contesté des colonies illégales dans des territoires occupés. Les problèmes ne sont pas moins graves dans les situations d'après conflit, où le travail des journalistes et des artistes est incriminé parce qu'il nuirait à la sécurité nationale. Le Rapporteur spécial rappelle que l'on ne doit pas invoquer les lois relatives à la sédition, à la trahison, à la lutte contre le terrorisme et à la sécurité pour empêcher l'accès à des informations d'intérêt public et leur diffusion, en particulier celles qui concernent des violations des droits de l'homme, ni pour poursuivre les défenseurs⁴⁵. Il faut en outre que cessent les actes d'intimidation et de représailles visant les sources d'information des défenseurs.

38. Le droit des défenseurs de défendre les droits de l'homme et d'exercer leur profession, qui est légale, est tout aussi menacé. Il est arrivé que la force meurtrière soit délibérément employée contre des journalistes et du personnel paramédical qui couvraient des manifestations ou apportaient leur aide aux manifestants. Des juges ont été intimidés pendant qu'ils travaillaient sur des affaires de corruption et de criminalité organisée, et certaines tentatives visant à les révoquer ont abouti. Des avocats qui avaient entrepris de plaider des affaires sensibles concernant l'armée ou qui avaient affaire aux institutions de justice transitionnelle ont reçu des menaces directes. Le Rapporteur spécial est préoccupé par les réformes législatives qui accordent aux procureurs et aux juges un pouvoir discrétionnaire leur permettant d'associer les défenseurs aux actes de leurs clients et qui limitent la capacité des ONG de défendre les victimes dans les procédures pénales ou d'introduire des requêtes publiques devant les tribunaux. De nombreux journalistes qui couvraient des manifestations se sont vu retirer leur agrément et leur permis de travail ou interdire d'exercer pour des organes de presse publics.

39. Les travailleurs humanitaires continuent de se voir refuser l'accès aux populations civiles par les autorités, les groupes armés ou les organisations terroristes. Ils doivent faire face à des obstacles d'ordre bureaucratique qui entravent leur circulation et l'acheminement de leur matériel dans les pays touchés par un conflit, à la réquisition arbitraire d'installations médicales à des fins militaires et à des attaques délibérément dirigées contre eux, leur matériel et leurs installations. Les professionnels du droit et du secteur social rencontrent des problèmes similaires en matière de surveillance de la détention. Ils ne sont

⁴⁵ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 ; Principes mondiaux relatifs à la sécurité nationale et au droit à l'information, principe n° 10.

pas en mesure de voir ni d'aider les détenus qui sont incarcérés dans des centres secrets, font l'objet d'un internement administratif ou d'une détention provisoire sans contrôle juridictionnel ni droit effectif à l'assistance d'un avocat ou d'un médecin ou sont transférés illégalement au-delà des frontières nationales.

L'État doit autoriser les journalistes et les institutions internationales à se rendre en Papouasie occidentale comme dans les autres régions du pays. (Défenseur, Indonésie)

40. En outre, il arrive régulièrement que des membres d'ONG et d'institutions internationales soient pris pour cible ou qu'on les empêche d'agir. Des chercheurs dans le domaine des droits de l'homme ont ainsi été expulsés ou se sont vu arbitrairement refuser l'entrée dans certains territoires, notamment dans certaines zones touchées par un conflit et certains territoires occupés. Les activités de certaines ONG ont été intégralement suspendues ou interdites. Certains journalistes étrangers ont dû faire face à des restrictions et à des exigences administratives strictes qui, en pratique, ont compliqué leur accès au pays. Des défenseurs ont été arrêtés et expulsés, dans ce qui s'apparente à des tentatives délibérées visant à dissuader d'autres personnes. Dans les situations d'occupation, certains auraient été intimidés au moyen de contrôles aux frontières, de contrôles de sécurité et d'interrogatoires prolongés. Cette réalité, qui est une préoccupation constante⁴⁶, semble gagner en intensité. Les experts et les représentants des Nations Unies, y compris les titulaires de mandat compétents pour suivre la situation dans certains pays, ont également été ouvertement pris pour cible, y compris par les responsables d'États actuellement membres du Conseil des droits de l'homme.

41. La Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme rappelle le droit des défenseurs de s'adresser aux mécanismes internationaux des droits de l'homme et de communiquer avec eux. Certes, le fait que les défenseurs n'aient pas toujours conscience de leur statut, leur méconnaissance de ces mécanismes et leur isolement vis-à-vis des réseaux internationaux limitent certainement leur capacité de communication. Néanmoins, les obstacles qu'ils rencontrent dans ce domaine résultent trop souvent de tentatives d'entrave délibérées de la part des États et d'acteurs non étatiques, notamment de groupes armés. Un certain nombre d'États et d'autorités de fait qui contrôlent certaines zones ou territoires refusent régulièrement l'accès aux titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et aux missions d'établissement des faits et commissions d'enquête des Nations Unies ou à d'autres institutions de surveillance des droits de l'homme et empêchent effectivement les défenseurs de collaborer, dans le pays, non seulement avec ces entités ou mécanismes mais aussi avec les missions diplomatiques.

