



Assemblée générale

Distr. générale
10 août 2012
Français
Original : anglais

Soixante-septième session

Point 70 b) de l'ordre du jour provisoire*

Promotion et protection des droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme, y compris
les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif
des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Situation des défenseurs de droits de l'homme

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport présenté par la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, Margaret Sekagya, en application de la résolution 66/164 de l'Assemblée.

* A/67/150.



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

Résumé

Le présent rapport, le cinquième présenté à l'Assemblée générale par l'actuelle Rapporteuse sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, est axé sur le recours de la législation aux fins de la régulation des activités des défenseurs des droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale s'appuie sur ses autres rapports relatifs aux différents types de législation en vigueur. Elle tient compte des principes énoncés par d'autres rapporteurs spéciaux sur les questions revêtant un intérêt pour le présent rapport et formule des recommandations et des orientations afin de garantir que ces différents types de législation nationale facilitent la mise en place d'un cadre de travail adéquat pour les défenseurs des droits de l'homme.

Dans la section I, la Rapporteuse spéciale dresse la toile de fond du présent rapport. Dans la section II, elle décrit le cadre juridique international concernant la législation régissant les activités des défenseurs, notamment les principes de base qui devraient sous-tendre l'élaboration et l'application de la législation dans ce domaine.

Dans la section III, elle s'attache à examiner les types de législation affectant les défenseurs des droits de l'homme, y compris la législation en matière de lutte contre le terrorisme et ou de toute autre problématique liée à la sécurité nationale; la législation relative à la moralité publique; la législation régissant l'enregistrement, le fonctionnement et le financement des associations; la législation en matière d'accès aux informations et aux secrets d'État; la législation relative à la diffamation et au blasphème et la législation régissant l'accès à l'Internet.

Dans la section IV, elle définit les normes minimales à respecter lors de l'élaboration de la législation et les garanties de procédure à respecter lors de l'application de la législation. Dans la section V, elle présente ses conclusions et formule des recommandations aux États et aux autres parties prenantes.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Cadre juridique international	5
III. Types de législation régissant les activités des défenseurs des droits de l'homme	6
A. Mesures de lutte contre le terrorisme et autres textes de loi relatifs à la sécurité nationale	6
B. Législation relative à la morale publique	10
C. Législation régissant l'enregistrement, le fonctionnement et le financement des associations	13
D. Législation en matière d'accès aux informations et de secrets d'État	15
E. Législation en matière de diffamation et de blasphème	17
F. Législation régissant l'accès à l'Internet	18
IV. Normes minimales concernant la législation	19
A. Principe de légalité	19
B. Principes de nécessité et de proportionnalité	20
C. Caractère limité des dérogations	21
D. Principe de non-discrimination	21
E. Garanties constitutionnelles	22
F. Garanties de procédure	22
V. Conclusions et recommandations	23

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis conformément à la résolution 16/5 du Conseil des droits de l'homme et à la résolution 66/164 de l'Assemblée.

2. Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale se concentre sur l'utilisation de la législation aux fins de la régulation des activités des défenseurs des droits de l'homme, à la lumière des graves préoccupations concernant la législation susceptible d'être adoptée et/ou appliquée d'une façon qui limiterait les activités des défenseurs des droits de l'homme dans différents pays, sur différents continents et dans divers contextes politiques et sociaux.

3. Le présent rapport constitue, à bien des égards, une mise à jour du rapport soumis à l'Assemblée en 2003 par la Représentante spéciale du Secrétaire général concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme, M^{me} Hina Jilani (A/58/380, annexe). Dans le paragraphe 13 de ce rapport, la Représentante spéciale examine les effets de la législation en matière de sécurité sur le cadre de travail des défenseurs des droits de l'homme. Elle a indiqué qu'au cours des deux dernières années, certains États ont promulgué, dans le cadre de leur engagement déclaré visant à renforcer la sécurité et à lutter contre le terrorisme, de nouvelles dispositions relatives à la sécurité dont la portée est vaste. Elle a ajouté que s'il reste encore à analyser tous les effets de la législation la plus récente, on observe dès maintenant, dans certains cas, que nombre de ces dispositions pourraient être employées à l'avenir contre les défenseurs des droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale estime qu'il est plus que temps d'évaluer la manière dont cette évolution sur le plan législatif influe sur le travail des défenseurs des droits de l'homme.

4. Depuis 2003, la Rapporteuse spéciale a mis en exergue dans plusieurs rapports les modifications apportées à la législation dans des domaines spécifiques. Dans deux rapports (A/59/401 et A/64/226), elle a traité du droit à la liberté d'association. Dans deux autres rapports (A/61/312 et A/62/225), elle a examiné le droit à la liberté d'assemblée et de réunion pacifiques. Dans le rapport qu'elle a soumis à l'Assemblée (A/66/203), elle a rappelé les droits énoncés dans 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 (ci-après, la « Déclaration relatives aux défenseurs des droits de l'homme ») et les restrictions les plus courantes qui lui ont été signalées concernant l'exercice de ces droits.

5. Plusieurs modifications importantes ont été apportées depuis 2003. En 2005, la Commission des droits de l'homme a créé le mandat du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, renouvelé en 2010 par le Conseil des droits de l'homme. Au cours de la même année, le Conseil a également créé le mandat du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association et a décidé que, dans son premier rapport, le Rapporteur spécial devait évaluer les meilleures pratiques eu égard à ces droits. Son premier rapport a été publié en mai 2012 (A/HRC/20/27). De plus, les rapports du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression (A/66/290 et A/HRC/20/17) et du Rapporteur spécial sur le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible (A/66/254) ont abordé des sujets relatifs au

recours à la législation et revêtent un caractère pertinent pour le cadre de travail des défenseurs des droits de l'homme.

6. À la lumière de cette évolution, la Rapporteuse spéciale estime qu'il est nécessaire de consolider les diverses observations et recommandations rédigées au cours des 10 dernières années, afin d'évaluer la manière dont les différents types de législation régissent et limitent les activités des défenseurs des droits de l'homme et formuler des recommandations spécifiques aux autres parties prenantes à cet égard, notamment sur la manière dont les acteurs étatiques peuvent offrir un environnement propice de travail pour les défenseurs des droits de l'homme.

7. Outre les informations transmises régulièrement à la Rapporteuse spéciale, un questionnaire a été adressé aux États Membres et aux organisations de la société civile afin de recueillir des informations spécifiques sur l'adoption d'une législation susceptible de régir les activités des défenseurs des droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale remercie les États et les organisations non gouvernementales qui ont répondu. Les réponses sont disponibles dans leur intégralité sous la section sur les activités de la Rapporteuse spéciale, sur le site Web du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (www2.ohchr.org/english/issues/defenders/index.htm).

II. Cadre juridique international

8. La Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme contient des dispositions visant à protéger les défenseurs contre tout recours arbitraire de la législation susceptible de limiter leurs activités. En particulier, l'article 2 (2) dispose que chaque État adopte les mesures législatives, administratives et autres nécessaires pour assurer la garantie effective des droits et libertés visés par la présente.

9. Le principe de non-discrimination est expressément consacré par la Déclaration dans le troisième paragraphe de son préambule et son article 8 (1). Ce principe est également affirmé notamment dans l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, les articles 2 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 2 (2) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La Rapporteuse spéciale souhaite mettre en exergue le fait que ce principe est fondamental aux fins de l'application de la règle de droit et, donc, du recours à la législation pour régir les activités des défenseurs des droits de l'homme. Il est étroitement lié au droit à l'égalité devant la loi, comme le prévoient l'article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et les articles 16 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

10. En vertu de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme, chacun a le droit de participer à des activités pacifiques pour lutter contre les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Conformément à l'article 12 (2), l'État prend toutes les mesures nécessaires pour assurer que les autorités compétentes protègent toute personne, individuellement ou en association avec d'autres, de toutes violences, menaces, représailles, discriminations de facto ou *de jure*. À travers leur législation et l'application du droit national, les États sont tenus de protéger les individus et les associations œuvrant à la défense des droits de l'homme.

11. Les articles 3 et 17 de la Déclaration disposent que les normes de législation nationale doivent être conformes aux obligations de l'État en matière des droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale tient à souligner que l'exercice des droits contenus dans la Déclaration ne peut être soumis qu'aux limitations fixées conformément aux obligations internationales existantes et établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique, en vertu de l'article 17 de la Déclaration.

III. Types de législation régissant les activités des défenseurs des droits de l'homme

12. Dans la présente section, la Rapporteuse spéciale examine les types de législation susceptibles d'affecter les activités des défenseurs des droits de l'homme. Pour chaque type de législation, elle décrit les restrictions observées, en abordant à la fois les dispositions de la législation en question et leur application.

