



Déclassifié*

AS/Jur (2014) 18 Rév

26 septembre 2014

fjdoc18 Rév 2014

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Comment prévenir la restriction inappropriée des activités des ONG en Europe ?

Note introductive révisée

Rapporteur : M. Yves CRUCHTEN, Luxembourg, Groupe socialiste

1. Introduction

1. La proposition de résolution «Comment prévenir la restriction inappropriée des activités des ONG en Europe ? »¹ a été transmise à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme pour rapport par l'Assemblée le 30 septembre 2013, à la suite d'une recommandation par le Bureau le même jour². Lors de sa réunion tenue à Paris le 6 novembre 2013, la commission a nommé rapporteure Mme Nataša Vučković (Serbie, Groupe socialiste). Elle a cependant renoncé à son mandat peu de temps avant que la commission ne prenne acte de sa note introductive consacrée à cette question et ne décide de la déclassifier à l'occasion de sa réunion d'Helsinki, le 27 mai 2014³. Au cours de sa réunion de Strasbourg, le 25 juin 2014, la commission m'a nommé rapporteur. La présente note est une version mise à jour de la note introductive de Mme Vučković.

2. Il va de soi que l'existence d'une société civile dynamique est primordiale pour un État démocratique et que le respect des droits fondamentaux, et notamment du droit à la liberté d'expression et du droit à la liberté d'association, est indispensable pour le bon fonctionnement de celle-ci. Ces libertés sont consacrées respectivement par les articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH »), mais elles ne sont pas absolues. Les restrictions à leur exercice prévues dans la CEDH doivent être interprétées de manière étroite, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant les justifier⁴. La Cour européenne des droits de l'homme l'a confirmé à plusieurs occasions⁵.

3. Le Conseil de l'Europe a reconnu l'importance du rôle de la société civile, notamment en reconnaissant comme une de ses institutions la Conférence des Organisations internationales non gouvernementales (ci-après « la Conférence des OING »), comprenant actuellement plus de 400 ONG dotées d'un statut participatif. En outre, le 10 octobre 2007, le Comité des Ministres a adopté la

* Note introductive révisée déclassifiée par la commission le 29 septembre 2014.

¹ Doc. 13273 de l'Assemblée du 03 juillet 2013.

² Référence 3994.

³ [AS/Jur \(2014\) 18 du 15 mai 2014](#).

⁴ Aux paragraphes 2 de l'article 10 et 11 de la CEDH. Les restrictions doivent être prévues par la loi et constituer des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection des droits et libertés d'autrui, à la protection de la réputation, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

⁵ Voir, par exemple, *Organisation macédonienne unie Ilinden – PIRIN et autres c. Bulgarie (n° 2)*, requêtes n° 41561/07 et 20972/08, arrêt du 18 octobre 2011; *Organisation macédonienne unie Ilinden et Ivanov c. Bulgarie (n° 2)*, requête n° 37586/04, arrêt du 18 octobre 2011.

Recommandation CM/Rec (2007)14 sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, dans laquelle il a établi des principes de base concernant la politique à mener pour leur bon fonctionnement⁶. Ces deux documents contiennent un ensemble de normes minimales que les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient prendre en compte dans l'élaboration de leur législation, leurs règles et leurs pratiques à l'égard des ONG.

4. Je tiens aussi à souligner que notre commission, et notamment notre collègue Mme Mailis Reps (Estonie, ADLE), travaillent depuis plusieurs années sur la situation des défenseurs des droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe⁷. En tenant compte du fait que cette dernière problématique est étroitement liée à celle que je vais examiner dans le cadre de mon mandat, je souhaite examiner plus en détail le problème des restrictions à la liberté d'expression et d'association qui touchent les ONG dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, sans dupliquer le travail de Mme Reps.