42. Les défenseurs subissent souvent des représailles après avoir coopéré (ou tenté de coopérer) sur des questions relatives aux droits de l'homme avec des entités, des mécanismes et des représentants des Nations Unies, notamment pendant des opérations de paix, avec les présences sur le terrain du HCDH et avec des institutions telles que la Cour pénale internationale et la Banque mondiale. Ces représailles prennent la forme de menaces préventives, d'interdictions de voyager, de détentions arbitraires, de poursuites ou de menaces de poursuites, de mauvais traitements et de torture ainsi que d'exécutions extrajudiciaires. Lorsqu'elles sont exercées par l'État, elles se manifestent parfois au-delà des frontières, avec l'aide des services de renseignement et des services diplomatiques, jusqu'à Genève et New York et jusque dans le pays où les défenseurs ont trouvé refuge. Pareilles représailles constituent des mesures de plus vaste portée visant à priver les défenseurs de leur droit de défendre les droits de l'homme et de mettre en lumière les violations. Elles continuent d'être exercées, malgré les préoccupations exprimées par le Rapporteur spécial, le Sous-Secrétaire général aux droits de l'homme et différentes institutions des Nations Unies⁴⁷.

⁴⁶ A/58/380, par. 53 ; A/HRC/42/17, par. 72.

⁴⁷ A/HRC/42/30.

V. Initiatives des États et des organisations de la société civile et action des Nations Unies

A. Les États et les institutions publiques

Avec d'autres organisations de la société civile, nous avons rédigé une proposition de texte de loi visant à protéger les défenseurs. Cette proposition a été soumise au Parlement il y a un an maintenant, mais elle n'a toujours pas été examinée. (Défenseur, El Salvador)

43. Peu d'États touchés par un conflit ont adopté une législation, des directives ou des protocoles visant expressément à protéger les défenseurs et à garantir leurs droits. Dans un certain nombre d'États, les processus législatifs doivent être accélérés aux fins de l'adoption de cette législation ou des décrets essentiels à son application effective. Qu'elle soit adoptée au plan national ou local, cette législation doit promouvoir une définition large et non exclusive des défenseurs.

44. Les groupes ou mécanismes de protection des défenseurs, lorsqu'il y en a, doivent encore faire leurs preuves, notamment améliorer leur accessibilité, gagner la confiance des défenseurs et faire preuve d'une plus grande réactivité, s'agissant par exemple de mettre à disposition des fonds et d'assurer efficacement la réinstallation des défenseurs. Leur efficacité dépend également de l'action menée par les institutions policière et judiciaire. Les probabilités que ces institutions interviennent efficacement restent limitées, soit parce qu'elles sont inexistantes, soit en raison de la corruption et de la collusion avec la criminalité organisée. Les mesures de protection doivent être conçues avec les communautés et les défenseurs concernés, afin qu'elles soient adaptées et répondent à des besoins précis. La plupart des systèmes de protection existants reposent sur la mise en œuvre de mesures correctives individuelles à court terme, alors que des mesures préventives et collectives pourraient s'avérer plus efficaces. Le Rapporteur spécial s'inquiète d'apprendre que des défenseurs placés sous protection sont ensuite arrêtés pour trafic de stupéfiants ou en raison de leurs liens supposés avec des groupes armés. Il y a là un manque de cohérence qui doit être corrigé au plus vite.

45. Un nombre croissant d'institutions publiques, notamment d'institutions nationales des droits de l'homme, tentent de régler les problèmes que rencontrent les défenseurs. Pour ce faire, elles mènent des enquêtes et des campagnes publiques, soumettent des contributions législatives et interviennent au cas par cas. Certaines ont élaboré des directives sur les défenseurs ou intégré des dispositifs d'alerte rapide. Plusieurs autres ont des antennes régionales ou locales, notamment dans les zones touchées par un conflit ou à proximité. Le manque d'indépendance et les limites fixées par la loi qui empêchent d'enquêter sur les atteintes aux droits de l'homme et au droit international humanitaire dont les forces armées se seraient rendues coupables vis-à-vis des défenseurs continuent de poser des problèmes aux institutions nationales des droits de l'homme en période de conflit ou au lendemain de conflits. Le Rapporteur spécial demeure alarmé par le fait que plusieurs de ces institutions ou mécanismes nationaux de protection et leur personnel sont eux-mêmes victimes de menaces, d'ingérences dans leurs travaux et de représailles⁴⁸.

46. Dans le cadre de leur politique extérieure, un certain nombre d'États et d'organisations régionales ont élaboré des stratégies ou des principes directeurs sur les défenseurs, reconnaissant par là même que ceux-ci ont besoin d'un appui dans les zones de conflit ou au sortir d'un conflit. Ces instruments donnent des orientations utiles pour évaluer les risques, mener des activités diplomatiques, plaider la cause de tel ou tel défenseur et soutenir les activités des défenseurs, leur mobilisation internationale ou leur réinstallation, si nécessaire. La mise en œuvre de ces instruments et les résultats concrets de ces démarches doivent faire l'objet d'examen participatifs, compte tenu également des difficultés rencontrées par les défenseurs dans les zones de conflit ou au sortir d'un conflit,

⁴⁸ A/74/226, par. 80 à 86.

notamment celles où des hostilités sont en cours⁴⁹. Les politiques internationales des États en matière de droits de l'homme, d'aide humanitaire et de développement doivent également faire une plus grande place aux défenseurs.

