

CNCDH

COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS

A - 2023 - 5

AVIS SUR LES DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME

30 NOVEMBRE 2023



L'Avis sur les défenseurs des droits de l'homme
a été adopté lors de l'Assemblée plénière du 30 novembre 2023
(Adoption à l'unanimité moins une abstention).

Table des matières

1. Une situation mondiale alarmante	6
1.1. Attaques	6
1.2. Criminalisation et répression	8
1.3. Incidences des lois et mécanismes de lutte anti-terroriste	10
1.4. Logiciels de surveillance	12
1.5. Détention et disparitions forcées	14
1.6. Stigmatisation et dénigrement	15
1.7. Entraves au travail des organisations	17
1.8. Coupures de réseaux	19
1.9. Financement des ONG	20
2. Les réponses de la France	23
2.1. Ambassades et consulats	23
2.2. Enceintes internationales	24
2.3. Accueil en France des défenseurs	25
2.3. Attribution de visas	29

1. Le 9 décembre 1998, à l'occasion du 50e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et après quatorze années de négociations, l'Assemblée générale des Nations Unies adoptait la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'Homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, dite « Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme »¹.

2. L'un des grands apports de cette Déclaration est de contribuer à définir les défenseurs, leurs droits et leurs modalités d'action. Sont considérés comme défenseurs les individus, groupes et organes de la société qui « *individuellement ou en association avec d'autres* », promeuvent « *la protection et la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux niveaux national et international* ». Leurs actions portent sur des domaines extrêmement variés couvrant tout le spectre des droits civils et politiques mais aussi des droits économiques sociaux et culturels. Les défenseurs se mobilisent contre les atteintes à la vie et la torture, l'esclavage, les disparitions forcées, les injustices sociales, ou encore en faveur des droits des femmes, des personnes en situation de vulnérabilité ou pour la cause environnementale par exemple. Au quotidien, ils sensibilisent l'opinion publique, organisent des campagnes de mobilisation et plaident auprès des décideurs au niveau national et international pour le respect des droits humains.

3. Afin de promouvoir la mise en œuvre effective de la Déclaration en coopérant et en dialoguant avec les gouvernements et les autres acteurs concernés, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a créé le mandat de Représentant spécial du Secrétaire Général des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits humains en 2000². Les rapports de ce dernier montrent le rôle crucial des défenseurs à travers le monde mais permettent aussi de dresser un état des lieux inquiétant de la situation de ces derniers.

1. Assemblée générale, Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, Résolution A/RES/53/144 du 9 décembre 1998.

2. Voir E/CN.4/RES/2000/61. Le mandat a été transformé en mandat de Rapporteur spécial en 2000 et prolongé depuis régulièrement. Il a été renouvelé en 2020 par le Conseil des droits de l'homme dans sa décision 43/115 et sa résolution 43/16.

4. La Déclaration a été complétée par d'autres textes et institutions, tels que le Rapporteur spécial sur la protection des défenseurs de l'environnement au titre de la Convention d'Aarhus³, la Résolution de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples créant un mandat de Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits humains⁴, la Déclaration sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités⁵, le Rapporteur spécial pour les droits de l'homme et les opérateurs de justice créé par la Commission interaméricaine des droits de l'homme⁶, ou encore le Point focal de l'OSCE pour les défenseurs des droits de l'homme⁷.

5. Pourtant, 25 ans après l'adoption de la Déclaration et malgré ces évolutions, force est de constater que ce texte reste largement méconnu et souvent inappliqué à travers le monde, y compris s'agissant des défenseurs en France. Lors du Sommet de Paris en 2018⁸, les participants avaient appelé les États à élaborer, en lien avec la société civile, un « plan d'action national » visant à garantir un environnement sûr et favorable pour celles et ceux qui défendent les droits humains, à la fois en France et à l'étranger. Cinq ans après, la plupart des États, dont la France, n'ont toujours pas adopté de tels plans d'action.

3. La Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement constitue un développement ciblé sur la démocratie environnementale, promouvant la participation citoyenne à celle-ci, et protégeant spécifiquement les défenseurs des droits environnementaux via un mandat de Rapporteur spécial créé en 2022 sous l'égide de cette convention.

4. Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Res.69(XXXV)04 : Résolution sur la protection des défenseurs des droits de l'Homme en Afrique, 2004.

5. Le Comité des Ministres a adopté sa Déclaration sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités, 6 février 2008.

6. Voir <https://www.oas.org/en/iachr/defenders/mandate/composition.asp>.

7. Résolution du 10 juillet 2007 de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE.

8. Le Sommet mondial des défenseurs des droits humains de 2018, organisé par 8 organisations de défense des droits humains (Amnesty International, AWID, FIDH, Frontline Defenders, ISHR, OMCT, Protect defenders et RSF) à Paris avec la participation d'une trentaine d'organisations de la société civile (<https://hrdworldsummit.org/le-sommet/?lang=fr#orga>).

Recommandation 1 : La CNCDH recommande aux ministères, dans le cadre de leurs périmètres d'interventions respectifs, de mettre en place des actions de diffusion et de formation sur la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme de 1998.

1. Une situation mondiale alarmante

6. Depuis l'adoption de la Déclaration de 1998, la situation des défenseurs des droits humains dans le monde ne s'est pas améliorée. Ainsi, et à titre d'illustration, la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme a été saisie, en l'espace de deux ans (mai 2021 à mai 2023), de 722 communications concernant des violations contre des défenseurs des droits humains⁹.

7. La CNCDH constate un rétrécissement de l'espace civique, parallèlement à une montée des autoritarismes et des attaques diverses à l'encontre des défenseurs sur tous les continents.

1.1. Attaques

8. La CNCDH constate une augmentation des attaques contre les défenseurs des droits humains, notamment ceux militant pour le droit à un environnement propre, sain et durable, qui dénoncent les pratiques de certaines entreprises¹⁰. Depuis 2012, l'ONG Global Witness a dénombré 1 733 assassinats de défenseurs ayant tenté de protéger leurs terres et leurs ressources naturelles partout dans le monde, soit en moyenne un assassinat tous les deux jours¹¹. Les communautés

9. Audition du représentant de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits humains, Michael Phoenix, 7 septembre 2023.

10. Voir CNCDH, *Rapport entreprises et droits de l'homme : Protéger, respecter, réparer*, 2023, p. 359 et s.

11. Global Witness, "Decade of defiance - ten years of reporting land and environmental activism worldwide", 29 septembre 2022. En 2022 177 personnes ont été assassinées pour avoir défendu leur terre et leur environnement : https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/standing-firm/?gclid=EAlaIQobChMImfnPkfbFggMVND8GAB3NPgKoEAYASAAEgLoV_D_BwE

autochtones sont particulièrement ciblées dans les luttes pour la défense de l'environnement, notamment dans le cadre des conflits locaux relatifs à la défense des terres contre leur accaparement et la destruction des sols par l'industrie extractive¹².

9. Les attaques contre les défenseurs des droits sexuels et reproductifs et des droits des personnes LGBTI se multiplient, prenant souvent la forme d'attaques fondées sur le genre, les observateurs internationaux notent ainsi que l'orientation sexuelle et l'identité de genre sont des multiplicateurs de risques¹³. En effet, leur travail est perçu comme menaçant les valeurs traditionnelles et familiales et la répartition genrée des rôles¹⁴. Cela peut mener à une stigmatisation, un ostracisme, une exclusion et de l'hostilité de la part des acteurs étatiques et non-étatiques, y compris des chefs de communautés et des membres de leur famille qui les perçoivent, dès lors comme des menaces à la religion, à l'honneur ou à leur culture¹⁵.