2. Exemples d'entraves juridiques et administratives au bon fonctionnement des ONG

2.1. Situation générale

5. Dans certains États membres du Conseil de l'Europe, il existe actuellement une tendance croissante à limiter les activités des ONG par le biais de l'instauration de cadres juridiques restrictifs et du lancement de campagnes de diffamation, dans le but d'étouffer toute forme de critique⁸. Le plus souvent, les ONG les plus touchées par ces restrictions sont celles menant des activités dans le domaine de la protection des droits de l'homme.

6. Il convient de souligner dans ce contexte que le droit à la liberté d'association inclut le droit des ONG de recevoir des donations et autres formes de financement et qu'il ne devrait pas y avoir d'entraves à leur enregistrement. Or, dans certains pays et notamment en Fédération de Russie, en Azerbaïdjan et en Turquie, un des principaux obstacles posés par les autorités est justement l'accès des ONG au financement, notamment aux dons de l'étranger, et les procédures d'enregistrement peuvent être lourdes et longues. La Commission de Venise, le Commissaire aux droits de l'homme et le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe ont estimé que la nouvelle législation russe et azerbaïdjanaise relative aux ONG ne respectait pas les normes internationales en matière de démocratie et de droits de l'homme⁹. En outre, un nouveau terme, à connotation négative, d' « agent étranger » a été introduit dans la législation russe¹⁰ et un projet de loi allant dans ce sens a été déposé au parlement

⁶ Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 10 octobre 2007, lors de la 1006^e réunion des Délégués des Ministres.

⁷ Voir son rapport sur « La situation des défenseurs des droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe » (Doc. 12957 du 11 juin 2012) et la résolution 1891 (2012) de l'Assemblée du 27 juin 2012 ou « Le renforcement de la protection et du rôle des défenseurs des droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Note d'information sur la situation des défenseurs des droits de l'homme dans la région du Caucase du Sud (Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie) », AS/Jur (2014) 03, 24 janvier 2014.

⁸ Voir notamment le rapport annuel 2013 de l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, « Violations du droit des ONG au financement : du harcèlement à la pénalisation » (*Violations of the right of NGOs to funding: from harassment to criminalization*), publié conjointement par l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT) et la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH).

⁹ En ce qui concerne la Russie, voir Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, [« Opinion on the law introducing amendments to certain legislative acts of the Russian Federation regarding the regulation of non-commercial organisations performing the function of foreign agents »](#), OING Conf/Exp (2013)1 d'août 2013 ; [Recommandation adoptée par la Commission permanente au nom de la Conférence des OING](#) le 30 septembre 2013, CONF/PLE(2013)REC5 ; [« Opinion of the Commissioner for Human Rights on the legislation of the Russian Federation on non-commercial organisations in light of Council of Europe standards »](#), CommDH(2013)15 du 15 juillet 2013, §78 ; [Avis de la Commission de Venise](#), n° 716-717/2013 du 27 juin 2014. Pour ce qui est de l'Azerbaïdjan, voir Commission de Venise, Avis n° 636/2011 du 19 octobre 2011 sur [« la compatibilité de la législation de la république d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme »](#), § 117 ; [« Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to Azerbaijan from 22 to 24 May 2013 »](#), CommDH(2013)14 du 6 août 2013 ; [« Observations on the human rights situation in Azerbaijan: An update on freedom of expression, freedom of association, freedom of assembly, and the right to property »](#), CommDH(2014)10 du 23 avril 2014.

¹⁰ La loi fédérale russe n° 65-FZ du 8 juin 2012 de la Fédération de Russie modifiant la loi fédérale n° 54-FZ du 19 juin 2004 sur les réunions, rassemblements, manifestations, marches et piquets ainsi que le code des infractions administratives ; la loi azerbaïdjanaise du 11 mars 2013 modifiant la loi sur les ONG (associations et fondations) du 13

hongrois, mais a été retiré récemment. En Ukraine, les troubles et les problèmes internes rendent incertaines l'évolution de la société civile et la situation des ONG. C'est la raison pour laquelle je me contenterai dans un premier temps d'examiner la situation de la société civile dans les quatre pays susmentionnés.