B. Les défenseurs et les organisations non gouvernementales nationales et internationales

Les programmes de formation sont utiles. Nous en avons mis au point quelques-uns, qui portent sur la protection psychologique et numérique. Nous avons également créé un refuge où les défenseurs peuvent retrouver un sentiment de sécurité pendant un certain temps. (Défenseur, Thaïlande)

Nous travaillons de façon solidaire avec des défenseurs et des réseaux de promotion des droits des femmes en dehors du pays. (Défenseur, Soudan)

47. Les défenseurs et les organisations locales de la société civile fonctionnent souvent de façon autonome, en se soutenant mutuellement, et en comptant, notamment, sur l'appui plus général des collectivités. Toutefois, en raison de l'insécurité générale ou des contextes clivés dans lesquels ils agissent, les défenseurs sont souvent dans l'impossibilité de se mettre en lien avec d'autres personnes à proximité ou dans d'autres villes. Certaines ONG locales ont réussi à mettre en place leurs propres protocoles et formations en matière de protection physique et numérique. Plusieurs défenseurs ont déclaré avoir sollicité une protection auprès de fonctionnaires, d'ONG internationales, de présences des Nations Unies ou de représentations diplomatiques, lorsqu'ils en avaient la possibilité. Toutefois, certains admettent aussi avoir des capacités et un savoir-faire limités pour déjouer la surveillance, les menaces et les attaques, y compris en ligne. Ils font savoir clairement qu'ils souhaitent obtenir une aide pour garantir leur sécurité physique et numérique, sortir de leur isolement et multiplier les possibilités de nouer des contacts avec leurs pairs à tous les niveaux.

Bon nombre de défenseurs et de journalistes ont déjà quitté le pays. Il est encore possible d'essayer de rassembler des informations sur les violations commises, mais il est difficile de trouver un soutien moral et technique dans cette démarche. (Défenseur, Burundi)

Les avocats sont d'une grande aide pour faire face au harcèlement judiciaire que nous subissons. (Défenseur, Philippines)

48. Les ONG nationales et internationales, ainsi que les organisations intergouvernementales, assurent le suivi et plaident la cause des défenseurs qui interviennent dans les zones de conflit ou au sortir d'un conflit. Elles leur offrent une protection et un appui sur le terrain ou soutiennent le développement de réseaux de solidarité. Plusieurs aident les défenseurs à mettre au point leurs plans de sécurité, à réagir aux campagnes de diffamation, aux menaces et aux attaques en ligne à l'aide d'outils de sécurité numérique et à lutter contre la calomnie en les formant à la gestion des crises médiatiques. La prestation de conseils et d'une assistance juridiques a aidé certains défenseurs à faire face au harcèlement judiciaire. Des organisations et réseaux professionnels, tels que des syndicats de journalistes, des groupements ou des ordres d'avocats, ont également créé des outils de sécurité et interviennent parfois au cas par cas⁵⁰. Plusieurs ONG internationales parrainent des réunions de pairs et d'autres initiatives permettant aux défenseurs de réfléchir ensemble aux stratégies à adopter pour mener leurs activités de sensibilisation dans des situations d'urgence ou de conflit ou au lendemain de conflits, par exemple en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels, ou pour militer en faveur de l'adoption d'une législation nationale propre à protéger les défenseurs.

⁴⁹ A/HRC/37/51, par. 37.

⁵⁰ A/HRC/31/55.

Les initiatives d'hébergement et de réinstallation doivent se voir allouer des fonds suffisants. Hommes et femmes devraient en outre pouvoir en bénéficier en pleine égalité. (Défenseur, Afghanistan)

49. Plusieurs initiatives et programmes de réinstallation mis en œuvre ou soutenus par des États et coordonnés par des ONG et des groupes internationaux et des autorités locales ont joué un rôle crucial pour les défenseurs des zones de conflit ou au sortir d'un conflit. Certains de ces dispositifs ont permis à certaines catégories de défenseurs, notamment aux universitaires, de trouver une protection, temporairement ou à plus long terme, et de continuer d'exercer leur profession et leurs activités de défenseurs. Évaluer ces initiatives permettrait de déterminer si les besoins propres à certains groupes, notamment aux défenseuses, sont satisfaits. Il faut également redoubler d'efforts pour apporter aux défenseurs un appui durable et continu après les périodes de réinstallation provisoire, et pour garantir que ceux d'entre eux qui sont contraints de se réinstaller dans des pays voisins puissent résider dans ces pays en toute légalité.

50. Les contributions reçues mettent en évidence la résilience des défenseurs mais aussi les effets négatifs du contexte général dans lequel ils agissent, de certains aspects de leur travail (par exemple lorsqu'ils s'entretiennent avec des victimes ou des témoins de crimes) et des violations répétées de leurs droits. Les conséquences de ces facteurs pour leur bien-être physique et psychologique restent trop peu étudiées et méconnues, notamment dans le cas des défenseurs contraints à l'exil. Plusieurs d'entre eux ont souffert de troubles post-traumatiques et n'étaient pas préparés à faire face à une telle situation. Certains ont déclaré avoir trouvé peu de solutions dans leur propre organisation ou ailleurs et ont appelé l'attention sur la nécessité d'assurer un soutien psychologique continu. Les orientations en la matière, notamment les Lignes directrices de Barcelone sur le bien-être et la relocalisation internationale temporaire des défenseurs et défenseuses des droits de l'homme en situation de danger, doivent être mises en pratique.