A. Mesures de lutte contre le terrorisme et autres textes de loi relatifs à la sécurité nationale

13. Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction du présent rapport, la Représentante spéciale du Secrétaire général concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme a fait part de ses vives inquiétudes quant à l'impact de la législation en matière de sécurité dans son rapport sur les activités des défenseurs qu'elle a présenté à l'Assemblée en 2003. Elle constatait avec inquiétude que les dispositions générales contenues dans de nombreux textes législatifs adoptés depuis le 11 septembre 2001 octroyaient un pouvoir discrétionnaire important aux acteurs chargés d'appliquer les lois, susceptible d'être utilisé pour étouffer les points de vue critiques à l'égard du gouvernement (A/58/380, par. 11 et 12).

14. Les informations fournies par la Rapporteuse spéciale attestent du bien-fondé de ces inquiétudes. Des défenseurs des droits de l'homme ont été poursuivis, arrêtés, détenus, reconnus coupables, condamnés et harcelés par les gouvernements sous couvert de l'application de la législation antiterroriste et autre textes de loi relatifs à la sécurité nationale. Au cours des dernières années, les défenseurs qui exercent leurs droits à la liberté d'expression, la liberté d'association et dans une certaine mesure, la liberté de rassemblement pacifique sont particulièrement menacés.

15. Dans certains cas, les dispositions mises en exergue dans la législation antiterroriste revêtent un caractère tellement général que tout acte pacifique véhiculant une différence d'opinion rentre dans la définition d'un acte terroriste ou d'un acte de nature à faciliter, soutenir ou promouvoir le terrorisme. Dans la pratique, ces dispositions limitent sensiblement le droit des individus et des associations à se réunir pacifiquement pour exprimer des protestations ou sensibiliser les autorités aux questions relatives aux droits de l'homme. L'interruption du trafic ou de la prestation de services publics, ce qui dans certains cas constitue des faits délictueux en vertu de ces textes de loi, peut alors être interprétée comme un acte terroriste alors qu'elle résulte de la tenue d'une manifestation pacifique en faveur des droits de l'homme. Il s'agit d'une violation

flagrante de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui prévoit le respect du principe de sécurité juridique appliqué à la définition des éléments constitutifs d'un crime.

16. En outre, le caractère trop général des dispositions contenues dans la législation antiterroriste porte gravement atteinte à la liberté d'opinion et d'expression. La Rapporteuse spéciale a été informée de plusieurs cas où les défenseurs des droits de l'homme ont été condamnés pour terrorisme, en dépit du fait que les éléments à charge se limitaient à des articles, des textes sur des blogs et/ou des « tweets » dans lesquels les défenseurs en question réclamaient des réformes en faveur des droits de l'homme.

17. À cet égard, la Rapporteuse spéciale souhaite réaffirmer les critères sous-tendant la définition du terrorisme, définis par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste. Dans le rapport qu'elle a adressé en 2006, à la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/2006/98), la Rapporteuse spéciale rappelle que la spécificité des crimes terroristes se définit en général par la présence des deux conditions cumulatives suivantes, en observant qu'un acte ne peut être qualifié de crime si les deux conditions sont satisfaites :

a) Les moyens utilisés, qui peuvent être décrits comme risquant de causer la mort ou qui constituent des actes de violence dirigés contre des membres de la population dans son ensemble ou des secteurs de la population, ou la prise d'otages;

b) L'intention, qui est de semer la terreur dans une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire, en général aux fins de la promotion d'une cause politique, religieuse ou idéologique.

18. La Rapporteuse spéciale engage instamment les États à s'assurer que leurs lois antiterroristes respectent strictement les critères ci-dessus. Dès lors que ces critères seront satisfaits, les défenseurs des droits de l'homme seront mieux placés pour mener leurs activités sans craindre d'être persécuté par un État en vertu de ses lois antiterroristes.

19. S'agissant des autres textes législatifs relatifs à la sécurité et à l'ordre public, la Rapporteuse spéciale a affirmé qu'une série de développements avait altéré sensiblement les conditions de travail des défenseurs des droits de l'homme. Leur droit à la liberté de réunion pacifique est particulièrement remis en cause.

20. La Rapporteuse spéciale a été informée que de telles lois étaient appliquées dans certains pays afin d'empêcher des militants pour la démocratie et des membres de l'opposition de tenir des assemblées publiques. Les motifs avancés pour justifier une telle attitude sont souvent formulés de manière vague dans les textes législatifs mêmes, puisqu'ils tendent à se limiter à des expressions telles que « pour éviter tout désordre public » ou « pour s'assurer que les services publics ne sont pas interrompus », sans préciser ce qu'il convient d'entendre par « désordre public » ou « interruption des services publics ». Le caractère vague de ces formulations permet de justifier l'application des lois en question de manière arbitraire et/ou discriminatoire. Dans un exemple, les sympathisants du gouvernement n'ont pas été soumis aux mêmes restrictions que les partisans de la démocratie et les membres de l'opposition dans le cadre de l'organisation de leurs réunions. De plus, dans de nombreux cas, la législation dans ce domaine octroie aux autorités des pouvoirs très

étendus afin de faire respecter l'interdiction en matière de tenue de réunion pour une durée spécifique ou illimitée ou dans une région donnée.

21. S'agissant des États qui ont mis en place une procédure d'autorisation pour les réunions publiques, la Rapporteuse spéciale continue de recevoir des rapports attestant du fait que ces autorisations sont refusées aux défenseurs des droits de l'homme désireux de sensibiliser le public aux droits de l'homme ou de protester contre les violations des droits de l'homme. Dans d'autres cas, les rassemblements ont pu se tenir mais pas à l'endroit souhaité. La Rapporteuse spéciale admet la nécessité pour les États d'être avertis de toute réunion afin d'assurer la sécurité des participants et le respect de l'environnement. Elle partage l'opinion du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association selon laquelle une procédure de notification suffit pour informer efficacement les autorités compétentes et précise que ce dispositif constitue la norme internationale que les États devraient adopter pour respecter le droit de réunion pacifique (A/HRC/20/27, par. 28). Toutefois, les gouvernements devraient veiller à ce que les réunions spontanées puissent être organisées et que les protestataires puissent faire part de leurs inquiétudes à leur auditoire. L'obligation d'organiser une réunion autorisée à un endroit différent que celui prévu par les organisateurs devrait constituer une limitation de la liberté de rassemblement pacifique.

22. Enfin, l'emploi excessif de la force par des agents de la force publique continue de poser un grave problème lors des réunions publiques. Les États devraient veiller à ce que leur législation contienne des dispositions permettant d'exercer un contrôle effectif et non discriminatoire sur l'action de ces agents, en particulier face aux manifestations publiques, et de s'assurer qu'ils ont à répondre de leurs actes. Toutes les allégations dénonçant l'emploi excessif de la force lors de réunions publiques devraient faire l'objet d'une enquête prompte, impartiale et indépendante, de manière à traduire en justice les responsables. Par ailleurs, la Rapporteuse spéciale réitère le point de vue du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association selon lequel les États ont l'obligation positive de protéger activement les réunions pacifiques. Ils sont notamment tenus de protéger les participants aux réunions pacifiques contre les individus ou groupes d'individus qui ont pour objectif de perturber ou de disperser des réunions (ibid., par. 33 à 38). Cette obligation devrait être consacrée dans la législation en vigueur.

23. La Rapporteuse spéciale encourage vivement les États à appliquer les recommandations formulées dans le rapport que la Représentante spéciale a adressé à l'Assemblée en 2006 (A/61/312) et dans le rapport que le Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association a adressé récemment au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/20/27). L'application de ces recommandations est essentielle afin de garantir que les lois en matière de sécurité et d'ordre public protègent et respectent parfaitement le droit de se réunir pacifiquement.

24. Le droit à la liberté d'opinion et d'expression est également compromis dans de nombreux pays en vertu de la législation en matière de sécurité nationale et du code pénal. Face à l'importance grandissante des réseaux sociaux et des outils de communication en ligne, les États ont tenté de réguler ces nouveaux instruments, souvent au détriment des activités des défenseurs. Les dispositions qui incriminent la publication d'articles ou de photos censés compromettre la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou l'intérêt public, inciter à la violence, constituer un acte de

sédition ou générer des conséquences négatives sur le contexte financier du pays revêtent un caractère trop général et restrictif. Non seulement ces dispositions limitent la capacité des défenseurs des droits de l'homme à exprimer leur opinion sur les questions des droits de l'homme mais elles empêchent les défenseurs de savoir quelles actions sont réputées acceptables en vertu des lois en vigueur, ce qui se traduit par l'autocensure.