12. Les communautés autochtones sont très majoritairement touchées par les meurtres de défenseurs (représentant 22 % du total des meurtres de défenseurs toutes catégories confondues en 2022), du fait d'une forte impunité des acteurs, étatiques et non étatiques, à leur encontre (Rapport A/HRC/46/35 de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, décembre 2020). Une majorité des assassinats de défenseurs environnementaux ont lieu en Amérique latine, notamment au Brésil, en Colombie, Équateur, ou encore au Guatemala.

13. Voir notamment le rapport de 2022 de l'Expert indépendant chargé de la question de la protection contre la violence et la discrimination liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre qui note que « *des militant(e)s et des défenseurs et défenseuses des droits humains des LGBT et des personnes de genre variant sont pris pour cible en raison de leur identité sexuelle ou de leur identité de genre, ou de leur rôle de figure de la société civile.* », A/77/235, par. 31.

Voir aussi Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains, *Sentiers de la paix : les défenseuses des droits humains dans des situations de conflit, d'après-conflit ou de crise*, juillet 2023, A/78/131. La Rapporteuse indique que « *dans les situations de conflit, d'après-conflit ou de crise, les défenseuses des droits humains qui travaillent sur des questions relatives à l'égalité des genres, au droit à la santé sexuelle et procréative, aux droits des LGBT, aux violences de genre et aux violences sexuelles liées aux conflits sont particulièrement prises pour cible* » (par. 78.)

14. Voir Eric Young et al., "The mobilization of Conservative civil society", Carnegie Endowment of International Peace, 2018.

15. UNHCHR, "Human Rights and civic space in the UN system supporting women human rights defenders", 2021.

1.2. Criminalisation et répression

10. Le rétrécissement de l'espace civique, le contrôle des canaux d'information indépendante et le renforcement de considérations sécuritaires facilitent dans bien des cas le développement d'actions de stigmatisation et de criminalisation des défenseurs des droits humains. Ainsi, certaines législations nationales, telles que les lois antiterroristes, de lutte contre le trafic d'êtres humains, ou encore des législations sur les «agents étrangers» inspirées de la loi russe de 2012¹⁶ peuvent être instrumentalisées pour criminaliser les actions des ONG de défense des droits humains¹⁷.

11. En France, des pratiques de harcèlement judiciaire ont pu être observées notamment contre des défenseurs des droits des migrants et de ceux liés à l'environnement. Plusieurs d'entre eux ont été poursuivis pénalement dans le cadre de l'aide humanitaire portée aux migrants et de leur opposition à des projets environnementaux tels

16. Loi fédérale russe n° 121-FZ du 20 juillet 2012 « portant modification de certains textes législatifs de la Fédération de Russie concernant la réglementation des activités des organisations non commerciales exerçant la fonction d'agents étrangers » (dite « loi relative aux agents étrangers ». La loi permet aux autorités de désigner comme « agents de l'étranger » des associations recevant des financements hors de Russie et ayant une « activité politique ». Sous peine de lourdes amendes ou d'interdictions, la loi oblige les entités reconnues comme telles à de contraignantes mesures administratives et à la mention de ce statut dans toutes leurs publications.

Le texte a été régulièrement amendé et renforcé depuis 2012. Ainsi en 2017 les dispositions de la loi ont été étendues aux médias. En 2019, un nouveau texte élargissait encore les dispositions à tout individu bénéficiant d'un financement étranger et créant ou distribuant des publications pour un média, dès lors toute personne qui partage des publications sur les réseaux sociaux ou qui est citée par un journaliste peu tomber sous le coup de la loi. Pour plus d'information sur les lois russes « agents de l'étranger » et leur impact sur la société civile, voir : <https://www.fidh.org/fr/regions/europe-asie-centrale/russie/russie-la-nouvelle-legislation-sur-les-agents-de-l-etranger-va-encore> et <https://www.amnesty.org/fr/latest/press-release/2016/11/russia-four-years-of-putins-foreign-agents-law-to-shackle-and-silence-ngos/>.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a estimé dans un arrêt *Ecodefence et autres c. Russie* (no 9988/13 et 60 autres) du 14 juin 2022 que la loi du 20 juillet 2012 violait l'article 11 (liberté de réunion et d'association) interprété à la lumière de l'article 10 (liberté d'expression) de la Convention européenne des droits de l'homme.

17. Voir par exemple : Déclaration conjointe des ONG, Nicaragua : Asamblea Nacional no debe aprobar la iniciativa de Ley de Regulación de Agentes Extranjeros, 28 septembre 2020 : <https://www.fidh.org/es/temas/defensores-de-derechos-humanos/nicaragua-asamblea-nacional-no-debe-aprobar-la-iniciativa-de-ley-de>.

les méga-bassines¹⁸ ou les stockages nucléaires¹⁹. Des poursuites ont également été engagées à l'encontre des militants à la suite d'actions de désobéissance civile²⁰. Les soulèvements de la terre, mouvement de défense des droits liés à la terre, ont fait l'objet d'une dissolution par décret adopté en conseil des ministres, avant que le Conseil d'État ne l'annule²¹. Dans le cadre de la réforme des retraites de 2023, des manifestations organisées par des syndicats ont été interdites²² ou réprimées violemment par les forces de l'ordre²³. Des salariés grévistes ont également été réquisitionnés²⁴.

18. Cinq manifestants accusés de dégradations et de violences, lors de la manifestation à Mauzé-le-Mignon contre le projet de mégabassines le 22 septembre 2021, ont comparu devant le tribunal correctionnel de Niort en janvier 2023. Quatre militants ont été condamnés de deux à six mois d'emprisonnement avec sursis simple, interdiction de comparaître dans les Deux-Sèvres et à Mauzé-le-Mignon et Sainte-Soline, ainsi que des amendes pour refus de prélèvement ADN.

19. Le 28 novembre 2022, sept militants ont comparu devant la cour d'appel de Nancy pour s'être opposés au projet de stockage de déchets nucléaires de Cigéo lors d'une manifestation non déclarée organisée en août 2017. Le 26 janvier 2023, la cour d'appel a acquitté quatre militants et condamné les autres trois à quatre mois de prison avec sursis pour participation à un attroupement non armé et refus de se disperser.

20. Deux militants d'Extinction Rebellion ont été poursuivis par une entreprise le 15 octobre 2021 pour protester contre la construction d'une ligne de métro dans le cadre du « Grand Paris Express ». Environ deux ans après les faits, les militants ont comparu devant le tribunal correctionnel d'Evry pour « *opposition, par voies de fait ou violences, à l'exécution de travaux ou d'utilité publique* » encourant un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende. Le procureur a estimé que l'action en question était légitime mais non légale et a requis deux mois de prison avec sursis. Le tribunal a estimé que les faits n'étaient pas suffisamment caractérisés et a finalement demandé l'acquittement de l'accusé.

21. CE, 9 novembre 2023, Les Soulèvements de la Terre, n° 476384

<https://www.conseil-etat.fr/actualites/soulevements-de-la-terre-gale-alvarium-cri-le-conseil-d-etat-precise-les-criteres-justifiant-la-dissolution-d-une-association-ou-d-un-groupement>.

22. Un arrêté préfectoral, interdisant aux organisations syndicales toute manifestation et attroupement autour d'un lycée dans la ville de Saintes, a été adopté le 3 mai 2023 lors de la visite du Président de la République.

23. Selon la Confédération syndicale internationale dans son rapport sur les droits des travailleurs en 2023, certaines manifestations organisées légalement ont donné lieu à des « brutalités policières, à des arrestations aveugles et à des attaques au gaz lacrymogène », Confédération syndicale internationale, Indice CSI des droits dans le monde 2023 Les pires pays au monde pour les travailleurs, juin 2023, p. 6, disponible en ligne : <https://files.mutualcdn.com/ituc/files/ITUC-Global-Rights-Index-2023.pdf>.