51. Il convient de s'intéresser de plus près à la situation du personnel recruté sur le plan national – y compris du personnel d'appui et des interprètes – qui participe aux interventions humanitaires internationales mais aussi à un plus large éventail de projets touchant les droits de l'homme, et concernant par exemple des crimes internationaux ou des atteintes à l'environnement. Dans les zones les plus dangereuses, ce personnel reste présent et continue d'agir lorsque la situation s'aggrave et que le personnel recruté sur le plan international est évacué. Il représente, en valeur absolue et dans des proportions croissantes, la catégorie de personnel la plus touchée par les attaques⁵¹. Les organisations continuent toutefois de sous-estimer les menaces auxquelles il doit faire face. Il conviendrait de procéder à des examens participatifs pour déterminer ces risques et y faire face, et réexaminer les responsabilités à assumer pour ce qui est de protéger et d'améliorer l'accès de tous ces défenseurs à une formation en matière de sécurité et à des mesures de protection tenant compte des questions de genre et de l'âge des intéressés.

C. Entités et mécanismes des Nations Unies

Attention accordée à la situation des défenseurs en période de conflit ou au lendemain d'un conflit

52. Ces dernières années, les Nations Unies se sont intéressées de plus près à la situation des défenseurs des droits de l'homme. Les composantes Droits de l'homme des opérations de paix et les bureaux du HCDH surveillent les pertes civiles et en rendent compte, notamment en ce qui concerne les catégories de population protégées et les violations connexes du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme⁵². Une collecte systématique de données sur les attaques et les décès de soldats de la paix et de membres du personnel associé, de journalistes ou de travailleurs sanitaires⁵³,

⁵¹ Humanitarian Outcomes, *Aid Worker Security Report 2019 – Updated* (août 2019).

⁵² S/2019/373, par. 11.

⁵³ <https://fr.unesco.org/themes/safety-journalists/observatory> ; www.who.int/emergencies/attacks-on-health-care/surveillance-system/en/.

dont beaucoup sont susceptibles d'être des défenseurs des droits de l'homme, s'effectue dans les situations de conflit et d'après conflit. En outre, de plus en plus d'initiatives menées conjointement par plusieurs parties prenantes concernent les enseignants, le personnel éducatif et les travailleurs sanitaires dans les zones de conflit⁵⁴. Il s'agit là d'avancées encourageantes, même si elles ne permettent pas toujours d'identifier précisément les défenseurs ni de rendre compte de toute la diversité des violations commises contre eux ou visant leurs activités. On peut certainement en faire davantage pour se préoccuper systématiquement des défenseurs et leur fournir un appui à l'échelle du système.

53. Les organes conventionnels des Nations Unies s'intéressent de plus en plus à la situation des défenseurs en période de conflit ou au lendemain d'un conflit, notamment lorsqu'ils examinent dans quelle mesure les États respectent leurs obligations internationales⁵⁵. Le Secrétaire général⁵⁶ et le Conseil des droits de l'homme ont eux aussi accordé une attention particulière aux défenseurs et, notamment, à la sécurité des journalistes⁵⁷, ce qui a permis d'élaborer un plan d'action en la matière⁵⁸. Un certain nombre de commissions d'enquête et de missions d'établissement des faits ont également recommandé d'accorder plus d'attention aux défenseurs, dont il a été établi qu'ils comptaient, dans certaines situations, parmi les personnes courant le plus de risques de subir des violations⁵⁹. Les rapports thématiques approfondis établis par le HCDH contribuent également dans une large mesure à cette tendance⁶⁰. Les représailles donnent plus systématiquement lieu à une réaction, qui fait intervenir toutes les institutions et tous les représentants et mécanismes⁶¹. En collaboration avec d'autres, le Rapporteur spécial s'est efforcé de lutter contre ces actes et autres tentatives visant à délégitimer et à incriminer les activités des organisations de la société civile et des défenseurs en matière de droits de l'homme.

Mesures de prévention, de protection et d'appui

54. Le HCDH a publié des manuels de formation à l'intention des bureaux extérieurs et des orientations pertinentes sur la protection des victimes, des témoins, des sources et des autres personnes qui coopèrent avec les missions d'établissement des faits ou les commissions d'enquête⁶². Le Rapporteur spécial tient à souligner qu'il est difficile de faire en sorte que les principes consistant à ne pas nuire et à prendre les précautions qui s'imposent soient toujours appliqués par les représentants, mécanismes et entités des Nations Unies, y compris par le Conseil de sécurité. Il faut de toute urgence se pencher sur le fait qu'il n'existe pas de moyens ni de canaux de communication sécurisés entre l'ONU et les défenseurs et réfléchir à de nouvelles stratégies et ressources et à de nouveaux supports de formation permettant à tous de se prémunir contre les interceptions et d'éviter de prendre davantage de risques.

⁵⁴ Coalition mondiale pour la protection de l'éducation contre les attaques ; Coalition Safeguarding Health in Conflict.

⁵⁵ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n° 30, par. 6 ; Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36, par. 53.

⁵⁶ A/74/314.