2.2. Fédération de Russie

2.2.1. La loi sur « les agents étrangers »

7. A la suite de l'adoption en juillet 2012 de la loi sur « les agents étrangers » (« loi sur l'introduction d'amendements à certains actes législatifs de la Fédération de Russie concernant la réglementation des activités des organisations non commerciales exerçant des fonctions d'un agent étranger »), la situation des ONG s'est considérablement dégradée¹¹. Cette loi a introduit une série d'amendements aux lois existantes, telles que le Code pénal et les lois « sur les associations publiques », « sur les organisations non commerciales » et « sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ». Dorénavant, toute ONG menant une « activité politique » et recevant du financement de l'étranger¹² est obligée de s'enregistrer en tant qu'« agent étranger ». Toute information publiée par une telle ONG doit porter la mention « publiée ou distribuée par l'organisation, effectuant des fonctions d'un agent étranger ». Les notions d'« activité politique » et la procédure à suivre pour s'enregistrer en tant qu'« agent étranger » sont tellement vagues, que certaines ONG ont demandé au ministre de la Justice des précisions à ce sujet. Certaines ONG ont signalé que le ministre avait répondu qu'il n'était pas « autorisé » à répondre à ce genre de questions¹³.

8. En Fédération de Russie, le terme « agent étranger » a, le plus souvent, une connotation historique négative et peut être compris comme synonyme d'« espion » ou de « traître ». Il est difficile de croire qu'en l'adoptant, les autorités russes n'ont pas cherché à discréditer certains acteurs de la société civile¹⁴. Tandis qu'il y a peu de sources nationales de financement, les ONG sont découragées par la loi en question d'accepter des financements de sources étrangères. Étant donné qu'une grande partie du financement étranger est accordée à des organisations de défense des droits de l'homme visant à protéger les citoyens russes contre les violations commises par les autorités, il est peu probable que ces mêmes autorités remplacent un tel financement par des fonds publics. Par conséquent, les budgets des ONG risquent de diminuer considérablement et certaines ONG seront obligées de déposer le bilan.

2.2.2. La loi sur les organisations non commerciales

9. La loi sur les organisations non commerciales du 12 janvier 1996 (avec les modifications du 20 juillet 2012) stipule qu'une ONG est considérée comme exerçant une « activité politique » si elle participe (notamment à travers le financement) à l'organisation et la mise en œuvre d'actions politiques visant à influencer la prise des décisions par les organes de l'État destinés à changer la politique menée par ces derniers, ainsi qu'à la formation de l'opinion publique à ces fins. Ces activités sont considérées comme « politiques » dans tous les cas, peu importe si l'organisation les mène dans l'intérêt de l'entité étrangère qui la finance ou pas (article 2 §6).

10. La loi en question impose des exigences supplémentaires aux ONG dites « agents étrangers », qui sont également soumises à des contrôles spontanés pour de nouveaux motifs introduits par la loi et à l'obligation de soumettre des rapports réguliers sur, notamment : (i) les activités et le personnel de leurs organes de gestion - tous les six mois, (ii) sur les motifs des dépenses et la gestion des biens - trimestriellement; et (iii) l'audit, qui doit être effectué uniquement par des auditeurs russes¹⁵ – annuellement

juin 2000, la loi sur les subventions du 17 avril 1998 ainsi que le code administratif du 11 juin 2000.

¹¹ Loi fédérale de la Fédération de Russie du 20 juillet 2012 « portant modification de certains actes législatifs de la Fédération de Russie concernant la réglementation des activités des organisations non commerciales exerçant les fonctions d'agents étrangers », Rossiyskaya Gazeta, 23 juillet 2012.

¹² La loi couvre les fonds reçus à partir d'un large éventail de sources, y compris les « États étrangers [...], les organisations internationales et étrangères, les citoyens étrangers et les apatrides ou des personnes mandatées par eux et [ou] les personnes morales russes qui reçoivent des fonds et d'autres biens des mêmes sources », article 2 §6.