24. En octobre 2022, plusieurs arrêtés préfectoraux visant à réquisitionner des salariés grévistes pour assurer « une continuité du service » ont été adoptés lors de grèves dans plusieurs raffineries françaises.

12. Dans certains cas, le climat d'impunité peut être dû à l'implication d'acteurs non-étatiques. Plus spécifiquement sur les questions d'accaparement de terres et d'exploitation minière, il n'est pas rare que des entreprises multinationales voyant leurs intérêts menacés, soient mises en cause pour avoir mené des actions contraires aux droits des défenseurs²⁵. Les entreprises sont pourtant tenues de respecter des standards internationaux en la matière, comme les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme²⁶, ou des dispositions législatives, comme la loi sur devoir de vigilance s'agissant de la France²⁷ – et bientôt de l'ensemble des États de l'Union européenne²⁸.

1.3. Incidences des lois et mécanismes de lutte anti-terroriste

13. Le climat sécuritaire renforcé par la menace terroriste a contribué activement à l'instrumentalisation de cette menace pour restreindre l'espace civique et l'activité des défenseurs dans le monde et en France. La Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et la lutte antiterroriste, Fionnuala D. Ni Aolain, documente précisément dans une récente étude les effets négatifs des mesures antiterroristes et de lutte contre les mouvements extrémistes sur les activités de promotion et protection des droits humains²⁹.

25. À titre d'exemple, le Business and Human Rights Resource Centre recense 4 661 attaques contre les défenseurs des droits humains imputables aux entreprises dans le monde depuis 2015 voir : <https://www.business-humanrights.org/en/from-us/human-rights-defenders-database/>.

26. Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer », A / HRC/17/31, juin 2011.

27. Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 *relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*.

28. Commission européenne, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937, 23 février 2022, disponible en ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0071>.

29. Fionnuala Ní Aoláin, *Global study on the impact of counter-terrorism on civil society and civic space*, 2023, disponible en ligne : https://defendcivicspace.com/wp-content/uploads/2023/06/SRCT_GlobalStudy.pdf.

14. Les mesures de lutte contre le terrorisme peuvent abaisser des garanties légales, judiciaires et administratives pour les personnes mises en cause. Par ailleurs, la notion de « terrorisme » ne fait toujours pas l'objet d'une définition consensuelle en droit international. Ceci favorise des pratiques arbitraires de la part de certains pouvoirs publics, y compris les autorités judiciaires, préjudiciables pour les défenseurs.

15. De plus, le fait que les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme soient parfois utilisées de manière détournée et abusive à l'encontre des organisations de la société civile a été largement documenté³⁰. L'absence d'études suffisamment circonstanciées sur les risques de financement du terrorisme, encouragée par la tentation d'une politique « zéro risque », y compris par les acteurs bancaires et divers intermédiaires financiers, peut conduire à l'adoption de mesures indues, disproportionnées et discriminatoires à l'encontre des organisations de la société civile et à considérer que le secteur non lucratif et caritatif dans son ensemble est à haut risque³¹, et également nuire à leur légitimité.

Recommandation 2 : La CNCDH recommande que toutes les mesures soient prises pour minimiser les incidences négatives des législations de lutte antiterroriste à l'encontre des défenseurs.

Recommandation 3 : La CNCDH recommande de s'assurer qu'aucune mesure de lutte contre le blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme (LBC/FT) ne soit adoptée ou mise en œuvre sans une étude des risques approfondie et circonstanciée, intégrant un examen indépendant des impacts sur les droits humains³².

30. Fionnuala Ní Aoláin, *Global study on the impact of counter-terrorism on civil society and civic space*, 2023, *op. cit.*

31. *Ibid.*

32. Pour un rappel de l'impact des mesures de lutte contre le terrorisme sur le respect du droit international humanitaire et des principes humanitaires, voir notamment : CNCDH, *Avis sur la proposition de loi relative à la préservation de l'espace humanitaire*, Assemblée plénière du 25 novembre 2021, JORF n°0283 du 5 décembre 2021, texte n°119.

1.4. Logiciels de surveillance

16. L'essor du marché du numérique force à penser l'adaptation des cadres juridiques et réglementaires qui le régissent afin de répondre aux enjeux de protection des droits de l'homme. À cet égard, les dispositifs de surveillance, qu'il s'agisse de surveillance de masse ou de surveillance ciblant les défenseurs, constituent une menace considérable que le droit peine à s'approprier. Les risques pour les personnes surveillées sont d'autant plus élevés qu'elles ne savent souvent même pas qu'elles font l'objet de telles mesures violant leur droit à la vie privée³³. Le plus emblématique des outils de surveillance ciblée est le logiciel espion Pegasus, dont l'ampleur des capacités de surveillance de défenseurs de droits humains, journalistes ou encore opposants politiques a été révélée grâce à l'enquête du consortium « Forbidden stories »³⁴ et du Security Lab d'Amnesty International en juillet 2021. Plus récemment encore, le réseau d'investigation journalistique European Investigative Collaborations en lien avec Amnesty International, et en parallèle divers médias dont *Mediapart*, ont mis en lumière l'existence d'autres attaques de surveillance numérique ciblée déployées par le logiciel espion Predator.

17. En France, malgré la mise en place d'un système de contrôle des licences d'exportation des biens à double usage (BDU)³⁵ en application des réglementations internationale³⁶ européenne³⁷ et

33. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Rapport The right to privacy in the digital age*, A/HRC/51/17, août 2022.

34. Forbidden Stories est un consortium de journalistes du monde entier ayant permis de faire collaborer 60 médias et 150 journalistes depuis sa création en 2017 : <https://forbiddenstories.org/fr/>.

35. Les BDU sont les biens et les équipements - y compris les technologies, logiciels, le savoir-faire immatériel ou intangible – susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire ou pouvant, entièrement ou en partie, contribuer au développement, à la production, au manèment, au fonctionnement, à l'entretien, au stockage, à la détection, à l'identification, à la dissémination d'armes de destruction massive. Ce sont des biens sensibles qui, dans la plupart des cas, sont destinés à des applications civiles, mais qui peuvent être utilisés à des fins militaires ou de surveillance ou encore répressives.

36. Voir *Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies* : <https://www.wassenaar.org/app/uploads/2021/12/Public-Docs-Vol-I-Finding-Documents.pdf>.

37. Règlement (UE) 2021/821 (remplaçant le règlement CE n°428/2009), de contrôle des exportations des biens à double usage.

française³⁸, différents rapports d'ONG³⁹ font état de de nombreux outils de surveillance venant de France ayant pu être utilisés à des fins répressives par des régimes autoritaires, y compris contre des défenseurs des droits humains.

Recommandation 4 : Dans le droit fil des demandes du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, la CNCDH recommande à la France d'imposer un moratoire immédiat sur l'exportation, la vente, le transfert, l'utilisation et la maintenance des technologies de surveillance numérique et outils de « hackage », qui ne pourrait être levé qu'à condition d'adopter un régime de garantie suffisamment conforme aux droits humains.

Recommandation 5 : La CNCDH recommande à la France de renforcer significativement son régime de contrôle des licences d'exportation des biens à double usage afin de renforcer sa transparence et cesser les exportations vers des États pour lesquels il existe un risque de violation des droits humains. Il conviendrait notamment de prévoir un contrôle juridictionnel et parlementaire et des mécanismes de recours effectifs pour toutes les victimes de surveillance.