⁵⁷ A/HRC/39/23 ; A/72/290.

⁵⁸ Plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité.

⁵⁹ A/HRC/33/37, par. 78 à 88.

⁶⁰ HCDH, « The invisible boundary : criminal prosecutions of journalism in Myanmar » (11 septembre 2018).

⁶¹ A/HRC/42/30.

⁶² HCDH, *Manuel de formation pour le contrôle du respect des droits de l'homme* (New York et Genève, 2001) ; HCDH (2015), *Commissions d'enquête et missions d'établissement des faits sur le droit international des droits de l'homme et le droit humanitaire international : orientations et pratiques* (New York et Genève, 2015), p. 83 à 88.

Les travaux du HCDH sont fondamentaux. À tel point que, parfois, c'est grâce à eux que nous sommes encore en vie. Ces travaux sont eux aussi généralement mis à mal. (Défenseur, Guatemala)

55. Les présences des Nations Unies sur le terrain, notamment les missions et les bureaux extérieurs du HCDH dans des zones de conflit ou au sortir d'un conflit, sont souvent des interlocuteurs essentiels, sinon les seuls, lorsqu'il s'agit d'aider et de soutenir les défenseurs en danger. Elles prêtent un appui juridique et psychologique, entre autres, à de nombreuses personnes, notamment en les orientant vers des ONG ou en subventionnant celles-ci. Elles coopèrent avec les ONG nationales et internationales pour assurer une protection et des services, y compris en matière de réinstallation. Elles vont jusqu'à intervenir directement auprès des autorités dans certains cas particuliers, communiquent des informations aux cercles diplomatiques sur la situation des défenseurs et suivent le déroulement des procès. Elles facilitent par ailleurs la formation entre pairs en matière de sûreté et de sécurité et élaborent des manuels de protection et des ressources en ligne.

56. En outre, les missions des Nations Unies et les bureaux extérieurs du HCDH appuient souvent les travaux des défenseurs en renforçant leur capacité de contrôle du respect des droits de l'homme. Elles aident les défenseurs à participer aux réunions tenues à Genève et à New York ainsi que dans d'autres instances internationales et relaient leurs messages. La conception conjointe de programmes relatifs aux droits de l'homme vise notamment à donner davantage de moyens à la société civile et à renforcer les capacités dont dispose l'État pour jouer son rôle⁶³. Dans plusieurs situations, ces initiatives de protection, qui demeurent souvent ponctuelles, sont en passe de déboucher sur des stratégies complètes qui cadrent avec les efforts que le HCDH fait pour promouvoir les espaces civiques. Le Rapporteur spécial demande que davantage d'initiatives des Nations Unies soutiennent l'engagement des défenseurs au niveau international et visent à sensibiliser les gouvernements, les autorités de fait et d'autres parties prenantes au rôle important et à la légitimité des défenseurs ainsi qu'à leur droit d'agir dans les situations de conflit ou au lendemain de conflits.

57. L'aide humanitaire et les opérations de maintien et de consolidation de la paix des Nations Unies sont de nature à renforcer la protection et l'appui fournis aux défenseurs. Si la protection des défenseurs des droits de l'homme est inscrite dans le mandat⁶⁴ de certaines opérations de paix, ce n'est pas le cas de toutes. Il est certain que l'on pourrait aussi en faire davantage pour les défenseuses des droits de la personne dans le cadre du programme relatif aux femmes, à la paix et à la sécurité, et des plans d'action nationaux des États Membres, et au niveau de la Commission de consolidation de la paix⁶⁵. En effet, il reste encore à garantir pleinement l'inclusion et la participation des femmes, notamment des défenseuses des droits de la personne⁶⁶. Le Rapporteur spécial demande instamment aux États et aux émissaires et organismes des Nations Unies présents dans des zones de conflit ou au sortir d'un conflit de s'engager de nouveau à s'atteler à cette tâche.

58. Le système des Nations Unies doit en faire davantage pour lutter contre l'impunité. Dans ses résolutions, le Conseil de sécurité fait de plus en plus référence à la situation des défenseurs⁶⁷, commençant ainsi à combler une lacune mise en évidence de longue date par le Rapporteur spécial⁶⁸. Les comités des sanctions de l'ONU considèrent que les attaques contre les soldats de la paix et le personnel humanitaire⁶⁹, et parfois contre les hôpitaux et les écoles, ainsi que les violations des droits de l'homme et du droit humanitaire en général ou les actes fragilisant la paix et la sécurité constituent des critères d'inscription sur les listes de sanctions. Toutefois, ce point de vue n'est pas systématiquement adopté et, s'il est

⁶³ A/HRC/42/62, par. 38 et 39.

⁶⁴ Voir par exemple la résolution 2459 (2019), par. 7, et la résolution 2463 (2019), par. 29 i) a), du Conseil de sécurité.

⁶⁵ A/72/707-S/2018/43, par. 59 à 61.

⁶⁶ A/HRC/39/28 ; ONU-Femmes, *Women's Meaningful Participation in Negotiating Peace and the Implementation of Peace Agreements* (New York, 2018), p. 4.

⁶⁷ Résolution 2286 (2016) du Conseil de sécurité.

⁶⁸ A/58/380, par. 40.

