

Bruxelles, le 30 novembre 2023  
*Communication*

## Loi nationale de la RDC : défis et opportunités

En Afrique et dans le monde entier, un nombre croissant de pays élaborent des lois pour la protection des défenseur·es des droits humains (DDH) et de leur droit à défendre les droits humains (DDDH). Nous saluons cette évolution, qui constitue un premier pas important vers la reconnaissance du rôle positif que jouent les DDH dans la promotion des droits humains, des valeurs démocratiques et de la justice sociale. Ces politiques publiques contribuent également à créer un environnement favorable au DDDH, en particulier dans les pays et les régions où les DDH sont fréquemment pris·es pour cible en raison de leur travail.

La *Loi n° 23/927 relative à la protection et la responsabilité du défenseur des droits de l'homme en République démocratique du Congo*, adoptée le 15 juin 2023, reconnaît le contexte difficile dans lequel les DDH opèrent dans le pays. Elle déclare, dans son avant-propos, quel ce contexte « rend nécessaire l'existence d'une loi relative à sa protection ». Elle ajoute que « ces mesures garantissent aux défenseurs des droits de l'homme et des libertés fondamentales un environnement propice à l'exercice de leurs activités sans crainte d'actes de violence, de menaces, de représailles, de discrimination, arrestations et détentions arbitraires et d'autres persécutions de la part de l'État ou des acteurs non étatiques ». Nous saluons à la fois la reconnaissance par l'Etat de l'environnement difficile de la RDC pour les DDH et sa volonté de développer des mesures concrètes pour faire de cet environnement un environnement dans lequel le DDDH peut être apprécié et exercé librement.

En ce qui concerne les dispositions de la loi, nous nous réjouissons que plusieurs principes conformes à la Déclaration des Nations Unies sur les DDH aient été pris en compte lors de son élaboration.

Tout d'abord, la loi inclut une définition compréhensive des DDH dans son **article 2.4(a)**, définissant les DDH comme "toute personne, individuellement ou en association avec d'autres, qui œuvre pour la protection et la promotion des droits humains", et reconnaît les besoins spécifiques de protection des femmes défenseuses des droits humains (**article 6**). L'inclusion des collaborateur·rices et des membres de la famille des DDH dans la protection (**article 14**) est également positive.

Il convient de noter que la loi prévoit la possibilité pour les DDH d'obtenir un financement de la part de donateurs nationaux et internationaux (**article 5**), et qu'elle attribue à l'État la responsabilité de lutter contre l'impunité (**article 15**) tout en confiant la responsabilité de la protection des DDH aux autorités politiques et administratives (**article 16**).

La définition de la "protection" est moins compréhensive : un "ensemble de mesures concrètes qui permettent de faire bénéficier aux personnes ou groupes de personnes des droits et des secours prévus par la Constitution, les conventions internationales, les lois et règlements ; » (**article 2.6**). Bien qu'il mentionne comment les mesures de protection doivent " aux personnes ou groupes de personnes des droits et des secours prévus par la Constitution, les conventions internationales, les lois et règlements", l'article ne mentionne pas les besoins spécifiques des personnes et des groupes de personnes. **Elle ne fait pas référence aux besoins et exigences spécifiques des DDH dans le pays en raison de leur travail. Elle ne précise pas non plus que ces mesures doivent être adaptées aux besoins, au contexte et à la situation spécifique de chaque DDH** ou organisation afin de leur permettre d'exercer leur travail dans un environnement propice à l'exercice du droit de défendre les droits humains.