25. Les arrestations, les détentions et les poursuites effectuées en vertu de la législation antiterroriste et d'autres textes législatifs liés à la sécurité nationale tendent à limiter l'accès aux personnes poursuivies au titre de cette législation et aux informations justifiant leur arrestation. En règle générale, la législation applicable permet aussi de placer une personne en détention pendant une période prolongée sans que celle-ci n'ait été formellement inculpée. Le recours aux services d'un avocat peut être limité voire carrément interdit. Ces mesures ont eu de graves conséquences pour les défenseurs des droits de l'homme qui proposent une assistance juridique et qui s'efforcent de surveiller les prisons et les établissements de détention, puisque souvent, ils ne peuvent pas voir leurs clients ni vérifier leurs conditions de détention. La Rapporteuse spéciale recommande aux États de permettre à la société civile, aux groupes locaux et à l'institution nationale de défense des droits de l'homme, si elle existe, de communiquer aux personnes détenues en vertu de cette législation.

26. La Rapporteuse spéciale a fait part de sa consternation à l'égard des faits relatés par des défenseurs qui apportent une assistance juridique aux personnes placées en détention et inculpées en vertu de lois liées à la sécurité nationale, selon lesquels, dans certains cas, ils auraient été eux-mêmes arrêtés et inculpés pour s'être acquittés de leurs tâches. On déplore aussi des cas dans lesquels les avocats ont perdu leur permis d'exercice parce qu'ils avaient défendu des individus poursuivis en vertu de cette législation. Les défenseurs des droits de l'homme ont le droit de prêter une assistance juridique conformément à l'article 9 (3) (c) de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme. En vertu du principe 16 des Principes de base relatifs au rôle du barreau, adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à La Havane (Cuba) du 27 août au 7 septembre 1990, les pouvoirs publics veillent à ce que les avocats puissent s'acquitter de toutes leurs fonctions professionnelles sans entrave, intimidation, harcèlement ni ingérence indue et ne fassent pas l'objet, ni ne soient menacés de poursuites ou de sanctions économiques ou autres pour toutes mesures prises conformément à leurs obligations et normes professionnelles reconnues et à leur déontologie. La Rapporteuse spéciale félicite les États qui ont adopté des garanties législatives pour les représentants légaux, en général dans le cadre de leur législation relative à l'égalité et la non-discrimination. Selon elle, garantir que les défenseurs ne soient pas soumis à un harcèlement judiciaire du fait qu'ils ont fourni une assistance juridique relève des bonnes pratiques.

27. Les limites qui frappent les procédures judiciaires en vertu de nombreux textes législatifs sont susceptibles de compromettre de façon permanente les garanties de procédure, notamment le droit de recourir à un avocat, la période maximum de détention avant inculpation et le droit à l'*habeas corpus*. Outre le fait d'empêcher les défenseurs d'assurer des services d'assistance juridique aux personnes maintenues en détention dans ce contexte, la Rapporteuse spéciale continue de recevoir des rapports d'individus maintenus en détention en vertu de la législation

liée à la sécurité pour avoir mené des activités pacifiques en faveur de la défense des droits de l'homme.

28. Dans ce contexte, la Rapporteuse spéciale tient à souligner que le Comité des droits de l'homme, dans le paragraphe 7 de son observation générale n° 29, relatif aux états d'urgence, dispose que les garanties inhérentes au droit à un procès équitable ne peuvent jamais faire l'objet de mesures qui détourneraient la protection des droits auxquels il ne peut pas être dérogé. Les principes de légalité et la primauté du droit, qui, selon le Comité des droits de l'homme, dans le paragraphe 6 de son observation générale n° 32, relatif à l'article 14 du Pacte international correspondant aux droits civils et politiques, ne sont pas susceptibles de dérogation en vertu du Pacte, nécessitent que les garanties de procédure soient respectées à l'égard de personnes jugées au titre de la législation relative à la sécurité nationale. Par conséquent, la Rapporteuse spéciale engage instamment les États à respecter ces mesures afin de garantir que les principes définis par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste (A/63/223, par. 31 à 42) soient respectés lorsque des défenseurs des droits de l'homme ou leur client sont jugés en vertu de la législation relative à la sécurité nationale.

B. Législation relative à la morale publique

29. Le code pénal de nombreux États comporte des articles dont l'objectif est clairement de préserver la cohésion et la morale publique et prévoit des sanctions allant de l'amende à une peine de plusieurs années d'emprisonnement voire, dans certains cas, la peine de mort. Au cours des dernières années, différents textes législatifs ont été adoptés en vue d'imposer de nouvelles restrictions au nom de la morale publique, notamment dès lors que sont en jeu l'homosexualité, l'accès aux méthodes contraceptives, l'avortement, le travestissement et des opérations de changement de sexe, ainsi que la communication d'informations relatives à la sexualité et à la santé procréative et sexuelle par le biais d'une éducation formelle ou non formelle. Une telle législation a des incidences considérables pour les défenseurs des droits de l'homme qui luttent contre la discrimination, dans le cadre de questions relatives à l'orientation et l'identité sexuelle, et aux droits en matière de sexualité et de santé procréative.

30. La situation des défenseurs œuvrant pour la promotion et la protection des droits de l'homme des lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres demeure instable, puisque les relations entre adultes consentants de même sexe sont sanctionnées pénalement dans plus de 75 pays à travers le monde¹. Au cours des dernières années, certaines modifications ont été apportées à la législation dans plusieurs pays de nature à limiter davantage encore les activités des défenseurs chargés de ces questions. En général, ces lois érigent en crime la mise en place d'associations

¹ Comme les lois sont souvent formulées de façon vague, il est parfois difficile de déterminer si les relations homosexuelles constituent un délit. Dans sa rapport de 2012, *State-Sponsored Homophobia: A World Survey of Laws Criminalising Same-Sex Acts between Consenting Adults*, l'Association internationale des lesbiennes, gays, bisexuels, transsexuels et intersexuels avance le chiffre de 78 pays. Selon la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, 76 pays conservent des lois qui sont utilisées pour sanctionner pénalement des personnes sur la base de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre (A/HRC/19/41, par. 40).

œuvrant pour la défense des droits des gays, bisexuels et transgenres et comportent des dispositions formulées en termes vagues en sanctionnant pénalement les individus faisant l'apologie de l'homosexualité facilitant ou prônant les relations homosexuelles ou simplement en apportant leur témoignage sur cette question. Outre la soi-disant volonté de préserver la morale publique, certaines lois interdisent formellement toute promotion de l'homosexualité auprès des mineurs. Ces mesures instaurent un lien entre l'homosexualité et la pédophilie, alors que ces deux phénomènes sont parfaitement indépendants. Elles génèrent une stigmatisation des lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres et jettent un fort discrédit sur le travail des défenseurs.

31. De telles dispositions législatives ont une incidence profonde et néfaste sur les libertés fondamentales des défenseurs des droits de l'homme qui œuvrent en faveur des lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres, ainsi que des organisations non gouvernementales et travailleurs sociaux engagés dans la prévention du VIH et la prise en charge de patients malades du VIH. Le droit à liberté d'association est gravement compromis par ces textes, puisque les associations de lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres sont contraintes d'agir clandestinement ou de cesser complètement toute opération.

32. S'agissant de la liberté d'expression, ces lois ont également un effet tout aussi néfaste, puisque le simple fait de publier un article ou d'exprimer une opinion en faveur de l'égalité des droits des lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres expose l'auteur à des poursuites pénales. Les défenseurs travaillant sur des sujets liés à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre finissent par s'autocensurer.

33. Le droit à la liberté de réunion pacifique est également sensiblement altéré en vertu des lois en question. Dans les pays qui ont mis en place une procédure d'autorisation pour les réunions publiques, les défenseurs désireux d'organiser des réunions publiques, des marches ou des manifestations en faveur de l'égalité des droits des lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres ou des marches et festivals des fiertés, se voient régulièrement refuser l'autorisation d'organiser de tels événements. Les raisons invoquées incluent la nécessité de préserver la moralité publique et le risque de contre-manifestation. Les défenseurs des droits de l'homme qui ont bravé ces interdictions frappant l'organisation de réunions publiques, ont, dans de nombreux cas, été arrêtés et certains ont été condamnés au titre de lois relatives au maintien de l'ordre. La Rapporteuse spéciale tient à souligner que, sur la base du principe de non-discrimination, les motifs invoqués sont insuffisants pour empêcher la tenue de ces réunions. Si la sécurité est menacée, il incombe à l'État de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les individus dans le cadre de l'exercice de leur droit de se réunir pacifiquement, conformément à l'article 12 (2) de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme.