38. Circulaire du 16 novembre 2021 *relative au contrôle à l'exportation et au transfert de biens et technologies à double usage*, disponible sur : <https://www.economie.gouv.fr/documents-opposables>. Le contrôle français repose sur le Service des biens à double usage (SBDU), assistée par la Commission interministérielle des biens à double usage (CIBDU).

39. Rapport FIDH, *Égypte : une répression made in France, 2 juillet 2018 : exportation de logiciels de surveillance par des sociétés françaises, tels que CEREBRO ou CORTEX*, disponible en ligne : <https://www.fidh.org/fr/regions/maghreb-moyen-orient/egypte/egypte-une-repression-made-in-france>.

Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, DGE, *Rapport au parlement 2022 sur les exportations des biens à double usage de la France*, juillet 2022. À ce sujet voir également : *Disclose*, « La France a autorisé l'exportation vers la Chine, la Russie et l'Égypte de technologies pouvant être utilisées à des fins militaires », 27 septembre 2022 : sur les 4040 licences d'exportations de biens à double usage recensées, la Chine arriverait en 1^{ère} place des destinataires (pour des technologies pouvant être utilisées dans de la « cyber-surveillance », et la Russie en troisième place (pour des technologies liées au nucléaire civil). Sont également recensées des licences d'exportation de biens à double usage de « télécommunications et sécurité l'information » (particulièrement sensibles) vers l'Égypte ou encore la Lybie. Voir également : <https://www.amnesty.fr/actualites/predator-files-le-logiciel-espion-europeen-qui-cible-journalistes-et-personnalites-politiques>

1.5. Détention et disparitions forcées

18. La CNCDH déplore qu'à ce jour des centaines de défenseurs restent détenus dans le monde, à l'issue de procès inéquitables, sur le fondement d'accusation non étayées, inventées de toutes pièces ou juridiquement mal définies, sur des incriminations souvent relatives à la trahison, à la subversion ou au terrorisme. Nombre d'entre eux sont détenus dans des conditions inhumaines ou dégradantes, et pour certains dans des camps de travail forcé. Nombreux sont ceux qui ont dû « avouer » sous la contrainte des crimes qu'ils n'avaient pas commis. Certains sont en mauvaise santé, privés de soins médicaux appropriés et de visites de leurs proches. D'autres risquent d'être condamnés à mort, ou sont morts en prison tandis qu'ils purgent de longues peines⁴⁰. Plusieurs, victimes de disparitions forcées, demeurent introuvables⁴¹.

19. Dans de nombreux cas, la mise en détention des défenseurs engendre une mobilisation forte en soutien à leur libération, parfois accompagnée d'une intense couverture médiatique internationale et de plaidoyers de gouvernements étrangers et de mécanismes des Nations Unies. Cependant, même quand il s'agit de défenseurs de tout premier plan, cette attention se relâche le plus souvent au fil des années. Nombreux sont les défenseurs et défenseuses purgeant de longues peines qui se sentent oubliés ou abandonnés.

40. Ainsi du défenseur des droits humains Azimjan Askarov, injustement condamné à la prison en 2010 au Kirghizistan, qui, au bout de 10 ans de détention et du fait de problèmes médicaux graves est mort en détention, en dépit des appels adressés aux autorités par les ONG, par la Rapporteuse spéciale de l'époque, par l'ONU, par l'Union européenne et par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe afin d'obtenir sa libération pour raisons de santé.

41. À titre d'exemple, la défenseure syrienne, Razan Zaitouneh, qui, d'après les informations disponibles, a été capturée par une milice, il y a plusieurs années, et désormais portée disparue., Voir notamment le Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains, Mary Lawlor sur la détention prolongée de défenseurs et défenseuses des droits humains, A/76/143, 19 juillet 2021.

1.6. Stigmatisation et dénigrement

20. La CNCDH alerte par ailleurs sur le renforcement des campagnes de stigmatisation et de diabolisation des défenseurs, tant au niveau international que français, contribuant à la polarisation du débat public, à la désinformation et à la fragilisation de la situation de certaines catégories de défenseurs. Ces discours touchent tout particulièrement les défenseurs des droits des femmes⁴², des personnes LGBTI ou des personnes migrantes ainsi que les militants écologistes. Très souvent, des accusations d'« ennemi intérieur », d'« agent étranger », de « menace à la sécurité nationale », d'« extrémisme », de « terrorisme », d'« écoterrorisme », « antisémitisme », de « groupuscule d'ultragauche » voulant « mettre à bas la démocratie » sont portées abusivement contre les défenseurs afin de tenter de justifier leur criminalisation, leur détention, la dissolution de leurs organisations et mouvements ou encore leur dénigrement.

21. Ainsi en France, plusieurs Rapporteurs spéciaux des Nations Unies se sont inquiété « *d'une tendance à la stigmatisation et à la criminalisation des personnes et organisations de la société civile en œuvrant pour la défense des droits humains et de l'environnement qui semble s'accroître et justifier un usage excessif, répété et amplifié de la force à leur encontre* »⁴³. Le Rapporteur spécial sur les défenseurs de l'environnement a dénoncé la tendance en France à la criminalisation des défenseurs de l'environnement abusivement qualifiés d'« écoterroristes » par des officiels gouvernementaux et poursuivis sur

42. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Human Rights and civic space in the UN system supporting women human rights defenders*, 2021 : les attaques à la réputation et à l'intégrité des défenseuses ont été largement documentées par le HCNUDH. Ces dernières font l'objet de campagnes de diffamation et de discours misogynes, souvent en lien avec leur vie privée, leur sexualité, leur corps, leur statut marital, ou leurs droits reproductifs dans le but de fragiliser leur activité de défense des droits humains.

43. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Communiqué de presse, « La France doit respecter et promouvoir le droit de réunion pacifique, déclarent des experts de l'ONU », 15 juin 2023 : <https://www.ohchr.org/fr/press-releases/2023/06/france-must-respect-and-promote-right-peaceful-protest-un-experts>.

la base de motifs fallacieux⁴⁴.

22. Un certain nombre de défenseurs sont dénigrés dans le cadre de leur travail et victimes de haine, de diffamation et de harcèlement en ligne. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), dans ses observations finales adressées à la France dans le cadre de son examen périodique demande à l'État « *de prendre les mesures nécessaires pour protéger les défenseurs des droits de l'homme contre les menaces et les représailles* »⁴⁵. Le Comité des droits économiques sociaux et culturels (CESCR) rappelle par ailleurs, dans ses observations générales adressées à la France, que les personnes syndiquées sont aussi victimes de violences, de harcèlement et d'intimidation⁴⁶.

23. Par ailleurs, la CNCDH a interpellé la Première ministre, le 7 avril 2023 sur « *une tendance devenue systématique dans la rhétorique du ministre de l'Intérieur à dénigrer les défenseurs des droits humains et les organisations de la société civile, et à menacer de toucher à leurs subventions* ». Dans son courrier, la CNCDH dénonce également le fait que le ministre de l'Intérieur a présenté les défenseurs « *comme des agitateurs, des délinquants, voire des terroristes* », ce qui n'est

44. À titre d'exemple, la cellule Déméter est pointée du doigt pour avoir organisé une surveillance institutionnalisée d'associations environnementales en France. Créée début octobre 2019 au sein de la Direction générale de la gendarmerie nationale, la « Cellule nationale de suivi des atteintes au monde agricole » est destinée à apporter une réponse globale et coordonnée à l'ensemble des problématiques qui touchent le monde agricole. Le 1^{er} février 2022, le Tribunal administratif de Paris a jugé illégales les missions de prévention et de suivi des actions idéologiques contre le secteur agricole et enjoint au ministre de l'Intérieur de faire cesser les activités concernées de la cellule Déméter. Les ministres de l'Intérieur et de l'Agriculture ont fait appel du jugement. La décision de la cour administrative d'appel devrait être rendue à la fin de l'automne 2023.