**En outre, à la lumière du contexte difficile dans lequel les DDH opèrent dans le pays, la loi contient plusieurs dispositions qui présentent un risque significatif pour les DDH**, en restreignant fortement la mise en œuvre de la loi et en ouvrant la voie vers la criminalisation des DDH. Nous sommes extrêmement préoccupés par ces dispositions et appelons au réexamen des éléments suivants :

- **L'obligation des DDH de s'enregistrer et de rapporter.** Alors qu'une politique de protection devrait se concentrer sur les droits des DDH et les obligations des détenteur·rices de devoirs, cette loi contient plus d'articles relatifs aux "obligations" des DDH qu'à leurs "droits". Nous sommes particulièrement préoccupés par l'obligation pour tous les DDH de s'enregistrer administrativement (**article 7**) et de rendre compte de leurs activités chaque année (**article 11**).
- Le droit de défendre les droits humains peut être exercé de nombreuses manières, y compris par une mobilisation spontanée ou en réponse à des événements spécifiques. Cela nécessite une définition large et inclusive de ce qu'est un·e DDH. Cependant, l'enregistrement obligatoire va à l'encontre de cet objectif. De plus, il représente un risque important pour les DDH en RDC. Tout

registre de DDH contenant des noms, des adresses et d'autres détails personnels peut être utilisé par des acteur·rices étatiques et non étatiques mal intentionné·es pour nuire physiquement ou moralement aux DDH.

- We also believe that the obligation for HRDs to report back annually on their activities to the government (**Article 11**) creates additional risks for HRDs. In addition to being burdensome and time-consuming for HRDs, this requirement appears to be neither justified nor necessary to ensure their safety. Rather, it seems to be a way for State authorities to control HRDs: depending on the level of detail of such reports, they could be used to create records or “black lists” of individuals or organisations that engage in the defence of specific rights or promote activities that could be interpreted as challenging accepted socio-cultural norms and traditions, or even economic or private interests of state and non-state actors.
- Nous pensons également que l'obligation pour les DDH de rendre compte annuellement de leurs activités au gouvernement (**article 11**) crée des risques supplémentaires pour les DDH. En plus d'être lourde et chronophage pour les DDH, cette exigence ne semble ni justifiée ni nécessaire pour garantir leur sécurité. Elle semble plutôt être un moyen pour les autorités de l'État de contrôler les DDH : selon le niveau de détail de ces rapports, ils pourraient être utilisés pour créer des dossiers ou des "listes noires" d'individus ou d'organisations qui s'engagent dans la défense de droits spécifiques ou promeuvent des activités qui pourraient être interprétées comme remettant en question les normes et traditions socioculturelles acceptées, ou même les intérêts économiques ou privés des acteur·rices étatiques et non étatiques.
- **Ambiguïté susceptible de donner lieu à des interprétations erronées.** L'**article 8** pourrait être mal interprété et accuser les DDH qui critiquent vivement le gouvernement, la police, les forces armées ou d'autres institutions de l'État de travailler contre la souveraineté nationale. De même, les DDH qui défendent les droits des minorités ethniques pourraient être accusés de travailler contre l'unité nationale ou l'intégrité territoriale de l'État.
- Une ambiguïté similaire se retrouve dans l'**article 9, qui mentionne que le DDH est « tenu au respect de bonnes mœurs »**. La subjectivité du terme "bonnes mœurs" ouvre la porte à des interprétations partiales et arbitraires, permettant potentiellement aux autorités de justifier illégitimement des atteintes au droit de

défendre les droits humains. De telles dispositions pourraient être utilisées à l'encontre des DDH travaillant sur des questions qui peuvent être socialement controversées mais qui sont toujours protégées par les lois sur les droits humains, telles que les droits sexuels et reproductifs, les droits des femmes, les droits des LGBTQIA+ (ou SOGIESC), les droits des personnes en déplacement, etc.