34. Il convient aussi d'observer que, dans certains pays, ce type de lois existe aujourd'hui uniquement sous la forme de projet. Dans certains cas, des textes législatifs sont en attente d'examen au Parlement depuis plusieurs années. Toutefois, de l'avis de la Rapporteuse spéciale, ces projets de loi risquent d'exercer un effet paralysant sur l'action des défenseurs des droits de l'homme chargés des questions d'orientation sexuelle et d'identité de genre. Il en va également ainsi dans les cas où la législation est en place mais n'est pas appliquée depuis plusieurs années. Comme cette situation continue d'influer négativement sur le travail des défenseurs des

droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale recommande l'abrogation de ces textes de loi.

35. La Rapporteuse spéciale rappelle que le Comité des droits de l'homme a reconnu que toute activité sexuelle en privé et entre personnes consentantes relève de la vie privée de chaque individu, un principe protégé par l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (CCPR/C/50/D/488/1992, par. 8.2). L'incrimination des actes homosexuels privés entre personnes consentantes viole le droit des personnes à la protection de leur vie privée et le droit à ne pas subir de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, ce qui constitue une atteinte au droit international des droits de l'homme (A/HRC/19/41, par. 41). Les défenseurs qui travaillent sur ces questions font valoir les normes en matière de droits de l'homme reconnues à l'échelle internationale. Par conséquent, les États devraient s'assurer que les défenseurs qui œuvrent à promouvoir les droits des lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres puissent s'acquitter de leurs tâches dans un climat propice et ouvert sans crainte d'être persécutés. Comme les défenseurs des droits de l'homme ont le droit d'élaborer de nouveaux principes et idées dans le domaine des droits de l'homme, d'en discuter et d'en promouvoir la reconnaissance, en vertu de l'article 7 de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme, il incombe aux États de s'assurer que la législation nationale relative à la morale publique respecte ce droit et ne compromette pas les droits des défenseurs à la liberté d'expression, à la liberté d'association et à la liberté de rassemblement pacifique.

36. L'action des défenseurs qui œuvrent en faveur des droits en matière de sexualité et de procréation est également brimée en raison de dispositions législatives visant à préserver la morale publique. Les associations qui s'efforcent de promouvoir ces droits ont subi des pressions pour avoir diffusé des informations sur l'avortement et orienté des femmes vers des établissements sanitaires adéquats. Dans de nombreux cas, des plaintes ont été déposées par des individus, des organisations et des acteurs étatiques, au motif que ces activités étaient contraires à la loi. Les médecins et autres professionnels de la santé ont subi le même sort pour s'être acquittés de leurs fonctions. La Rapporteuse spéciale note que cette situation est également observée dans les pays où les droits en matière de sexualité et de procréation, notamment le droit à l'avortement, sont garantis par le cadre juridique national. Cette question est particulièrement préoccupante car, comme l'indique le Rapporteur spécial sur le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible, les femmes sont les principales bénéficiaires de ces services et lorsqu'elles ne peuvent pas y accéder, elles se heurtent à la discrimination et à la marginalisation (A/66/254, par. 16 et 17).

37. Par conséquent, les défenseurs des droits en matière de sexualité et de procréation jouent un rôle de premier plan concernant le respect des droits fondamentaux des femmes. Ces activités ne doivent pas être passibles de sanctions pénales. En outre, les États dotés d'un cadre juridique garantissant les droits en matière de sexualité et de procréation doivent s'assurer que ces lois sont appliquées sans discrimination aucune. Le harcèlement judiciaire à l'encontre des défenseurs des droits en matière de sexualité et de procréation ne doit pas être toléré; les juges et les procureurs ont un rôle clé à jouer à cet égard. La Rapporteuse spéciale tient aussi à rappeler que les médecins et les autres professionnels de la santé sont protégés en vertu de l'article 11 de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme, selon lequel toute personne a le droit d'exercer sa profession ou son

occupation, conformément aux normes nationales et internationales pertinentes de conduite ou d'éthique professionnelle, notamment les normes en matière de droits de l'homme.

38. Le rôle des défenseurs des droits de l'homme dans la diffusion d'informations sur les droits en matière de sexualité et de procréation, à la fois dans le cadre d'institutions publiques créées à cet effet et par le biais d'organisations non gouvernementales ou d'un système éducatif formel, doit être défini clairement dans la législation relative à la morale publique afin que de telles activités ne soient pas érigées en infraction. Les défenseurs qui fournissent un accès aux informations et à l'éducation dans le domaine de la santé sexuelle et génésique ne devraient en aucun cas faire l'objet de sanctions pénales, conformément à l'article 6 (b) de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme (voir aussi A/66/254, par. 65).

C. Législation régissant l'enregistrement, le fonctionnement et le financement des associations

39. La liberté d'association constitue un droit fondamental protégé en vertu de l'article 5 (b) de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme, outre les nombreux autres instruments internationaux, tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La possibilité pour les défenseurs des droits de l'homme de s'associer en vertu du droit national revêt une importance d'autant plus primordiale que la plupart des dispositions contenues dans la Déclaration mettent en exergue les droits des défenseurs des droits de l'homme à agir individuellement ou en association avec d'autres (art. 5-9, 11-13 et 17).

40. Comme énoncé dans l'introduction du présent rapport, la Rapporteuse spéciale a consacré deux rapports à la question de la liberté d'association (A/59/401 et A/64/226). Le Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association a remis un rapport détaillé au Conseil des droits de l'homme en 2012, décrivant les meilleures pratiques relatives notamment au droit à la liberté d'association (A/HRC/20/27, par. 51 à 76). Par conséquent, la Rapporteuse spéciale estime qu'il est inutile d'évoquer de nouveau ici ces questions. Elle relève toutefois que les recommandations formulées dans les rapports sont loin d'être parfaitement appliquées. En fait, il semble que les évolutions récentes sur le plan législatif dans divers pays tendent à limiter davantage le droit de se réunir librement. Dans la section suivante, la Rapporteuse spéciale présente des observations à cet égard et évalue la pertinence des derniers développements par rapport aux dispositions mises en exergue dans la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme et d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme pertinents.

41. Les informations transmises à la Rapporteuse spéciale indiquent que les défenseurs qui agissent individuellement ou dans le cadre d'associations non enregistrées auprès des services publics sont poursuivis dans différents pays. En général, ces activités sont punissables en vertu du code pénal ou de la législation en matière d'association. Dans certains cas, elles sont dénoncées dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public et les associations sont réputées, dans des termes vagues, représenter une menace. Cependant, dans la plupart des cas, le code pénal ou le droit en matière d'association interdit toute activité de la part d'associations qui ne sont pas enregistrées auprès des autorités compétentes et

prévoit des sanctions allant de l'amende à une peine de plusieurs années d'emprisonnement voire, dans un cas, la peine de mort.

42. La Rapporteuse spéciale a déjà affirmé que l'insistance avec laquelle un gouvernement incite les groupes informels à s'enregistrer traduit une intention de contrôler leurs activités et de museler les groupes critiques à l'égard du gouvernement (A/64/226, par. 60). La Rapporteuse spéciale demande aux États d'abroger les lois qui incriminent les associations non enregistrées œuvrant en faveur de la réalisation des droits de l'homme. Il devrait relever de la responsabilité des seules associations de décider si elles souhaitent s'enregistrer afin de bénéficier des avantages découlant du statut d'association officielle.

43. La Rapporteuse spéciale a déjà recommandé aux États d'opter pour une procédure de notification plutôt que pour une procédure d'autorisation (*ibid.*, par. 59). La simple présentation d'une déclaration ou d'une notification aux administrations publiques concernées devrait suffire pour que les associations désireuses de le faire, puissent s'enregistrer auprès des autorités compétentes.

44. La Rapporteuse spéciale s'inquiète du fait que, sur la base des nouvelles lois adoptées récemment ou en cours de discussion, les gouvernements tendent de plus en plus à limiter les domaines thématiques dans le cadre desquels les associations sont autorisées à œuvrer. Citons par exemple l'interdiction de s'engager dans des activités politiques, ou de défendre les droits politiques et d'inclure les droits de l'homme dans les objectifs des associations. La Rapporteuse spéciale estime que ces dispositions sont contraires à l'esprit des droits de l'homme, en particulier des principes d'indivisibilité et d'interdépendance, qui rappellent que tous les droits de l'homme revêtent une importance égale et ne peuvent pas être séparés. En outre, elles portent atteinte au droit des défenseurs des droits de l'homme à la non-discrimination. La Rapporteuse spéciale exhorte les États concernés à supprimer ces critères en matière d'enregistrement de leur cadre juridique.