¹³ Voir le rapport de Human Rights Watch « Laws of Attrition : Crackdown on Russia's Civil Society after Putin's Return to the Presidency », avril 2013, p. 21 (uniquement en anglais).

¹⁴ Freedom House, [Factsheet on Russia's NGO Laws](#).

¹⁵ Les résultats de l'audit doivent être présentés à un « organisme désigné » (actuellement le ministre de la Justice), qui doit les publier en ligne ou les distribuer aux médias.

(article 32 §3). Si le financement reçu est égal ou supérieur à 200 000 RUB (environ 4 000 EUR), il est soumis au contrôle du Service fédéral de surveillance financière. Le non-respect des dispositions de la présente loi est passible de lourdes peines, y compris sous forme de fortes amendes, dont le montant maximal est d'environ 25 450 EUR pour les personnes morales et 7 270 EUR pour les personnes physiques¹⁶.

11. Les modifications adoptées le 21 février 2014 étendent la capacité des autorités à procéder au contrôle inopiné de toute organisation non commerciale, qu'elle ait ou non la qualité d'« agent étranger ». Ce pouvoir de contrôle a encore été accru par les modifications du 4 juin 2014, qui permettent aux autorités d'effectuer un contrôle inopiné lorsqu'elles estiment qu'une organisation agit en qualité d'« agent étranger », alors même qu'elle n'a pas encore demandé son enregistrement à ce titre. En vertu de ces mêmes modifications, les autorités compétentes peuvent procéder à l'enregistrement unilatéral d'une organisation non commerciale en qualité d'« agent étranger », sans avoir besoin pour cela de son consentement. L'organisation enregistrée peut néanmoins faire appel de cette décision auprès d'un tribunal. Les sanctions autrefois prévues en cas de non-enregistrement, y compris la suspension des activités de l'ONG, ont été abrogées au même moment¹⁷.

2.2.3. Modifications des codes administratif et pénal

12. Les modifications apportées au Code des infractions administratives et au Code pénal (20 juillet 2012) prévoient de lourdes sanctions pour les « organisations non commerciales » et leurs dirigeants en cas de non-respect de la législation. Parmi les manquements d'ordre administratif il convient de noter : la non-présentation à temps et/ou en bonne et due forme du rapport sur les activités d'une ONG, la défaillance de son enregistrement dans le registre des « agents étrangers » ou encore la défaillance de porter la mention « agent étranger » sur les documents publiés ou distribués par une telle ONG¹⁸. Sur le plan pénal, deux nouvelles infractions relatives à toutes les ONG ont été rajoutées. Premièrement, en cas de création et de gestion d'une organisation non commerciale dont « les activités sont liées à l'incitation des citoyens au refus de s'acquitter de leur devoirs civiques » ou d'autres actes illégaux (article 239 du Code pénal), la loi ne prévoit pas de définition claire de ce qui constitue une telle activité¹⁹. Deuxièmement, la défaillance intentionnelle ou l'échec « malveillant » de soumettre les documents nécessaires pour l'inscription de l'organisation dans le registre des « agents étrangers » est passible d'une amende d'un montant maximal de 300 000 RUB (environ 6 000 EUR) ou d'une réclusion criminelle pouvant durer jusqu'à deux ans²⁰ (article 330§1 du Code pénal).

2.2.4. La loi sur la « trahison »

13. Récemment, des modifications ont été introduites dans le Code pénal en vue de redéfinir le crime de la trahison²¹. La nouvelle définition de ce crime laisse une large possibilité aux autorités de l'interpréter de façon arbitraire et de l'appliquer contre des défenseurs des droits de l'homme participant à des colloques internationaux et échangeant des informations avec leurs collègues étrangers. Le Comité des Nations Unies contre la torture a déclaré que la loi pourrait ainsi être interprétée comme interdisant tout échange d'informations sur la situation des droits de l'homme en Russie avec l'ONU²². Selon *Human Rights Watch*, aucune ONG n'a été accusée de trahison en vertu de nouvelles dispositions légales. Néanmoins, la « loi sur la trahison » peut être utilisée de manière arbitraire pour justifier une surveillance intrusive des individus²³.