- **Absence d'approche préventive à la protection des DDH.** Nous sommes préoccupé·es par l'absence de mesures préventives dans le **chapitre III « Des obligations et de la responsabilité de l'État »** en ce qui concerne les DDH et leur droit à défendre les droits humains. Ce chapitre se concentre exclusivement sur les obligations de l'État dans les scénarios où les incidents se sont déjà produits, mais ne mentionne pas les mesures visant à les prévenir. L'article 18 n'établit pas suffisamment les obligations et responsabilités spécifiques des institutions publiques responsables de la protection des DDH. Un manque de clarté sur qui est responsable de la protection des DDH, ainsi que sur quand et par quelles actions, peut conduire à une confusion généralisée concernant les obligations et responsabilités spécifiques de chaque institution publique. Cette clarté est essentielle à la mise en œuvre, à la responsabilisation et au suivi effectifs des obligations des détenteur·rices de devoirs de faire respecter le droit de défendre les droits humains pour tous·tes.
- **Insufficient measures for a protection Mechanism.** We are equally concerned by the fact that **Chapter IV on the human rights defender's protection mechanism**, does not include sufficient measures and detail to guide the creation of an effective protection mechanism. It includes only two articles to develop it, focusing solely on the prevention of persecution of HRDs for their opinions or reports, and the prohibition of searching their houses or offices without a proper judicial warrant. We call for the development of implementation regulation related to the composition, functions, obligations, and accountability of such a mechanism, without which these provisions will most likely fail to accomplish their goal.
- **Mesures insuffisantes pour un mécanisme de protection.** Nous sommes également préoccupé·es par le fait que le chapitre IV sur le mécanisme de protection des DDH n'inclut pas suffisamment de mesures et de détails pour guider la création d'un mécanisme de protection efficace. Il ne comprend que

deux articles pour le développer, se concentrant uniquement sur la prévention de la persécution des DDH pour leurs opinions ou leurs rapports, et l'interdiction de perquisitionner leurs maisons ou leurs bureaux sans un mandat judiciaire en bonne et due forme. Nous demandons l'élaboration d'un règlement d'application relatif à la composition, aux fonctions, aux obligations et à la responsabilité d'un tel mécanisme, sans lequel ces dispositions ne parviendront probablement pas à atteindre leur objectif.

- **Manque de clarté et d'objectivité. Le chapitre VI sur les dispositions pénales est une source de préoccupation majeure.** L'espace important occupé par ce chapitre souligne une fois de plus l'approche excessivement réactive de la loi 23/027, sans tenir compte des nombreux avantages d'une approche plus préventive. Même en reconnaissant le fait que dans plusieurs articles de ce chapitre VI, des sanctions sont établies pour ceux qui violent les droits des DDH, nous sommes troublé-es par les **articles 26, 27 et 28, qui se concentrent excessivement sur les sanctions pour les DDH**. Outre le fait que de telles mesures punitives ne conviennent pas à une loi visant à protéger les DDH, les dispositions manquent à la fois de clarté et d'objectivité, et pourraient donc être injustement utilisées pour étouffer les DDH et entraver l'exercice du droit de défendre les droits humains. Les concepts de "diffamation" ou de "calomnie" peuvent être appliqués de manière subjective et intéressée pour nuire ou entraver le travail des DDH. En outre, les amendes spécifiées comme sanctions semblent disproportionnées et représentent un fardeau excessif pour les DDH, tant sur le plan moral que financier. Il est peu probable que les DDH puissent jamais se permettre de payer de tels montants, tandis que les auteurs habituels d'attaques contre les DDH, qui disposent généralement de ressources financières plus importantes et parfois d'un soutien politique, ne trouveraient pas les sommes spécifiées comme un moyen de dissuasion significatif. En même temps, nous ne pouvons manquer de mentionner que l'**article 22**, qui prévoit des peines de prison à vie pour les auteur-rices qui tuent un-e DDH, pourrait être considéré comme excessivement strict et punitif d'un point de vue humanitaire.

**En résumé**, bien que la loi 23/027 comporte quelques avancées, telles que la définition large du concept de DDH et la reconnaissance explicite de la nécessité de prendre des mesures pour garantir aux DDH un environnement propice à leur travail. **Nous pensons que des modifications significatives sont nécessaires pour que cette loi garantisse**

**réellement que les DDH et des libertés fondamentales disposent « un environnement propice à l'exercice de leurs activités sans crainte d'actes de violence, de menaces, de représailles, de discrimination, arrestations et détentions arbitraires et d'autres persécutions de la part de l'État ou des acteurs non étatiques ».**