⁶⁹ Voir par exemple les résolutions 2127 (2013) et 2206 (2015) du Conseil de sécurité.

vrai que l'application de tels critères peut justifier l'imposition de sanctions contre ceux qui enfreignent les droits des défenseurs, elle n'a pas encore été suivie de résultats concrets⁷⁰. Le fait que les comités des sanctions entreprennent de tenir davantage compte des défenseurs dans la pratique paraîtrait cohérent avec les progrès réalisés dans les résolutions et les mandats des opérations de paix. L'ONU, entre autres acteurs, doit par ailleurs continuer de s'employer à amener les auteurs de crimes de guerre commis contre des défenseurs à répondre de leurs actes. Les condamnations prononcées à ce jour par la Cour pénale internationale montrent que les attaques internationales visant des membres du personnel participant à des missions d'aide humanitaire ne constituent pas encore une priorité.

Au-delà du système des Nations Unies

59. Les autres institutions internationales doivent examiner de plus près leur rôle et leur responsabilité s'agissant de protéger et d'appuyer les défenseurs avec lesquels elles travaillent ou sur lesquels elles comptent en période de conflit ou au lendemain de conflits ou les individus qui peuvent exprimer des préoccupations en matière de droits de l'homme ayant trait aux projets qu'elles mènent ou financent. La Cour pénale internationale a adopté des directives régissant ses relations avec les « intermédiaires » en 2014⁷¹, et les États parties au Statut de Rome ont reconnu à plusieurs reprises qu'il importait de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire face aux menaces qui pèsent sur les organisations de la société civile qui coopèrent avec la Cour⁷². On ignore, toutefois, dans quelle mesure ces directives ont été examinées et si les pratiques des différents organes de la Cour ont été ajustées et harmonisées. De même, les banques de développement qui financent des projets dans des contextes de consolidation de la paix ou d'après conflit, notamment dans les États fragiles, devraient réexaminer leurs responsabilités pour ce qui est de la prévention des représailles auxquelles les défenseurs des droits de l'homme disent s'exposer lorsqu'ils saisissent les mécanismes de plainte à leur disposition, ainsi que la responsabilité qui leur incombe d'agir lorsque de telles représailles sont exercées. L'enjeu est de taille et les mesures qui ont eu des effets positifs doivent être transposées et appliquées⁷³. Des ressources supplémentaires doivent être allouées aux différentes entités du système des Nations Unies ainsi qu'aux institutions indépendantes de défense des droits de l'homme pour leur permettre de surveiller leurs propres politiques et pratiques.

60. En conclusion, le Rapporteur spécial souhaite appeler l'attention de toutes les parties prenantes, et avant tout des États (en tant que participants aux opérations menées sur le terrain par les organismes des Nations Unies), mais aussi des organismes des Nations Unies, des ONG et des donateurs internationaux, sur le fait qu'un autre problème se pose actuellement : l'appui dont bénéficient les défenseurs est bien trop limité dans le temps ou tend à s'amoinrir et ceux-ci pâtissent de la modification des priorités en matière de financement et de partenariats. Dans plusieurs contextes et pays touchés par le conflit, des interventions humanitaires d'urgence dont les programmes ne tiennent souvent pas compte de la question des droits de l'homme sont souvent financées en priorité, au détriment d'initiatives fondamentales en matière de droits de la personne, menées par des défenseurs locaux.

VI. Conclusion et recommandations

61. Le Rapporteur spécial est alarmé par les témoignages de défenseurs qui font état de violations généralisées et cumulées de leurs droits, en particulier de leur droit de défendre les droits de l'homme en période de conflit ou au lendemain de conflits.

⁷⁰ Liste récapitulative relative aux sanctions imposées par le Conseil de sécurité.

⁷¹ www.icc-cpi.int/iccdocs/lt/GRCI-Fra.pdf.

⁷² Résolution ICC-ASP/17/Res.3 de l'Assemblée des États parties ; Cour pénale internationale, *Rapport sur les activités menées en 2016 en matière d'examen préliminaire*, par. 144.

⁷³ www.cao-ombudsman.org/documents/CAO-Reprisals-web.pdf ; Banque européenne pour la reconstruction et le développement, « Retaliation against civil society and project stakeholders » (2019) ; A/HRC/42/30, par. 11.

Bon nombre d'entre eux signalent que la situation n'a cessé de se détériorer ces dernières années et que beaucoup de leurs collègues défenseurs ont dû se déplacer ou s'exiler. Ils exigent que l'on prenne davantage la mesure de leur action et de leur contribution à la paix et au développement durable. Ils exigent également que la communauté internationale se mobilise davantage pour faire face aux menaces qui pèsent sur eux. Ils demandent en outre qu'on les aide davantage à renforcer leurs propres capacités de défense et à créer des réseaux de solidarité.

62. Le Rapporteur spécial recommande à nouveau aux États d'adopter des lois et des cadres stratégiques conformes aux normes du droit international et aux orientations internationales relatives aux droits essentiels des défenseurs, et de prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter contre l'impunité⁷⁴. Il demeure essentiel de faire en sorte que les parties aux conflits armés et, d'une manière générale, les États et les acteurs non étatiques respectent plus largement le droit international pour protéger efficacement les défenseurs des droits de l'homme. Dans le même temps, il faudra encore adopter des méthodes adaptées à chaque situation en matière de protection. Les recommandations ci-après doivent donc être considérées comme complémentaires et non exhaustives.