¹⁶ Selon les dispositions du Code des infractions administratives.

¹⁷ [Lois portant modification de la loi fédérale n° 7-fz relative aux organisations non commerciales](#) (lois fédérales n° 18-fz du 21 février 2014 et n° 147-fz du 4 juin 2014) de la Fédération de Russie.

¹⁸ Voir la [loi fédérale n° 192-FZ](#) « portant modification du Code des infractions administratives de la Fédération de Russie », 2012.

¹⁹ Les sanctions pénales pour ce nouveau type d'infraction prévoient une amende jusqu'à 200.000 roubles (environ \$ 6500) ou jusqu'à maximum trois ans d'emprisonnement ou de travaux d'intérêt général. La « propagande » de ces activités peut conduire à une amende jusqu'à 120.000 roubles (environ \$ 3900), soit jusqu'à un maximum de deux ans d'emprisonnement ou de travaux d'intérêt général.

²⁰ Loi fédérale n° 121-FZ de 2012.

²¹ Loi fédérale du 12 novembre 2012 n° 190-FZ « Sur les amendements au Code pénal de la Fédération de Russie et à l'article 151 du Code de procédure pénale de la Fédération de Russie ». Elle élargit le champ d'application des trois articles du Code pénal: « trahison », « espionnage » et « divulgation de secrets d'Etat ». En outre, le Code pénal a introduit un article séparé sur « la réception illégale des informations constituant un secret d'Etat ».

²² *Concluding observations on the fifth periodic report of the Russian Federation, adopted by the Committee at its forty-ninth session (29 October-23 November 2012)*, p.7 (existe en anglais et en russe).

²³ Voir le cas d'Ivan Moseev, un universitaire d'Arkhangelsk, les lignes téléphoniques duquel ont été mises sur écoute par le Service fédéral de sécurité (FSB), HRW, voir note de bas de page n° 14, p.39.

2.2.5. La loi de « Dima Yakovlev »

14. Depuis l'adoption de la loi sur « les agents étrangers », les autorités russes ont resserré, à travers d'autres lois, les restrictions sur les activités des ONG. En décembre 2012, en réponse à la « loi Magnitski », adoptée par le Congrès américain, le parlement russe a voté la loi de « Dima Yakovlev », qui interdit essentiellement l'adoption d'enfants russes par des citoyens américains. Cette loi comprend également une disposition qui vise spécifiquement les ONG recevant des financements d'organismes américains et les citoyens russo-américains travaillant dans le secteur de la société civile²⁴. Cette législation va encore plus loin que la loi sur les « agents étrangers », en imposant une interdiction totale des organisations « politiquement orientées » qui reçoivent un financement des États-Unis et en interdisant aux personnes ayant la double nationalité russo-américaine d'être dirigeants ou membres d'ONG internationales ou étrangères menant une « activité politique ». Cependant, il semble que pour l'instant pas une seule ONG n'a fait objet d'un contrôle dans le cadre de cette loi.

2.2.6. Mise en pratique de nouvelles lois.

15. Les modifications législatives susmentionnées mettent en danger la viabilité de la société civile en Russie, en limitant considérablement son émergence et son développement. Cette situation a été critiquée non seulement à l'intérieur du pays, mais également à l'étranger²⁵. Il s'avère, qu'en pratique, l'application de ces nouvelles lois porte souvent atteinte à la liberté d'expression et la liberté d'association telles que garanties par les principaux instruments internationaux de protection des droits de l'homme et peut avoir un effet dissuasif sur l'exercice de ces libertés.