45. Les demandes d'enregistrement des associations doivent être évaluées en temps opportun et de façon indépendante. L'organe chargé de s'occuper des associations devrait être indépendant du gouvernement. Il doit être instauré en étroite collaboration avec les défenseurs des droits de l'homme, notamment des membres indépendants de la société civile, qui devraient jouer un rôle important lors de l'examen des demandes. Comme l'explique le Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, la législation doit stipuler le délai raisonnable dans lequel les demandes doivent être évaluées et, en cas de non-respect dudit délai de la part de l'organe responsable, l'association concernée devrait être présumée opérer légalement (A/HRC/20/27, par. 60).

46. Des évolutions récentes en matière législative prévoient d'octroyer des pouvoirs étendus aux autorités aux fins de la supervision des activités des associations. Dans de nombreux cas, de nouvelles exigences en matière de déclaration sont imposées aux associations afin de ne pas leur délivrer d'agrément. Dans la plupart des cas extrêmes, le Gouvernement est autorisé en vertu des lois en vigueur à placer les associations sous surveillance, afin de les contraindre à prendre des décisions en matière de gestion et d'exiger la présentation de tout document détenu par l'association, sans préavis. La Rapporteuse spéciale estime que ces dispositions portent gravement atteinte au droit à la liberté d'association. Elle réitère la recommandation formulée par le Représentant spécial selon laquelle les seuls

critères légitimes applicables aux associations devraient être ceux visant à garantir la transparence [A/59/401, par. 82 (l)].

47. Enfin, la Rapporteuse spéciale a constaté un renforcement des restrictions à travers le monde au niveau de l'accès des associations aux fonds, en particulier, aux fonds provenant de l'étranger. On observe une tendance selon laquelle la part des fonds qu'une association peut recevoir de l'étranger est limitée; dans certains cas, cette part atteint à peine 10 %. Les associations sont également tenues dans certains pays d'obtenir une autorisation auprès des autorités pour mener des activités de collecte de fonds.

48. Sous prétexte de protéger la souveraineté nationale ou les intérêts nationaux, certains États ont adopté des lois qui interdisent aux associations de défendre les droits politiques ou de s'engager dans des activités politiques s'ils reçoivent des fonds de l'étranger. Dans au moins un cas, cette situation a abouti à une condamnation pour trahison, en vertu du code pénal. Dans d'autres cas, les associations sont tenues de mentionner sur leurs publications qu'elles agissent en la qualité d'agent étranger.

49. La Rapporteuse spéciale est extrêmement préoccupée par cette situation. Elle nuit profondément au travail des défenseurs des droits de l'homme, qui ont souvent besoin de fonds de l'étranger pour mener à bien leurs activités faute de moyens financiers disponibles au niveau national. Elle exhorte les États à respecter l'article 13 de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme, qui dispose en des termes clairs que « chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de solliciter, recevoir et utiliser des ressources dans le but exprès de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales par des moyens pacifiques, conformément à l'article 3 de la Déclaration ». Le Représentant spécial et le Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association ont mis en exergue le principe selon lequel les organisations non gouvernementales doivent être autorisées à accéder aux sources de financement de la même manière que les gouvernements (voir les rapports A/59/401, par. 82 (l) et A/HRC/20/27, par. 69, respectivement). La Rapporteuse spéciale est entièrement d'accord avec cette position.

50. Les accusations de trahison portées à l'encontre de défenseurs pour avoir reçu des fonds de l'étranger afin de promouvoir des droits politiques et mener d'autres activités de plaidoyer sont inacceptables pour les raisons susmentionnées. Ces dispositions, et celles qui obligent les associations à déclarer qu'elles exercent les fonctions d'agent étranger, renforcent la stigmatisation des activités des défenseurs des droits de l'homme.

D. Législation en matière d'accès aux informations et de secrets d'État

51. L'accès aux informations est un aspect très important des activités des défenseurs des droits de l'homme, puisqu'ils doivent recueillir des informations sur les violations, superviser les autorités publiques et formuler des recommandations pertinentes aux gouvernements et autres parties prenantes sur la façon d'améliorer la situation des droits de l'homme. Le droit de demander, de détenir et de transmettre des informations est protégé par les articles 6 et 14 de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme.

52. Au cours des dernières années, un nombre croissant d'États ont adopté des lois garantissant le droit d'accès aux informations détenues par les autorités publiques, une décision dont se félicite vivement la Rapporteuse spéciale. Afin d'assurer un cadre de travail propice pour les défenseurs des droits de l'homme, il reste à harmoniser ces lois avec la législation en matière de secret d'État, qui est invoquée pour classer et ne pas divulguer des informations susceptibles de porter atteinte à la sécurité publique.

53. La Rapporteuse spéciale a été informée de cas où les défenseurs des droits de l'homme ont été accusés ou reconnus coupables pour avoir diffusé des informations réputées être officiellement secrètes ou avoir pris des positions en public en réponse à ces informations. Cela s'est produit également aux États-Unis où une législation autorisant un accès aux informations est en place. La Rapporteuse spéciale invite les États à s'assurer que leur législation en matière d'accès aux informations est parfaitement conforme aux normes internationales, en particulier la Déclaration conjointe sur l'accès à l'information et la législation sur le secret, publiée par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, le Représentant de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe pour la liberté des médias et le Rapporteur spécial de l'Organisation des États américains pour la liberté d'expression². La Rapporteuse spéciale souligne en particulier que le droit d'accès aux informations doit être assujéti à un régime d'exceptions défini avec soin et précision afin de protéger des intérêts privés et publics primordiaux, dont la vie privée. Ainsi que le mentionne la Déclaration conjointe, des exceptions doivent s'appliquer uniquement lorsqu'il y a un risque de préjudice important pour l'intérêt protégé et lorsque ce préjudice excède l'intérêt public global de l'accès à l'information. Les autorités publiques qui refusent l'accès ont la charge de prouver que l'information tombe sous le coup du régime d'exception.

54. En outre, la législation en matière de secret d'État ne doit en aucun cas être utilisée pour museler les voix dissidentes et persécuter les défenseurs des droits de l'homme. La protection des informations réputées secrètes relève de la responsabilité des gouvernements, et les agents de l'État chargés de cette protection doivent rendre compte de leurs actes. Les défenseurs des droits de l'homme, y compris les journalistes et les professionnels des médias, ne devraient jamais être tenus pour pénalement responsables lorsqu'ils publient ou diffusent ces informations. Cette disposition doit aussi s'appliquer indépendamment du fait qu'elles leur ont été divulguées ou non, sous réserve qu'ils n'aient commis aucune fraude ni autre délit en vue d'obtenir cette information².

55. Certaines informations peuvent être légitimement secrètes pour des raisons de sécurité nationale, de santé publique ou de morale ou autres intérêts publics primordiaux. Cependant, les lois sur le secret doivent définir précisément la notion de sécurité nationale et indiquer clairement les critères invoqués pour déclarer une information secrète. Conformément aux articles 6 et 14 de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme, la législation en matière de secret d'État ne doit pas être invoquée pour empêcher la divulgation d'informations d'intérêt public.

² Voir www.article19.org/resources.php/resource/3053/en/joint-declaration-on-access-to-information-and-secrecy-legislation.

E. Législation en matière de diffamation et de blasphème

56. L'attention de la Rapporteuse spéciale a été attirée sur des affaires dans le cadre desquelles les défenseurs des droits de l'homme ont été accusés de diffamation et, dans certains cas, de blasphème, pour avoir publié des articles, des textes sur des blogs ou des tweets ou pour avoir exprimé leurs opinions en public. L'objectif de la législation en matière de diffamation est de protéger la réputation des individus de toute fausse allégation ou attaque malveillante, qui, selon le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, constitue une raison valable pour limiter la liberté d'expression (A/HRC/20/17, par. 83). Il a également constaté que presque tous les pays avaient mis en place une forme de législation en matière de diffamation sous le couvert de divers termes tels que calomnie, insulte, manque de respect ou lèse-majesté. Il a aussi observé que le problème des affaires de diffamation est qu'elles masquaient souvent la volonté du pouvoir politique ou économique de riposter aux critiques ou aux allégations faisant état d'irrégularités de gestion ou de corruption et d'exercer une pression indue sur les médias (ibid.).