45. CERD, *Observations finales concernant le rapport de la France valant vingt-deuxième et vingt-troisième rapports périodiques*, CERD/C/FRA/CO/22-23, 14 décembre 2022.

Par ailleurs, le Comité a déclaré être « *préoccupé par le fait que les défenseurs des droits de l'homme font l'objet d'intimidations et de menaces, en particulier lorsqu'ils coopèrent avec ce Comité, ce qui constitue une entrave à son bon fonctionnement. Dans ce cadre, le Comité est gravement préoccupé par les renseignements faisant état que Mme Assa Traoré qui a fourni des informations concernant son frère, a été victime de messages diffamatoires et de menaces en ligne, en particulier dans le compte Twitter des syndicats de la police (arts. 2 et 5)* », voir § 27 et 28.

46. CESCR, *Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France*, E/C.12/FRA/CO/5, 30 octobre 2023, § 28 et 29.

pas sans rappeler la rhétorique largement utilisée par les autocraties et qui « conduit à une dangereuse remise en cause de l'utilité et de la valeur des actions [des] personnes engagées dans la défense des droits humains »⁴⁷.

1.7. Entraves au travail des organisations

24. En France, la loi de 2021 confortant le respect des principes de la République (dite « loi séparatisme », instaure un « contrat d'engagement républicain » qui oblige les associations d'utilité publique ou bénéficiant de subventions publiques à s'engager au respect, notamment, des principes de la République⁴⁸. Après plusieurs mois de mise en œuvre, plusieurs organisations de la société civile ont fait part de leurs préoccupations quant à cette disposition qui, dans certains cas, contribue à freiner leur action⁴⁹.

25. Par ailleurs, s'agissant de la protection des personnes migrantes, certaines actions d'assistance sont entravées : ont ainsi été constatées à Calais la verbalisation des personnels associatifs ou l'interdiction par

47. CNCDH, Attaques du ministre de l'Intérieur contre la LDH : la CNCDH écrit à la Première ministre, 7 avril 2023, disponible sous : <https://www.cncdh.fr/actualite/attaques-du-ministre-de-linterieur-contre-la-ldh-la-cncdh-ecrit-la-premiere-ministre>.

48. Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, article 12 :

« Après l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, il est inséré un article 10-1 ainsi rédigé :

« Art. 10-1.-Toute association ou fondation qui sollicite l'octroi d'une subvention au sens de l'article 9-1 auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial s'engage, par la souscription d'un contrat d'engagement républicain :

« 1° A respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution ;

« 2° A ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ;

« 3° A s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public.

[...] ».

49. À titre d'exemple, à Poitiers, le préfet a ordonné à la Ville de retirer une partie de la subvention accordée à une association de défense de l'environnement parce qu'elle organisait un atelier sur la désobéissance civile. À Lille, une association d'économie sociale a été interpellée par le Maire pour non-respect du CER parce qu'elle accueillait une réunion d'une association qui lutte contre l'extension de l'aéroport de Lille-Lesquin.

la municipalité de la distribution de boissons et de nourriture⁵⁰.

26. Enfin, des poursuites judiciaires dites « procédures baillons » ou SLAPP (Strategic Lawsuits Against Public Participation), sont parfois engagées afin d'intimider et de faire taire les défenseurs, les journalistes ou les lanceurs d'alerte⁵¹. Il s'agit le plus souvent de procédures longues et onéreuses (ou de menaces de poursuites) dont l'objectif n'est pas tant une victoire devant les tribunaux qu'une intimidation suffisante de la partie défenderesse ou un épuisement financier la réduisant au silence. Ces pratiques, qui se multiplient dans le monde et en France, sont notamment le fait de multinationales lorsque, par exemple, des ONG dénoncent les incidences négatives de leurs activités sur les droits des populations locales ou sur l'environnement⁵².

Recommandation 6 : Afin d'assurer une mise en œuvre effective de la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme, la CNCDH recommande l'adoption d'un texte législatif qui garantirait la reconnaissance et la protection juridique des défenseurs. Les dispositions de ce texte, rappelant l'article 1 de la Déclaration sur les défenseurs, viseraient à :

- *définir le terme de « défenseur des droits humains » ;*
- *instaurer un cadre assurant un environnement sûr et favorable pour les défenseurs (notamment en précisant les obligations des autorités publiques à leur égard) ;*
- *créer un mécanisme pour la protection des défenseurs.*

Recommandation 7 : La CNCDH recommande l'élaboration par la France d'une stratégie et d'un « plan d'action national » visant à garantir un environnement sûr et favorable pour celles et ceux qui défendent les droits humains, à la fois en France et à l'étranger. Cette stratégie et ce plan d'action devraient être co-construits avec la société civile

50. À ce sujet, CNCDH, *Avis sur la situation des personnes exilées à Calais et Grande Synthe* (A - 2021- 3), Assemblée plénière du 11 février 2021, en particulier la partie I « Le durcissement de la politique sécuritaire à l'encontre des personnes exilées et des aidants ».

51. Voir à cet égard la procédure lancée par TotalEnergies contre Greenpeace : https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2023/11/23/greenwashing-greenpeace-reclame-la-nullite-de-la-procedure-baillon-de-totalenergies_6201907_4355770.html

52. Voir CNCDH, *Rapport entreprises et droits de l'homme*, op.cit., p. 365-366.

et la CNCDH, dans une logique de dialogue constructif, d'écoute et d'enrichissement mutuels.

Recommandation 8 : La CNCDH recommande à la France, dans le contexte des négociations sur le projet de directive sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public »), de faire en sorte que soient adoptées les mesures nécessaires permettant de lutter efficacement contre ces « procédures baillons ».

1.8. Coupures de réseaux

27. Internet est devenu un outil majeur pour la défense des droits, permettant aux défenseurs d'informer, de communiquer, de dénoncer les violations ou d'organiser des événements. Toutefois, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme s'inquiète d'un rétrécissement de l'espace civique se manifestant en partie par une multiplication des coupures de réseaux⁵³. Le mouvement « #KeepItOn » a recensé, entre 2016 et 2021, 931 coupures de réseaux dans 74 États⁵⁴. Réunissant à elle seule plus de 50% des coupures d'internet dans le monde, l'Inde détient à cet égard un triste record⁵⁵. Ces pratiques s'illustrent principalement dans deux types de cas : une situation de conflit et post-conflit dans laquelle les autorités tentent de dissimuler les violations perpétrées, et un contexte de tensions sociales ou politiques dans lequel le gouvernement tente d'enrayer les mouvements collectifs et sociaux de protestation. Dans tous les cas, ces coupures ont pour conséquence de nuire à la couverture médiatique de certains événements ou d'empêcher l'organisation de manifestations

53/ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Rapport « Coupures de l'accès à Internet : tendances, cause, implications juridiques et conséquences sur une série de droits de l'homme »*, A/HRC/50/55, 13 mai 2022.

54. <http://www.accessnow.org/keepiton/%23coalition>.

55. <https://www.hrw.org/fr/news/2023/06/14/des-coupures-internet-desastreuses-dans-l-inde-numerique>
<https://www.rfi.fr/fr/asie-pacifique/20230614-l-inde-championne-du-monde-des-coupures-volontaires-d-internet>.

publiques.⁵⁶

Recommandation 9 : La CNCDH recommande à la France, au nom des libertés d'expression, d'information et de manifestation, de condamner, dans le cadre des enceintes multilatérales et de ses relations bilatérales avec les pays concernés, les recours aux pratiques de coupures de réseaux Internet et mobiles, et de s'abstenir de recourir à des coupures de réseaux généralisées ou ciblées.