16. En mars 2013, le parquet russe a commencé à effectuer un contrôle massif des ONG pour vérifier si elles respectaient les dispositions de la loi et, le cas échéant, pour les obliger à s'y soumettre. Un an plus tard, de nombreuses affaires contre plusieurs ONG sont pendantes devant les tribunaux russes²⁶. Des organisations de la défense des droits de l'homme, notamment celles s'occupant des droits des LGBTI et des droits électoraux, ont été la cible la plus fréquente de ces contrôles²⁷. Certaines d'entre elles ont fait l'objet de sanctions et quelques-unes ont même été obligées de suspendre leurs activités²⁸. Seulement une ONG (un partenariat à but non lucratif « Promotion de la concurrence dans la CEI », créée avec l'aide du Service fédéral anti-monopole) s'est enregistrée volontairement dans le registre des « agents étrangers »²⁹.

17. Le 6 février 2013, treize ONG russes de défense des droits de l'homme ont déposé une requête à la Cour européenne des droits de l'homme alléguant que la loi sur les « agents étrangers » violait leurs droits à la liberté d'association et d'expression. Actuellement, l'affaire est pendante devant la Cour de Strasbourg³⁰. En août 2013, l'ancien médiateur, Vladimir Loukine, a déposé un recours auprès de la Cour constitutionnelle au nom de quatre organisations contestant les avertissements provenant des bureaux du procureur leur

²⁴ [Loi fédérale n° 272-FZ](#) « Sur les mesures contre les personnes impliquées dans des violations des droits fondamentaux de l'homme et des libertés, des droits et des libertés des citoyens de la Fédération de Russie » (« loi de Dima Yakovlev »), adoptée le 21 décembre 2012.

²⁵ Ainsi, en juillet 2012, [Catherine Ashton, Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité](#), [Thorbjørn Jagland, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe](#), et [Navi Pillay, Haute Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme](#), ont fait part de leur profonde préoccupation à l'égard des pressions exercées sur la société civile en Russie. Voir également la Résolution 1896 (2012) de l'Assemblée du 2 octobre 2012 sur « Le respect des obligations et des engagements de la Fédération de Russie », ainsi que l'avis de la Commission de Venise, CDL-AD(2013)003, Avis n° 686/2012 du 11 mars 2013.

²⁶ Pour une mise à jour des poursuites engagées à l'encontre des ONG visées, voir *Russie : "Foreign Agents" Law Hits Hundreds of NGOs: Updated August 29, 2014*, Human Rights Watch.

²⁷ Par exemple, le 21 juillet 2014, le tribunal de grande instance du district de Vasileostrov de Saint-Petersbourg a conclu que « Coming Out », une organisation LGBT qui vise à mettre un terme à la discrimination fondée sur le genre ou l'orientation sexuelle, relevait de la définition d'un « agent étranger ». L'organisation a l'intention de faire appel de ce jugement ; mais le ministère de la Justice, qui est partie à la procédure, peut au préalable décider d'exercer les pouvoirs que lui confèrent les modifications du 4 juin 2014 et enregistrer l'organisation en qualité d'« agent étranger ». Voir *Coming Out, "Coming Out's "Foreign Agents" saga coming to a close"*, 22 juillet 2014.

²⁸ [Au 29 août 2014, trois ONG avaient fait l'objet de sanctions](#) : « Golos » (« la Voix »), une importante ONG russe spécialisée dans le suivi des élections, l'Association publique régionale pour la défense des droits et libertés démocratiques « Golos » (Moscou) et le Centre Kostroma d'aide aux initiatives publiques.

²⁹ [ClosedSociety.org](#), « [Закрытое общество: первый год](#) ».