57. Dans certains pays, toute critique à l'encontre des représentants du gouvernement, et de surcroît du Chef d'État, est définie comme une infraction de diffamation en vertu du code pénal, sanctionnée en général par une amende mais parfois par une peine de prison de plusieurs mois. La Rapporteuse spéciale s'inquiète de ce que ces dispositions soient utilisées pour museler les critiques et empêcher tout débat sur des questions relatives aux droits de l'homme, un domaine pour lequel les fonctionnaires sont en général tenus pour responsables. L'article 8 (1) de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme octroie aux défenseurs le droit de participer effectivement au gouvernement de son pays et à la direction des affaires publiques, qui selon la Rapporteuse spéciale dépend de la capacité à stimuler le débat sur les performances des fonctionnaires et l'efficacité des politiques publiques et leur conformité aux normes en matière des droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale partage l'avis du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection de la liberté d'opinion et d'expression selon lequel des poursuites pénales pour diffamation aboutissent inévitablement à l'autocensure et limitent toute expression de dissidence, violant ainsi le droit à la liberté d'expression (A/HRC/20/17, par. 87). Par conséquent, elle exhorte les États à dépénaliser la diffamation.

58. La diffamation a été dépénalisée dans plusieurs États au cours des dernières années, une évolution bien accueillie par la Rapporteuse spéciale. Néanmoins, les dispositions en vertu du droit civil sont toujours appliquées pour cibler les défenseurs des droits de l'homme. Dans plusieurs affaires, les défenseurs ont été condamnés à payer une amende dont le montant est largement disproportionné par rapport au délit perpétré. La Rapporteuse spéciale partage les inquiétudes formulées par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression selon lesquelles des sanctions financières disproportionnées risquent d'entraîner la banqueroute de petits organes de presse, notamment les organes créés expressément pour traiter des questions relatives aux droits de l'homme et représentent donc une menace grave à la liberté d'expression (ibid., par. 85). Par conséquent, elle demande aux États de s'assurer que les sanctions pour diffamation en vertu du droit civil soient limitées afin de garantir le principe de proportionnalité par rapport au tort causé.

59. Dans plusieurs pays, les déclarations qui portent atteinte à la religion et/ou remettent en question les lois et les règlements religieux sont sanctionnées sévèrement en vertu des lois relatives au blasphème. Tout en reconnaissant le droit à la liberté de religion et de croyance, la Rapporteuse spéciale réaffirme le droit des défenseurs des droits de l'homme à discuter des idées et questions relatives aux droits de l'homme, y compris les pratiques religieuses susceptibles d'être en totale contradiction avec les normes internationales en matière des droits de l'homme, conformément à l'article 6 de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale est particulièrement préoccupée par la situation des défenseurs des droits fondamentaux des femmes, étant donné que les individus qui s'élèvent contre les violences à l'égard des femmes dans ce contexte sont souvent sanctionnés durement, notamment par de longues peines de prison.

60. La Rapporteuse spéciale se déclare vivement préoccupée de l'effet désastreux que continuent de produire les dispositions se rapportant à la diffamation et au blasphème sur la situation des défenseurs des droits de l'homme dans de nombreux pays. Le risque d'être poursuivi en vertu de ces lois conduit les défenseurs à s'autocensurer, ce qui empêche la tenue de tout débat sincère et profond sur les questions des droits de l'homme. La tenue de ces débats faisant partie intégrante du respect des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale demande aux États de revoir ces lois à la lumière des recommandations formulées dans le présent rapport.

F. Législation régissant l'accès à l'Internet

61. Au cours des dix dernières années, l'Internet est devenu un outil indispensable aux fins des activités de nombreux défenseurs des droits de l'homme, notamment afin de transmettre ses opinions, partager des informations sur les droits de l'homme et leurs violations et se tenir en rapport avec d'autres défenseurs des droits de l'homme. L'Internet peut se révéler un puissant allié des défenseurs des droits de l'homme et du reste de la société dans leurs efforts visant à promouvoir les droits de l'homme au sein d'une communauté ou d'un pays. Par conséquent, la Rapporteuse spéciale est déçue par les restrictions importantes qui frappent l'accès à l'Internet dans de nombreux pays, notamment l'accès aux sites d'associations, d'information et de réseaux sociaux et aux blogs. Dans ce contexte, la Rapporteuse spéciale exhorte les États à définir soigneusement les restrictions véritablement nécessaires, en rappelant que les critères présentés par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression dans le rapport qu'il a adressé à l'Assemblée en 2011 (A/66/290, par. 15) devaient être suivis rigoureusement à cette fin.

62. La Rapporteuse spéciale s'inquiète également du fait que les informations personnelles sur les défenseurs des droits de l'homme transmises via les réseaux sociaux ou d'autres sites Internet sont susceptibles de compromettre leur sécurité, en particulier à la lumière des nouvelles mesures législatives autorisant les gouvernements à renforcer le contrôle qu'ils exercent sur les sites Web dans plusieurs pays. Les États doivent faire preuve de la plus grande retenue à cet égard et, avant tout, s'assurer que cette législation ne soit pas utilisée pour entraver l'action des défenseurs des droits de l'homme. Les critères susmentionnés, définis par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression sont très utiles à cet effet.

IV. Normes minimales concernant la législation

63. Dans la présente section, la Rapporteuse spéciale définit des normes minimales qui doivent être appliquées dans le cadre de l'élaboration et de l'application des textes législatifs affectant les activités des défenseurs des droits de l'homme. Elle entend rappeler aux États les principes internationaux qui garantissent le respect des droits de l'homme et illustrer la manière dont ces derniers peuvent être mis en œuvre dans un cadre de travail propice pour les défenseurs des droits de l'homme.

A. Principe de légalité

64. Le principe de légalité est prévu dans l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui dispose que nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international au moment où elles ont été commises. Conformément au principe de légalité, toutes les dispositions doivent être définies clairement, sujettes à résolution et ne pas produire d'effet rétroactif. Toute loi qui ne respecte pas ce critère de base viole le principe de légalité. Les lois doivent donner un signal clair aux citoyens sur la nature des comportements qui s'apparentent à une infraction pénale ou civile³. De plus, lorsqu'elle définit une infraction, la loi doit préciser les limites qui s'appliquent audit comportement, de manière à ce que tout individu puisse adapter son comportement et respecter lesdites limites raisonnables.

65. D'autres dispositions sont liées au principe de légalité s'agissant de la promulgation des lois. Avant qu'une loi ne soit adoptée, elle doit être promulguée de façon démocratique, c'est-à-dire qu'elle doit faire l'objet d'une large consultation auprès des individus et des associations concernés, y compris la société civile. En outre, dès lors qu'une loi est adoptée, elle doit être rendue publique via les canaux adéquats afin de s'assurer que le public soit informé des comportements réputés répréhensibles.

66. Conformément à l'article 15 du Pacte, le principe de légalité interdit toute application rétroactive des délits et peines. Pour que la responsabilité pénale soit engagée, le comportement doit être interdit et susceptible d'être sanctionné pénalement au moment où celui-ci a été constaté. L'article 15 dispose aussi qu'il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. À cet effet, la législation doit être appliquée de manière régulière et cohérente, en veillant à ce que des peines moins sévères soient prononcées en vertu de la législation applicable. Par conséquent, ce principe protège les individus de toute violation ou interférence de la part des États, tout en garantissant l'équité et la transparence de l'autorité judiciaire.

67. La Rapporteuse spéciale observe que les États sont tenus de veiller à la conformité de tous les textes législatifs, y compris les lois pénales, au principe de légalité. Afin de permettre aux citoyens de mener leur vie, notamment leurs activités en faveur de la défense des droits de l'homme de façon prévisible, à titre individuel ou en association avec des tiers, les États doivent s'assurer que la législation est

³ Voir aussi les principes généraux du droit pénal international élaborés par les Services de droit pénal international, qui peuvent être consultés à l'adresse suivante : wcjp.unicri.it/deliverables/docs/Module_3_General_principles_of_international_criminal_law.pdf.

cohérente, raisonnable et facile à comprendre par le grand public. Les conséquences de lois trop générales incluent l'altération des droits protégés en vertu de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme et des lacunes au niveau du système juridique susceptibles d'être exploitées pour harceler et intimider les défenseurs.

B. Principes de nécessité et de proportionnalité

68. Le principe de nécessité est utilisé dans de nombreux domaines du droit international et est invoqué par les tribunaux internationaux dans la jurisprudence. Ce principe exige des États de s'assurer que les faits non conformes aux obligations internationales ne soient commis qu'en dernier ressort dans la mesure où il s'agit pour l'État du seul moyen de protéger un intérêt essentiel contre un péril grave et imminent, conformément à l'article 25 (1) (a) du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite de la Commission du droit international. L'article 25 (1) (b) requiert des États qu'ils veillent à ce que lesdits faits ne portent pas gravement atteinte à un intérêt essentiel d'un autre État ou de la communauté internationale.