1.9. Financement des ONG

28. La défense des droits humains dans toutes ses dimensions, y compris dans ses objectifs de justice sociale, s'inscrit dans la durée. Pour être soutenues de manière adéquate, les stratégies déployées par les défenseurs et leurs organisations nécessitent donc des investissements sur le long terme, ainsi que des capacités qui dépassent souvent les frontières d'un pays. Il convient souvent de mobiliser des institutions régionales et internationales, ou d'autres leviers d'influence comme les institutions financières internationales, les investisseurs étrangers, les entreprises, les médias internationaux ou les institutions judiciaires étrangères, notamment lors de l'activation de procédures relevant d'institutions internationales.

29. Pourtant, l'OCDE note que le financement public de l'ensemble de ses États et institutions membres vers des actions de renforcement des droits humains et de la gouvernance se limite à 3,5 milliards de dollars⁵⁷. En outre, un recensement des fonds déboursés par 791 fondations philanthropiques privées de par le monde dénombre un montant de 4,1

56. Les coupures de réseau varient en importance. Certaines consistent en des « sièges numériques » qui coupent l'accès à Internet de manière plus généralisée et sur un temps long et indéterminé. Les coupures semblent aujourd'hui évoluer dans le sens d'un ciblage de plus en plus perfectionné avec l'émergence de nouvelles technologies. Ces coupures ciblées présentent un risque non-négligeable du fait de leur discrétion et difficulté à être perçues. Les États ont maintenant la possibilité de cibler certains sites, réseaux mobiles, services et bande passante. De plus, l'arrivée de la 5G, permettant de fragmenter encore davantage les différents services de fourniture d'Internet et de réseaux, permettra de pousser plus avant la technique des coupures ciblées, augmentant ainsi son utilisation présente et future.

57. OCDE, *Aid for Civil Society Organisations*, juin 2022.

milliards de dollars en 2019, ce qui correspond à moins de 5 % de leurs capacités de financement total⁵⁸.

30. Par ailleurs, les modalités d'octroi et conditions d'utilisation des financements dédiés au renforcement des droits humains pose souvent problème. En effet, la majorité de ces financements se font dans le cadre de « programmes » limités dans le temps, ce qui contribue à entretenir un cercle vicieux de dépendance des organisations à une logique programmatique, aux dépens d'un investissement à long terme. Dans un appel lancé aux donateurs institutionnels pour qu'ils réévaluent de manière critique leur rôle dans le modèle économique des droits humains, Maïna Kiai, alors Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, a dénoncé les modèles de soutien des donateurs à la cause des droits humains, qui ont modifié le fonctionnement des groupes de défense des droits humains les poussant à présenter des résultats quantifiables à court terme et à consacrer leur énergie à des activités de projet, plutôt qu'à des changements sociaux⁵⁹.

31. En opposition à ce modèle, le Rapporteur spécial a invité les donateurs à privilégier d'autres façons de soutenir la défense des droits, afin qu'ils appuient des luttes à long terme pour la justice sociale et l'évolution des droits humains, par le biais d'engagements pluriannuels et d'un financement « souple » ou « de base », c'est-à-dire un financement destiné à soutenir les idées, à promouvoir des stratégies communes et à faire progresser les capacités d'organisation. Ces mêmes analyses sont également reprises par des instituts et consortia de fondations privées⁶⁰.

32. En France, l'aide internationale aux ONG de défense des droits humains est principalement déployée par l'Agence Française du

58. *Advancing Human Rights, Annual Review of Global Foundation Grantmaking*, 2022.

59. Open Global Rights, Maina Kiai, *From funding projects to funding struggles: Reimagining the role of donors*, 17 janvier 2017, disponible en ligne : <https://www.openglobalrights.org/from-funding-projects-to-funding-struggles-reimagining-role-of-donors/>.

60. Tim Boyes-Watson, Siham Bortosh, *Breaking the Starvation Cycle*, 28 mars 2022, disponible en ligne : <https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2022-11/Humentum-ACR-Research-Report-FINAL.pdf>.

Développement – notamment au travers de programmes portés par des ONG françaises - qui doit faire avaliser les soutiens octroyés à des ONG de droits humains de terrain par les ambassades de France dans chacun des pays concernés. Dans certains cas, ce déploiement a été empêché par des ambassades qui ont objecté au financement d'ONG de droits humains locales au nom de la protection d'autres intérêts diplomatiques français.

Recommandation 10 : La CNCDH appelle les bailleurs de fonds publics ou privés à adopter des formes de soutien financier qui donnent la priorité à un financement flexible et pluriannuel (également appelé financement « sans restriction » ou « sans affectation ») des associations de défense des droits humains. Plutôt que des financements programmatiques, il convient de privilégier le financement du renforcement structurel de ces organisations.

Recommandation 11 : La CNCDH recommande aux autorités françaises, et notamment aux ambassades, de respecter l'universalité des objectifs de soutien aux organisations de défense des droits humains, en permettant des financements dans toutes les régions du monde, y compris lorsque ceux-ci peuvent apparaître en contradiction avec d'autres "intérêts diplomatiques" dans les pays concernés.

2. Les réponses de la France

33. Afin de se conformer aux standards de protection énoncés par la Déclaration de 1998, la France devrait adopter de nouvelles pratiques et améliorer celles qui existent en faveur des défenseurs des droits de l'homme présents à l'étranger ou arrivés en France.

2.1. Ambassades et consulats

34. La CNCDH salue le rôle crucial des ambassades et des consulats dans la protection des défenseurs. En 2016, la diplomatie française a développé un vade-mecum des actions de soutien aux défenseurs des droits humains à l'échelon des ambassades et consulats⁶¹. Ce document, inspiré des Lignes directrices de l'Union européenne sur les défenseurs des droits humains⁶², appelle notamment les ambassades à identifier les défenseurs et assurer la visibilité du soutien qui leur est apporté ; à établir des canaux de communication avec les défenseurs menacés et leurs proches, de manière sécurisée le cas échéant, pour une plus grande réactivité en cas de dégradation brutale de leur situation ; à apporter un soutien direct via des déclarations, dans le cadre du dialogue avec les autorités ; à observer des procès de défenseurs ; à effectuer des visites en prison, à entreprendre une démarche bilatérale ou conjointe de la communauté diplomatique auprès des autorités ; ou encore à mettre à l'abri un défenseur et sa famille, à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire, et à faciliter les démarches éventuellement engagées aux fins de demander l'asile.

35. Dans la pratique et plus de sept ans après l'adoption de ce *vade-mecum*, la CNCDH estime que l'action diplomatique et politique de la France en soutien aux défenseurs pourrait être renforcée et systématisée. Cela devrait impliquer la sensibilisation et la formation du personnel des ambassades et des consulats à la protection

61. Voir : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/plaquette_defenseurs_droits-29-03-2016_cle891cd7.pdf.

62. EU Guidelines on Human Rights Defenders, 2016 : https://www.eeas.europa.eu/node/3958_fr.

des défenseurs, en mettant particulièrement l'accent sur les défis spécifiques auxquels ces derniers sont confrontés, et sur les meilleures pratiques de protection mise en œuvre au niveau diplomatique.

Recommandation 12 : La CNCDH recommande que les ambassades et consulats mettent en place de manière régulière et systématique une formation aux droits humains et notamment à la protection des défenseurs, formation destinée à l'ensemble de leurs personnels.

36. La CNCDH préconise également un engagement actif des ambassades et les encourage à poursuivre et à développer une collaboration étroite avec les ONG pouvant se traduire par des échanges fréquents, des invitations au sein des ambassades, ou encore par des visites dans leurs locaux.