³⁰ *Ecodéfense et autres c. Russie*, requête n° 9988/13 ; cette affaire n'a pas encore été communiquée au gouvernement russe. Pour de plus amples renseignements, voir [Middlesex University London, « Leading Russian Human Rights NGOs launch challenge at European Court to 'Foreign Agent' Law », 6 février 2013.](#)

demandant de s'inscrire au registre des « agents étrangers » ainsi que les amendes que ces organisations avaient reçues pour défaut d'enregistrement. Six autres ONG ont déposé des requêtes distinctes à la Cour constitutionnelle pour contester la loi sur les « agents étrangers ». Le 8 avril 2014, la Cour constitutionnelle a décrété que la loi sur « les agents étrangers » était conforme à la constitution³¹. Bien que la Cour constitutionnelle ait ordonné quelques ajustements mineurs, tels que la réduction des amendes, et qu'elle ait clarifié la définition des « activités politiques »³² ainsi que les règles sur la charge de la preuve, la loi reste essentiellement inchangée³³. Après la publication de cette décision, plusieurs ONG ont réitéré leur refus de s'enregistrer comme « agents étrangers ». Les procédures judiciaires qui avaient été suspendues en attendant la décision de la Cour constitutionnelle ont désormais repris.

18. Le 9 juin 2014, le ministère de la Justice, en vertu des pouvoirs que lui confèrent les modifications du 4 juin 2014, a enregistré cinq organisations en qualité d'« agents étrangers »³⁴ – l'Association Golos (Moscou), l'Association régionale Golos (Moscou), le Centre de recherche sur la politique sociale et le genre (Saratov), « Femmes du Don » (Novotcherkassk) et le Centre Kostroma d'aide aux initiatives publiques (Kostroma). Le 21 juillet 2014, cinq autres organisations ont été ajoutées à cette liste : l'association interrégionale de défense des droits de l'homme « Agora » (Kazan), « Ecozaschita ! – Conseil des femmes » (Kaliningrad), la fondation « Verdict public » (Moscou) et le Centre des droits de l'homme « Memorial » (Moscow). Le 29 août 2014, le ministre de la Justice a enregistré en qualité d'« agents étrangers » deux organisations supplémentaires : l'ONG « Mères de soldats » de Saint-Pétersbourg, dont la dirigeante a évoqué publiquement la mort alléguée de soldats russes en Ukraine, et l'Institut pour le développement de la liberté d'information, connu pour ses prises de position critiques³⁵. Le ministre de la Justice poursuit la constitution du registre des « agents étrangers », bien que certaines organisations précitées aient fait appel devant les tribunaux. Cette situation a un effet dissuasif sur l'activité de ces ONG, car leurs déclarations publiques doivent être accompagnées d'une note précisant qu'elles émanent « d'organisations exerçant les fonctions d'agents étrangers ».

2.2.7. Avis de la Commission de Venise, juin 2014

19. La Commission de Venise, dans son avis rendu le 27 juin 2014, a examiné à la fois la législation relative aux organisations non commerciales et les modifications apportées à l'infraction de trahison prévue par le Code pénal. La Commission de Venise a recommandé de supprimer le terme « agent étranger » de la législation, en raison de son caractère stigmatisant, et de réexaminer la nécessité de prévoir un régime spécial d'enregistrement et de contrôle pour les ONG qui bénéficient d'un financement provenant de sources étrangères. Toutefois, si ces modifications n'étaient pas effectuées, il convient au minimum d'ôter aux autorités le pouvoir d'enregistrer unilatéralement les ONG en qualité d'« agents étrangers », ainsi que de veiller à ce que les sanctions prévues par la loi soient conformes au principe de proportionnalité. Dans le cadre juridique actuel, la Commission de Venise invite par ailleurs instamment les autorités russes à mieux définir le terme « activités politiques » et les cas dans lesquels les contrôles extraordinaires peuvent avoir lieu, afin de prévenir tout arbitraire. S'agissant de la législation relative à l'infraction de trahison, elle fait remarquer que, si les poursuites engagées pour trahison sont en soi légitimes, il convient de libeller les dispositions concernées de manière plus précise afin de prévenir l'interdiction d'une « catégorie étendue d'actes effectués par une catégorie étendue de personnes ». Ces changements sont indispensables pour que cette législation cesse d'avoir un « effet dissuasif » sur les libertés d'association et d'expression en Russie.