63. Toutes les parties prenantes devraient reconnaître publiquement le rôle essentiel que jouent les défenseurs en période de conflit et au lendemain des conflits, et redoubler d'efforts pour soutenir les défenseurs et leurs organisations visées par des campagnes de désinformation et de diffamation.

64. Les États et, pour les recommandations figurant aux alinéas a) et c) ci-dessous, les autorités de fait devraient :

a) Respecter les droits de l'homme et le droit international humanitaire, y compris les normes impératives et coutumières, en garantissant la protection et le bon déroulement des activités des défenseurs, notamment des journalistes, des travailleurs humanitaires, des professionnels de la santé et de l'éducation et des personnes qui portent assistance aux déplacés et aux réfugiés ;

b) Devenir parties aux instruments du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire présentant un intérêt direct, notamment à la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, et soutenir et mener à bien les initiatives pertinentes⁷⁵ ;

c) Respecter le droit des défenseurs de communiquer avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme, notamment en invitant les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales à se rendre sur leur territoire et en leur permettant, tout comme au HCDH et aux mécanismes d'enquête ad hoc, d'avoir véritablement accès à toutes les parties du territoire placées sous leur juridiction ou leur contrôle effectif ;

d) Élaborer une législation d'ensemble et des politiques globales tenant compte des questions de genre et d'âge et visant à protéger les défenseurs des droits de l'homme, conformément à la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme et aux orientations des organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, et mettre en place des mécanismes de protection accessibles aux défenseurs qui interviennent dans des zones de conflit ou au sortir d'un conflit ;

e) Créer des institutions nationales des droits de l'homme ou donner davantage de moyens à ces institutions, conformément aux Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris), en veillant à ce qu'elles soient en mesure de se déployer dans les zones touchées par un conflit et, le cas échéant, d'enquêter sur les violations commises contre des défenseurs et de prendre les mesures voulues comme suite à ces violations, sans restriction ni limitation excessive ;

⁷⁴ A/HRC/31/55, par. 113 ; A/74/159, par. 147.

⁷⁵ Par exemple, la Déclaration sur la sécurité dans les écoles et les Lignes directrices pour la protection des écoles et des universités contre l'utilisation militaire durant les conflits armés.

f) Faire efficacement connaître la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme et assurer la formation de tous les agents de l'État déployés dans des zones touchées par un conflit, notamment des militaires, des policiers et autres agents de sécurité, ainsi que du personnel des tribunaux civils et militaires, le cas échéant ;

g) Élaborer ou promouvoir, avec les organisations de la société civile et les organisations professionnelles concernées, des programmes de soutien psychologique et de réadaptation à l'intention des défenseurs présentant un traumatisme causé par un conflit ou lié à leur travail, conformément aux orientations existantes⁷⁶ ;

h) Respecter les engagements pris dans le cadre des négociations de paix et des processus de consolidation de la paix, notamment au titre du programme relatif aux femmes, à la paix et à la sécurité, afin d'assurer la participation d'une grande diversité d'acteurs de la société civile, notamment de femmes, d'enfants et de jeunes défenseurs ;

i) Intensifier la collaboration des missions diplomatiques avec les défenseurs qui interviennent dans les zones de conflit ou au sortir d'un conflit et avec les autorités officielles ou les autorités de fait dont les actions ou les omissions nuisent à la protection et aux activités des défenseurs ;

j) Apporter leur concours et contribuer aux initiatives nationales, régionales et internationales de réinstallation et faciliter l'accès à ces initiatives, notamment au moyen de procédures et de politiques de visa souples, et faire en sorte que les défenseurs puissent en bénéficier dans des conditions d'égalité indépendamment de leur sexe, et que ces initiatives tiennent compte notamment de la situation familiale des défenseurs ;

k) Renforcer la protection des défenseurs étrangers ayant quitté un État touché par un conflit et leur garantir l'accès à des procédures de protection internationale efficaces, une protection contre le refoulement et l'accès à des mécanismes de plainte et de protection et à un recours utile lorsque les menaces ou autres violations de leurs droits persistent.

65. Les institutions nationales des droits de l'homme devraient :

a) Faire de la protection du droit de promouvoir et de protéger les droits de l'homme une priorité stratégique essentielle, tendre la main aux défenseurs se trouvant en dehors de la capitale dans des zones de conflit ou au sortir d'un conflit et assurer une protection et un appui selon que de besoin ;

b) Mettre en place des dispositifs d'alerte rapide et désigner des référents pour la protection des défenseurs, et favoriser le développement de réseaux nationaux et régionaux de défenseurs ouverts à tous ;

c) Élaborer des programmes de protection accessibles, abordables et intégrés, notamment en matière de sécurité physique et numérique et de soutien psychosocial ;

d) Procéder à un examen systématique de la législation, y compris des dispositions législatives et des dispositions d'exécution exceptionnelles, pour évaluer la conformité des textes de loi avec les normes internationales, notamment en matière de liberté d'association et de réunion pacifique, de liberté d'expression et d'accès aux informations d'intérêt public.