37. Elle encourage par ailleurs les autorités diplomatiques à exploiter davantage les instruments à leur disposition, telles que les listes de sanctions individuelles contre les responsables des systèmes répressifs, lorsqu'il est possible et approprié, afin de renforcer la protection des défenseurs et de condamner les violations des droits humains.

Recommandation 13 : La CNCDH invite la France à renforcer l'engagement de ses ambassades et consulats en faveur de la protection des défenseurs, en veillant à ce qu'ils adoptent des mesures plus actives et concrètes comme la mise en place systématique d'un point de contact à la disposition des défenseurs des droits et de la société civile.

2.2. Enceintes internationales

38. Dans le cadre de son action au sein du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, la France rappelle régulièrement son soutien aux défenseurs des droits humains. Lors de son mandat de membre du Conseil des droits de l'homme pour la période 2021-2023, elle a inscrit le soutien des défenseurs et de la société civile dans ses

priorités d'action⁶³. Réélue le 10 octobre 2023 membre du CDH par l'Assemblée générale des Nations Unies pour la période 2024-2026, la France a indiqué, dans ses engagements volontaires, qu'elle soutient « les défenseurs et défenseuses des droits dans leur pays et accueille celles et ceux qui sont menacés, à travers sa politique d'aide au développement »⁶⁴.

Recommandation 14 : La CNCDH recommande à la France de poursuivre et d'intensifier dans le cadre des enceintes multilatérales ses actions en faveur des défenseurs des droits, notamment en invitant systématiquement des défenseurs à prendre une part active aux conférences et sessions des enceintes intergouvernementales qu'elle organise ou préside. Elle recommande par ailleurs de continuer à soutenir les résolutions du Conseil des droits de l'Homme et de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les défenseurs.

Recommandation 15 : La CNCDH recommande de soutenir et coopérer efficacement avec les procédures spéciales des Nations Unies compétentes en la matière et notamment avec la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les défenseurs de l'environnement ; et de répondre à leurs demandes de visite en France dans un délai raisonnable ou, le cas échéant, en urgence. Par ailleurs, la CNCDH invite la France à s'assurer du suivi efficace de la mise en œuvre des recommandations émanant des procédures spéciales et des autres organes internationaux de protection des droits humains.

2.3. Accueil en France des défenseurs

39. Lorsque les menaces sur les défenseurs des droits humains les mettent en danger, lorsque les entraves déployées par les pouvoirs

63. Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *La France candidate au Conseil des droits de l'Homme*, disponible en ligne :

https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/candidature_cdh_fr_cle825da2.pdf.

64. Voir : <https://onu.delegfrance.org/candidature-de-la-france-au-conseil-des-droits-de-l-homme-2024-2026>.

publics empêchent le fonctionnement effectif d'une association ou lorsque les autorités publiques d'un pays décident la dissolution d'une organisation, il devient nécessaire pour les défenseurs de quitter leur pays et d'envisager le redéploiement de leurs opérations en exil. La relocalisation et la réinstallation de défenseurs ou d'association de défense des droits humains « en danger » ou « dissoute » suppose la mise en œuvre par le pays d'accueil de dispositifs particuliers afin de répondre à leurs besoins spécifiques. Pour les associations, des financements adéquats doivent notamment être mis en place afin de soutenir le déploiement de leurs opérations en exil, mais aussi afin de prendre en charge des soins psycho-sociaux pour leurs équipes déplacées et souvent dispersées.

40. En France, il n'existe pas de véritable système institutionnalisé d'accueil des défenseurs des droits humains. Cependant, plusieurs initiatives ayant pour vocation de soutenir et protéger les défenseurs ont été mises en place.

41. Lancée sous l'égide du Président de la République le 10 décembre 2021, l'initiative Marianne pour les défenseurs des droits de l'Homme⁶⁵ constitue un programme récompensant chaque année une quinzaine de défenseurs dans le monde. Les lauréats, sélectionnés par un comité, bénéficient durant une période de six mois d'un logement en France, d'une bourse (2000€ par mois) et d'une formation visant à renforcer leurs capacités d'action. Cette initiative comporte également un volet international en collaboration avec l'Agence française de développement (AFD) ayant pour but de soutenir les défenseurs des droits humains dans leurs pays.

42. Outre l'initiative Marianne, il existe d'autres programmes, pour la plupart d'initiative privée, tels que le programme Répit du Barreau

65. Voir le site internet de l'initiative <https://www.initiativemarianne.fr/>.

de Paris⁶⁶, le programme PAUSE du Collège de France⁶⁷, les bourses de Reporters sans frontières (RSF)⁶⁸, le programme « Observatoire pour la protection des défenseur.es des droits humains » (FIDH-OMCT)⁶⁹, le réseau des « villes-refuges »⁷⁰, le mécanisme européen ProtectDefenders.eu⁷¹, qui peuvent également accueillir et soutenir les défenseurs des droits humains.

43. Nonobstant les bienfaits de ces programmes, la CNCDH regrette le fait que ces initiatives ne soient pas complétées par une réelle stratégie politique au niveau gouvernemental qui permettrait de répondre à l'ensemble des enjeux concernant les défenseurs des droits et d'obtenir des changements positifs sur le long terme. Plus particulièrement, il n'existe actuellement aucune infrastructure ou dispositif permettant d'accueillir efficacement les défenseurs confrontés à des situations d'urgence. De plus, les points d'entrée vers les programmes existants ne se coordonnent pas systématiquement et n'ont pas toujours la flexibilité nécessaire pour répondre de manière individualisée aux besoins spécifiques des défenseurs.

44. Il apparaît ainsi essentiel de renforcer l'écoute et une coopération plus étroite afin de garantir une réponse appropriée et

66. Le programme Répit, élaboré et organisé par le Barreau de Paris, a pour objectif d'offrir aux avocats menacés dans le cadre de leur travail professionnel et des affaires sensibles qu'ils traitent une pause temporaire en France. Ce temps de répit d'une durée variant de deux à trois semaines est un programme sur-mesure. En ce sens, il s'agit d'accompagner les avocats bénéficiaires selon leurs besoins, ce qui signifie qu'un avocat qui, par exemple, a besoin d'un accompagnement médical, bénéficiera d'une prise en charge médicale.

67. Le programme PAUSE du Collège de France est une initiative créée en 2017 par le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche qui vise à accueillir des scientifiques et artistes dans des établissements d'enseignement supérieure/ et ou de recherche et des institutions culturelles en France.

68. Voir : <https://rsf.org/sites/default/files/medias/file/2023/02/BILAN%20ASSISTANCE%202022%20VF.pdf>

69. Voir : <https://www.omct.org/fr/ressources/nouvelles/the-observatory-for-the-protection-of-human-rights-defenders>

70. ICORN (International Cities of Refuge Network), réseau international des « villes refuges », créé en 2006 en Norvège pour accueillir pendant deux ans des écrivains, journalistes, défenseurs des droits humains et artistes menacés dans leur pays d'origine. À l'heure actuelle, ICORN est composé de 84 villes et régions à travers l'Europe et les Amériques (en France, Paris, Poitiers et Lyon sont membres du réseau).

71. Voir : <https://protectdefenders.eu/>

un accompagnement sur mesure aux défenseurs. En ce sens, il serait opportun d'établir une « porte d'entrée » centralisée ou de favoriser la connaissance mutuelle des différents programmes par les acteurs impliqués, de manière à orienter les défenseurs vers des programmes adaptés à leurs besoins spécifiques. De même, il apparaît opportun de mettre en place un dispositif « porte de sortie » permettant d'accompagner les défenseurs au terme de leur programme d'accueil afin de s'assurer qu'ils puissent reprendre leur travail dans les meilleures conditions⁷².