69. La Rapporteuse spéciale partage l'avis du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste selon lequel les États ne devraient adopter des lois spécifiques pour lutter contre le terrorisme qu'après en avoir examiné sérieusement la nécessité et que la primauté du droit exige encore que les lois limitant les droits à la liberté d'association et de réunion précisent les conditions dans lesquelles ces droits peuvent être limités. Toute restriction incompatible avec la loi ou avec les prescriptions des articles 21 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques serait contraire à celui-ci (A/61/267, par. 18). La Rapporteuse spéciale estime que ces dispositions s'appliquent aussi à d'autres formes de législation, qui doivent faire l'objet d'un examen aussi minutieux sur la base du principe de nécessité avant d'entrer en vigueur.

70. Alors que le principe de nécessité vise à évaluer si l'objectif d'une loi est nécessaire, le principe de proportionnalité entend examiner la mesure dans laquelle les répercussions de la loi sont proportionnelles à l'objectif visé. De cette manière, il cherche à établir un juste équilibre entre les droits des individus et les intérêts du public en général. Les mécanismes régionaux des droits de l'homme ont élaboré des modèles pertinents d'évaluation de la proportionnalité, tels que la « marge d'appréciation » appliquée par la Cour européenne des droits de l'homme et « les justes exigences d'une société démocratique » dans le cadre de la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme⁴.

71. De l'avis de la Rapporteuse spéciale, le principe de nécessité requiert de l'État qu'il démontre que le résultat souhaité est nécessaire et que la loi en question est le meilleur moyen d'atteindre ce résultat. Il doit être prouvé que l'impact de la loi est aussi ciblé que possible, altérant ainsi le moins possible l'exercice des droits concernés. En outre, conformément au principe de proportionnalité, les effets des

⁴ Voir Cedric Ryngaert, « State responsibility, necessity and human rights », Institute for International Law, Working Paper No. 141 (Louvain, Institute for International Law, décembre 2009). Disponible à l'adresse suivante : www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/wp/WP141e.pdf.

restrictions doivent être proportionnels et le tort causé par les restrictions ne saurait primer sur les avantages découlant de l'application de ces restrictions. L'aptitude des individus à exercer leurs droits à la liberté d'expression, de réunion pacifique et d'association est un indicateur de premier ordre, que les États doivent évaluer dès que possible afin de s'assurer du respect de ces droits.

C. Caractère limité des dérogations

72. Un régime de dérogations est prévu dans différents traités sur les droits de l'homme, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il permet aux États de modifier temporairement leurs obligations dans des circonstances exceptionnelles, par exemple, en période d'état d'urgence, notamment dans le cadre d'un conflit armé, de violents affrontements ou de troubles civils, de catastrophes écologiques ou naturelles.

73. Si des mesures exceptionnelles sont autorisées dans de telles circonstances, les États sont tenus de satisfaire aux exigences prévues dans les lois en vigueur afin de s'assurer que pendant ces périodes d'état d'urgence, les clauses dérogatoires ne créent pas un vide juridique. En particulier, les États sont tenus de fournir des précisions relatives à la gravité, aux principes de temporalité, de proclamation et de notification, de légalité, de proportionnalité, de compatibilité avec d'autres obligations en vertu du droit international, de non-discrimination et, enfin, au caractère non susceptible de dérogation de certains droits reconnus en tant que tels dans le traité concerné. Le régime de dérogations vise à assurer que les droits des individus soient protégés en période de crise en limitant raisonnablement le pouvoir des gouvernements aux fins de la protection de la sécurité nationale.

74. Des clauses dérogatoires sont prévues dans l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 15 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 27 de la Convention interaméricaine des droits de l'homme. La liste des droits non susceptibles de dérogation varie en fonction des traités et les obligations diffèrent selon le traité auquel l'État est partie.

75. La Rapporteuse spéciale tient à souligner qu'un état d'urgence ne donne pas aux autorités étatiques le droit de museler les défenseurs des droits de l'homme. Toute dérogation du droit visant à protéger les individus œuvrant pour la protection des droits de l'homme doit être prévue par le droit en vigueur, respecter les principes de nécessité et de proportionnalité et être motivée par des raisons spécifiques.

D. Principe de non-discrimination

76. La Rapporteuse spéciale souligne que, pour se conformer aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international relatif aux droits humains, les États doivent aussi respecter le principe de non-discrimination, conformément à la section II ci-dessus. Par ailleurs, au-delà des dispositions discriminatoires interdites en vertu du droit international, les États ne doivent pas adopter de dispositions dont il peut être démontré qu'elles produisent un effet discriminatoire dès le départ. Cette condition est définie dans l'article 12 (2) de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme, en vertu duquel les États sont tenus de protéger toute personne

de toute discrimination de facto ou *de jure*. La Rapporteuse spéciale fait valoir l'importance de larges consultations auprès de la société civile lors de l'élaboration des lois ainsi que de la volonté des gouvernements d'intégrer les commentaires formulés par la société civile à cet égard.

E. Garanties constitutionnelles

77. Les garanties constitutionnelles mises en place par de nombreux États offrent aux défenseurs des droits de l'homme les droits à la liberté de réunion et d'association, le droit à un procès équitable et le droit de ne pas être arrêté ou détenu arbitrairement, torturé ou subir des traitements dégradants, etc. En dépit de ces droits, les défenseurs à travers le monde se heurtent à de vives contraintes dans leurs efforts de promotion et de protection des droits de l'homme. Nombre de ces contraintes sont intégrées dans les lois nationales, y compris dans des textes adoptés récemment.

78. La Rapporteuse spéciale observe que, dans certains cas, les défenseurs se sont opposés avec succès à la constitutionnalité de lois oppressives, principalement devant les cours constitutionnelles nationales, en s'appuyant souvent sur l'argument selon lequel la loi applicable porte atteinte aux droits fondamentaux garantis dans la constitution d'un pays. Les individus et les associations devraient pouvoir accéder facilement à ces voies de recours. Ces procédures faisant partie intégrante de la primauté du droit, les États doivent déployer tous leurs efforts pour que les citoyens ordinaires et leur représentant légal puissent y accéder aisément.

F. Garanties de procédure

79. Les garanties de procédure, incluant les délais fixés pour l'exécution des enquêtes et l'obligation d'informer les suspects qu'ils font l'objet d'une enquête, sont définies dans la législation pénale dans de nombreux pays. Elles sont conçues pour empêcher toute utilisation d'éléments non fiables et obliger les procureurs à examiner les éléments de façon impartiale. Toutefois, ces précautions élémentaires sont souvent ignorées; dans de nombreux pays, les procureurs maintiennent en détention les défenseurs pendant des périodes plus longues que celles autorisées et en menant des enquêtes sans informer la personne inquiétée de la nature de l'enquête en cours ni des accusations susceptibles d'être portée à son encontre.

80. Conformément aux normes internationales, les procureurs ne sont pas autorisés à poursuivre leur procédure lorsqu'une enquête impartiale démontre que les accusations sont dénuées de fondement. Ces normes sont violées dès lors que les éléments présentés ne sont ni fiables ni corroborés. Dans certains cas, les procureurs influent de manière encore plus négative sur une conclusion prédéterminée en lançant une enquête ou en portant des accusations en l'absence de toute preuve. La Rapporteuse spéciale est préoccupée par le fait que des enquêtes préliminaires sont utilisées pour intimider, réduire au silence ou du moins dissuader les défenseurs de mener à bien leurs activités légitimes en faveur des droits de l'homme. Cette situation bafoue les normes internationales en matière de droits de l'homme relatives au rôle des procureurs, notamment les articles 13 et 14 des Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des

délinquants, qui disposent que les magistrats du parquet doivent faire preuve d'impartialité et éviter toute discrimination et qu'ils cessent toute poursuite ou qu'ils fassent tout leur possible pour suspendre la procédure lorsqu'une enquête impartiale révèle que l'accusation n'est pas fondée.

81. En outre, dans certaines circonstances, les procureurs n'informent pas les prévenus des accusations dont ils font l'objet au terme de l'enquête préliminaire voire après qu'ils ont été arrêtés. Le choix des procureurs, à l'instar d'autres fonctionnaires gouvernementaux, dans certains États, d'assimiler la promotion des droits de l'homme à un comportement subversif, en qualifiant publiquement les défenseurs notamment de terroristes et d'antinationalistes, avant même le début du procès, est particulièrement préoccupant. Une telle attitude rend impossible la tenue d'un procès équitable et viole la présomption d'innocence que les procureurs et les autorités judiciaires sont tenus de respecter.