66. Les ONG locales, régionales, nationales et internationales devraient :

a) Proposer une aide aux défenseurs les moins en vue œuvrant dans des zones de conflit ou au sortir d'un conflit et dans le cadre d'interventions humanitaires, au-delà des organisations et réseaux de défense des droits de l'homme visibles, et promouvoir les programmes de formation au leadership à l'intention, également, des défenseuses et des défenseurs déplacés à la suite d'un conflit ;

⁷⁶ Lignes directrices de Barcelone sur le bien-être et la relocalisation internationale temporaire des défenseurs et défenseuses des droits de l'homme en situation de danger.

b) Veiller à ce que les partenariats avec les défenseurs locaux et nationaux soient équitables et conçus de manière à prendre en compte et à atténuer les risques spécifiques que ceux-ci encourent. Pour ce faire, il peut être nécessaire d'évaluer les risques en tenant compte des questions de genre et d'élaborer des plans et des supports de formation relatifs à la sécurité ainsi que des mécanismes et solutions d'intervention d'urgence qui peuvent, le cas échéant, comprendre une réinstallation.

67. Les donateurs et les partenaires de financement devraient :

a) Garantir et continuer d'assurer un appui fondamental aux défenseurs – tant aux particuliers qu'aux organisations – dont les activités peuvent être compromises par un conflit armé ou par des ingérences délibérées et faire en sorte que les budgets tiennent compte des mesures de protection, telles que la formation et les équipements liés à la sécurité physique et numérique, les interventions en matière de santé et de bien-être psychosocial ainsi que les conseils et la défense juridiques ;

b) Garantir ou continuer d'assurer un appui égal et constant aux défenseurs des droits de l'homme qui interviennent dans des zones touchées par les hostilités, dans le cadre de crises humanitaires provoquées par des conflits et au lendemain de conflits ;

c) Encourager et faciliter les rencontres entre les défenseurs et les parties prenantes internationales, notamment les ONG internationales concernées, et les rencontres entre pairs et soutenir le développement des réseaux de défenseurs.

68. Le Secrétaire général devrait élaborer, à l'échelle du système des Nations Unies, une stratégie concernant les défenseurs des droits de l'homme qui soit conforme à la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme, et veiller à ce que le système des Nations Unies, en particulier les envoyés spéciaux, les représentants du Secrétaire général, et les départements, institutions spécialisées et programmes des Nations Unies, collabore avec les défenseurs en ce qui concerne l'aide humanitaire, la consolidation de la paix et les projets de développement post-conflit.

69. Les entités et mécanismes du système des Nations Unies devraient :

a) Faire en sorte qu'il soit systématiquement tenu compte des défenseurs dans les situations examinées par le Conseil de sécurité et dans les mandats des opérations de paix et envisager d'inscrire automatiquement sur les listes de sanctions les auteurs d'atteintes aux droits des défenseurs ;

b) Faire en sorte que la situation des défenseurs soit systématiquement traitée dans le cadre de l'examen des États par les organes conventionnels, ainsi que des activités des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et des mécanismes d'enquête ad hoc tels que les commissions d'enquête et les missions d'établissement des faits ;

c) Développer les possibilités d'échanges entre pairs et de formation du personnel des Nations Unies concernant les principes consistant à ne pas nuire et à prendre les précautions qui s'imposent et à garantir la sûreté et la sécurité numériques dans le cadre de la coopération avec les défenseurs, en particulier pour le HCDH et les mécanismes d'enquête ad hoc ;

d) Assurer systématiquement le suivi des cas de représailles dans les situations de conflit ou d'après conflit et y accorder une plus grande attention, notamment dans le cadre de l'élection des membres du Conseil des droits de l'homme et des sessions du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel ;

e) Sensibiliser les États ou les autorités de fait à l'obligation qui leur incombe de protéger les défenseurs et leurs droits, y compris dans des situations d'urgence et de conflit armé, et faciliter l'accès des défenseurs aux mécanismes régionaux et internationaux de plainte en matière de droits de l'homme ;

f) Veiller à ce que les prochaines directives établies à l'échelle du système des Nations Unies sur la participation de la population à la consolidation et à la pérennisation de la paix tiennent compte du rôle des défenseurs des droits de l'homme dans la consolidation de la paix et favorisent leur participation et leur engagement ;

g) Améliorer les procédures et élaborer des orientations sur l'accès à la protection internationale et la détermination du statut de réfugié pour les défenseurs ayant quitté des zones de conflit ou au sortir d'un conflit⁷⁷.

70. La Cour pénale internationale devrait systématiser la communication d'informations sur les actes d'intimidation et de représailles et évaluer de manière participative les lacunes qui pourraient exister en ce qui concerne la protection des défenseurs qui lui soumettent des informations ou coopèrent avec elle en tant qu'intermédiaires, ainsi que les pratiques de ses divers organes.

71. Les banques internationales et régionales qui subventionnent la reconstruction et le développement devraient adopter des normes relatives au devoir de précaution, ainsi que des politiques, des protocoles et des procédures de tolérance zéro à l'égard des actes d'intimidation et de représailles que subissent les défenseurs qui expriment des préoccupations en matière de droits de l'homme ayant trait aux projets qu'elles financent⁷⁸.

⁷⁷ A/HRC/37/51, par. 70.

⁷⁸ A/74/159, par. 151 ; A/72/170, par. 92.