Recommandation 16 : La CNCDH recommande la mise en place d'un plan d'action national de protection des défenseurs des droits humains en danger permettant de prioriser la protection et l'accueil en France des défenseurs qui en auraient le besoin, y compris dans le cadre d'une éventuelle demande d'asile. Cette stratégie doit prévoir :

- *un dispositif dédié renforçant les capacités d'accueil des défenseurs, et particulièrement la mise en place d'infrastructures et de dispositifs adaptés pour faire face aux situations d'urgence ;*
- *la prise en charge de la famille des défenseurs des droits relocalisés, lorsqu'elle s'avère nécessaire ;*
- *des soutiens psycho-sociaux pour les bénéficiaires, leurs familles, et les personnes travaillant à leur accueil en France ;*
- *un accès simple et effectif aux informations relatives aux divers dispositifs d'accueil et de soutien afin d'assurer une meilleure orientation des défenseurs ;*
- *un accompagnement administratif des défenseurs qui demandent l'asile en France, afin que ces derniers soient orientés au mieux, et dans une langue qu'ils maîtrisent, et qui leur permette de poursuivre leur activité de défense des droits humains depuis la France et ce dans les meilleurs délais et conditions ;*
- *un suivi des bénéficiaires au-delà du terme de leur programme d'accueil afin de s'assurer qu'ils soient en capacité de poursuivre leur travail dans les meilleures conditions.*

72. Voir à cet égard les observations du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes à l'occasion de l'examen périodique de la France : « *The Committee is further concerned that the Marianne Initiative without sufficient safeguards will increase the vulnerability of women human rights defenders to threats and backlash from their governments* », octobre 2023.

2.3. Attribution de visas

45. Face aux menaces auxquelles sont confrontés les défenseurs et leurs familles, la CNCDH souligne l'importance d'une action cohérente visant à les soutenir et les protéger. À cet effet, la délivrance de visas constitue un outil non négligeable leur permettant d'éviter des situations périlleuses et leur offrant la possibilité de quitter leur pays d'origine dès qu'une menace est détectée.

46. Cependant, la Commission déplore que de nombreux défenseurs et leurs familles continuent de voir leur demande de visa refusée en raison des conditions strictes d'attribution ou sans qu'aucune raison précise motivant leur refus ne leur ait été donnée. Actuellement, il n'existe pas de données statistiques précises concernant le nombre de demandes de visas soumises par les défenseurs et le nombre de visas accordés ou refusés par les États, y compris la France.

Recommandation 17 : La CNCDH invite la France à communiquer les statistiques relatives aux demandes de visa adressées par les défenseurs : nombre de demandes reçues ; nombre de visas approuvés (en indiquant le délai) ; nombre de visas refusés, en précisant les raisons de ces rejets.

47. Par ailleurs, la CNCDH constate que les défenseurs ayant une certaine notoriété peuvent bénéficier plus aisément d'un visa, mais ils et elles ne représenteraient qu'une faible proportion des défenseurs effectivement menacés et ayant besoin de fuir leur pays, souvent de l'ordre de 5 à 10 personnes par États. De plus, la Commission s'inquiète du fait que la plupart des pays d'accueil, et notamment la France et l'Allemagne, externalisent la procédure d'examen des demandes de visas à des agences, soumettant ainsi les demandeurs à des critères peu stricts, flous et difficilement accessibles. Il en est de même concernant les modalités de recours à la suite d'un refus. Le système actuel de délivrance de visas, qui de manière générale ne présente pas toutes les garanties de respects des droits des demandeurs, ne semble de surcroît pas du tout adapté aux besoins des défenseurs des droits humains ayant besoin d'accéder au territoire français, voire européen,

en cas d'urgence, ou pour mener à bien leurs activités de défense des droits humains. À ce sujet, la CNCDH souligne l'adéquation des régimes de visas à entrées multiples, qui permettraient aux défenseurs d'entrer et de sortir d'un territoire pour y participer à un événement particulier, ou pour s'y réfugier, en urgence, de manière temporaire.

Recommandation 18 : La CNCDH recommande à la France, en tant qu'État membre de l'Union européenne, de poursuivre les efforts engagés afin que soit créé, dans le code des visas de l'UE, un visa à entrées multiples spécifique aux défenseurs, en veillant à prévoir des procédures facilitées, dès lors que le demandeur aura été identifié comme « défenseur des droits humains », par les ONG ou mécanismes internationaux ou régionaux référents en la matière. Dans l'attente de la création d'un tel visa, la CNCDH recommande de simplifier l'octroi des visas, notamment les visas à entrées multiples de courte durée, en assouplissant les exigences et les conditions pour les défenseurs ayant besoin d'une évacuation d'urgence. Il est également essentiel que les procédures des ambassades et des consulats soient accessibles, compréhensibles et rapides pour les défenseurs.

Recommandation 19 : De manière générale, la CNCDH invite la France à intensifier les mesures de protection et d'hébergement pour les défenseurs en danger et leurs familles, notamment dans le cadre de leur relocalisation temporaire. La Commission encourage le développement d'initiatives locales d'hébergement, ainsi que la mise en œuvre de mesures spéciales visant à faciliter le séjour temporaire, l'emploi et la mobilité des défenseurs et de leurs familles au sein de l'Union européenne.

Liste des personnes auditionnées

Émilie ABERLEN, chargée de projets à l'Agence Française de Développement

Delphine BORIONE, ambassadrice pour les droits de l'homme

Julie BROOME, directrice d'Ariadne

Chloé CHALLOT, avocate

Raphael DANG, cabinet de la ministre de l'Europe et des Affaires étrangères

Hugo GABBERO, directeur de l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits humains

Bertrand HEILBRONN, président Association France Palestine Solidarité

Nicolas LE GUEN, responsable des Partenariats avec les organisations de la société civile à l'Agence Française de Développement

Natalia MOROZOVA, juriste pour le Centre des droits humains Memorial

Hannah NEUMANN, membre du Parlement européen, rapporteure du Rapport sur les orientations de l'Union européenne concernant les défenseurs des droits de l'homme

Fionnuala NI AOLAIN, rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme

Julia-Marie PENNER, chargée de mission Afghanistan à la Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés

Michael PHOENIX, responsable de recherche et de campagne de la Rapporteuse spéciale sur les défenseurs des droits de l'homme, Mary LAWLOR

Alain REGNIER, préfet, délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés

Jean-Maurice RIPERT, ancien ambassadeur

Javier ROURA BLANCO, coordinateur à ProtectDefenders

Anne SOULELIAC, avocate

Jonathan VANMEERBEEK, chef du secteur des Droits de l'Homme Direction générale des partenariats internationaux (DG INTPA), Commission européenne

Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, la **Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est l'Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme française, accréditée de statut A par les Nations Unies.**

L'action de la CNCDH s'inscrit dans une quadruple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'Homme ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en matière de droits de l'Homme et de droit international humanitaire ;
- Assurer un suivi de la mise en oeuvre par la France des recommandations formulées par les comités de suivi internationaux et régionaux ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits de l'Homme.

L'indépendance de la CNCDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées.

Ainsi, seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'homme, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014, sur la mise en oeuvre des Principes directeurs des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'Homme depuis 2017, sur la lutte contre la haine et les discriminations anti-LGBTI depuis avril 2018 et sur l'effectivité des droits des personnes handicapées depuis 2020.

La CNCDH est en outre la Commission française de mise en oeuvre du droit international humanitaire au sens du Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

20 Avenue Ségur - TSA 40 720 - 75334 PARIS Cedex 07

Tel : 01.42.75.77.09

Mail : cncdh@cncdh.fr

www.cncdh.fr