82. La Rapporteuse spéciale souligne aussi le rôle des juges aux fins du respect des garanties de procédure. Comme l'a indiqué la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats dans le rapport qu'elle a adressé à l'Assemblée en 2011 (A/66/289), les juges ont l'obligation en vertu du droit international de veiller à ce que chacun puisse jouir sans discrimination des droits qui lui sont reconnus. Elle a déclaré qu'ils doivent par conséquent s'employer activement à faire respecter les normes internationales en matière d'égalité et de non-discrimination tant lors du délibéré que dans l'application des règles de procédure. Les juges peuvent recommander l'abrogation ou la modification de toute loi ou de toute règle qu'ils jugent contraire aux normes internationales relatives aux droits de l'homme (ibid., par. 38). Il s'agit d'une garantie de procédure importante permettant d'empêcher que toute inculpation non fondée ou motivée par des considérations politiques ne soit portée à l'encontre d'individus pour avoir œuvré en faveur des droits de l'homme.

V. Conclusions et recommandations

83. **La Rapporteuse spéciale demeure très préoccupée du fait que la législation nationale continue de limiter les activités des défenseurs des droits de l'homme. Les modifications récentes apportées à la législation dans plusieurs pays ne sont pas conformes aux normes internationales en matière des droits de l'homme, notamment la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme, et ne favorisent pas l'instauration d'un cadre de travail propice pour les défenseurs.**

84. **Sur la base d'un examen des différents types de législation affectant les activités des défenseurs des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale souhaite formuler les recommandations ci-dessous.**

85. **Les États doivent veiller à ce que leur législation antiterroriste identifie clairement les actes qui relèvent du terrorisme et qui sont susceptibles d'être sanctionnés en tant que tels, conformément aux critères définis par Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste (E/CN.4/2006/98, par. 37 et 38).**

86. **Les États doivent veiller à ce que la législation nationale élaborée aux fins de la sécurité publique et de l'ordre public comporte des dispositions claires et**

qu'aucune discrimination ne soit admise dans l'application de celle-ci, notamment en réponse à l'exercice des droits à la liberté d'expression, de réunion pacifique et d'association.

87. Le cadre juridique des États doit comporter des dispositions efficaces et non discriminatoires régissant les activités de supervision et le niveau de responsabilité des fonctionnaires, notamment les responsables de l'application des lois, en particulier s'agissant de leurs réponses à l'expression publique pacifique de toute opposition et aux manifestations lors desquelles des questions des droits de l'homme sont soulevées.

88. Les États doivent permettre aux organisations non gouvernementales et, le cas échéant, aux institutions nationales des droits de l'homme, de rendre visite aux personnes détenues en vertu de lois antiterroristes ou autres dans le cadre de la sécurité nationale.

89. En aucun cas, les États ne peuvent poursuivre les défenseurs des droits de l'homme pour avoir apporté une assistance juridique à des personnes détenues et inculpées en vertu de la législation en matière de sécurité nationale.

90. Les États doivent respecter le droit à un procès équitable et toutes les garanties de procédure contenues dans ce droit lorsqu'un suspect est jugé en vertu de lois antiterroristes et autres liées à la sécurité nationale, conformément aux principes définis par le Rapporteur spécial sur la promotion de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (A/63/223, par. 31 à 42).

91. Les États doivent abroger les lois qui, au regard de l'objectif affiché de préserver la morale publique, incriminent les activités des défenseurs des droits de l'homme relatives à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, notamment les lois qui n'ont pas été appliquées depuis une longue période.

92. Les États doivent déployer tous leurs efforts pour protéger les défenseurs des droits de l'homme contre tout harcèlement judiciaire, notamment dans les cas où les défenseurs s'acquittent de leurs tâches, principalement dans le cadre de la défense des droits en matière de sexualité et de procréation.

93. Les États ne doivent en aucun cas ériger en délit les activités pacifiques menées par les défenseurs des droits de l'homme, à titre individuel ou dans le cadre d'une association non agréée.

94. Les États doivent mettre en place une procédure de notification, plutôt qu'une procédure d'autorisation, pour les associations désireuses de s'enregistrer auprès des autorités publiques.

95. Les États doivent veiller à ce que les demandes émanant des associations désireuses de s'enregistrer soient évaluées sur la base de critères clairs et publics et traitées promptement. Les États ne doivent en aucun cas imposer des limites dans les domaines (y compris les domaines axés sur les droits) dans le cadre desquels une association est autorisée à développer ses activités aux fins de l'obtention de l'agrément, dans la mesure où ces activités sont pacifiques.

96. Les États doivent veiller à ce que les exigences en matière de déclaration imposées aux associations soient raisonnables et n'altèrent pas leur autonomie fonctionnelle.

97. Les États doivent s'abstenir de frapper d'une restriction légale les sources potentielles de financement des associations, y compris les sources étrangères. Les lois incriminant les activités en faveur des droits de l'homme s'appuyant sur un financement étranger, y compris au titre d'accusations de trahison, doivent être abrogées.

98. Les États doivent veiller à ce que le droit d'accès aux informations soit assujéti à un régime d'exceptions défini avec soin et précision afin de protéger des intérêts privés et publics primordiaux, dont la vie privée. Les dispositions relatives à la rétention d'informations doivent être clairement définies par la loi.

99. Les États ne doivent pas poursuivre les défenseurs des droits de l'homme ni engager leur responsabilité pour avoir publié ou diffusé des informations classées secret d'État. Cette disposition doit aussi s'appliquer indépendamment du fait qu'elles leur ont été divulguées ou non, sous réserve qu'ils n'aient commis aucune fraude ni autre délit en vue d'obtenir cette information.

100. Les États doivent dépénaliser la diffamation et abroger toute disposition dans le code pénal protégeant les fonctionnaires de tout contrôle et critique.

101. Les États doivent veiller à ce que les sanctions infligées pour diffamation en vertu du droit civil soient limitées afin de garantir le principe de proportionnalité avec le tort causé.

102. Les États doivent s'assurer que la société civile, les institutions nationales des droits de l'homme et les autres parties prenantes sont impliquées dans le cadre d'un large processus de consultation afin de garantir la conformité du nouveau projet de législation à la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme et d'autres instruments internationaux pertinents relatifs aux droits de l'homme. Les États doivent prévoir un délai adéquat afin de permettre aux dites parties prenantes d'analyser les implications du projet de loi concerné et veiller à ce que des commentaires puissent être formulés facilement et qu'ils soient pris en considération lors de la rédaction des textes législatifs.

103. Les États, y compris les procureurs, doivent veiller à ce que les actions pénales engagées à l'encontre d'individus, y compris des défenseurs des droits de l'homme, reposent sur une enquête impartiale et indépendante, dans le respect des normes applicables en matière de garanties procédurales. Il convient de clore sans délai tout dossier non corroboré; l'individu concerné ayant tout loisir de déposer plainte directement auprès des autorités compétentes.

104. Les États doivent veiller à ce que leur législation respecte les droits fondamentaux prévus dans leur constitution. Des voies de recours doivent être proposées aux individus, y compris les défenseurs des droits de l'homme, pour remettre en cause le caractère constitutionnel de lois existantes ou d'amendements de celles-ci.

105. Les juges doivent s'employer activement à faire respecter les normes internationales en matière d'égalité et de non-discrimination tant lors du délibéré que dans l'application des règles de procédure.

106. Les juges doivent, en présence d'affaires pertinentes, recommander l'abrogation ou la modification de toute loi ou de toute règle qu'ils jugent contraire aux normes internationales relatives aux droits de l'homme.

107. Les fonctionnaires doivent s'abstenir de tout propos de nature à discréditer ou stigmatiser les défenseurs des droits de l'homme.

108. Les responsables de l'application des lois et de la justice doivent se familiariser avec les dispositions de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme, outre les responsabilités qui leur incombent en vertu de ces dispositions.

109. Les institutions nationales concernant les droits doivent être consultées dans le cadre de l'élaboration de toute nouvelle mesure législative. Elles doivent continuer leurs activités de supervision de la législation existante et informer en permanence l'État concerné de ses conséquences sur les activités des défenseurs des droits de l'homme.

110. La société civile doit transmettre des données aux États sur les implications éventuelles de tout projet de loi dès lors que celui-ci est en cours d'élaboration. Les acteurs de la société civile doivent continuer à superviser les lois pertinentes et leurs effets sur le contexte de travail des défenseurs des droits de l'homme.