³¹ [Précisions supplémentaires sur la décision de la Cour constitutionnelle.](#)

³² Une ONG est considérée comme prenant part à des activités politiques « si, indépendamment des buts énumérés dans son statut, elle participe (notamment en apportant un soutien financier) dans l'organisation et la tenue des actions politiques visant à influencer les décisions des organes de l'Etat ou de modifier les politiques de l'Etat ou visant à influencer l'opinion publique avec les objectifs mentionnés ci-dessus », par exemple en organisant des réunions, des démonstrations, des rassemblements, des piquets de grève, des campagnes électorales ou référendaires, en diffusant des informations de l'évaluation des décisions des organes d'Etat ou de leur politiques (y compris à travers l'utilisation des technologies modernes). Voir la [décision de la Cour constitutionnelle](#), p. 38 (en russe).

³³ Front Line Defenders, [« Russian constitutional court ruling on foreign agent law opens door to new wave of prosecutions »](#), 17 avril 2014.

³⁴ Human Rights Watch, [« Russia: Foreign agents law hits hundreds of NGOs »](#), 30 juin 2014.

³⁵ Amnesty International, [Une ONG qualifiée d'«agent de l'étranger» pour avoir rendu compte de l'action militaire russe en Ukraine](#), 29 août 2014.

2.2.8. Subventions du gouvernement russe

20. Alors qu'elle portait son attention sur le financement des ONG par des sources internationales, la Russie a continué à aider les ONG grâce à son propre programme de financement. Sept opérateurs participent à ce processus, en allouant des fonds à des projets précis présentés par les ONG. L'un de ces opérateurs est *Civil Dignity*. La présidente de *Civil Dignity*, Ella Pamfilova, a été nommée Commissaire russe aux droits de l'homme le 18 mars 2014. *Civil Dignity* a notamment versé des fonds au *Centre des droits de l'homme « Memorial »*, une ONG enregistrée en qualité d'« agent étranger » le 21 juillet 2014. Diverses antennes de *Memorial* ont obtenu des subventions pour un montant total de 2,7 millions RUB (soit environ 57 000 EUR) le 30 avril 2014³⁶.

2.3. Azerbaïdjan

2.3.1. Récentes modifications de la réglementation sur les ONG

21. En Azerbaïdjan, les ONG critiques envers les autorités rencontrent des difficultés particulières. En juillet 2009, des amendements à la loi sur les ONG ont introduit, entre autres, de nouvelles règles d'enregistrement et des exigences pour les subventions. Ces modifications législatives ont resserré le contrôle administratif des ONG nationales et internationales et ont été adoptées par le parlement sans une publication préalable qui aurait permis à la société azerbaïdjanaise de présenter des commentaires.

22. De nombreuses ONG, dont celles critiques envers les autorités, se sont vu refuser leur enregistrement pour des motifs infondés, à la suite d'une mauvaise interprétation des dispositions législatives ou d'allongement de temps de traitement de leur demande sans raisons valables, ce qui a été critiqué par la Commission de Venise³⁷. Certaines ONG ont dû déposer jusqu'à huit fois leurs demandes avant d'être enregistrées³⁸. La procédure d'enregistrement est assez complexe : les ONG doivent faire des déclarations à plusieurs ministères³⁹; elles doivent s'enregistrer auprès d'un bureau spécial du ministère de la Justice à Bakou et s'acquitter de frais de procédure assez élevés. Après l'enregistrement, les ONG sont soumises à des contrôles fiscaux et doivent respecter une législation restrictive quant à l'obtention des fonds provenant de l'étranger. Selon la loi azerbaïdjanaise, si une organisation reçoit plus de deux avertissements dans l'année concernant une violation de la loi, les autorités peuvent prononcer sa clôture. Il est à souligner qu'une telle disposition est appliquée indépendamment de la gravité des violations donnant lieu aux avertissements.

23. La Cour européenne des droits de l'homme a rendu plusieurs arrêts concernant la défaillance du ministre de la Justice de rendre des décisions définitives ou de répondre dans les délais prévus par la loi à des demandes des requérants d'enregistrer leurs associations, dans lesquels elle a constaté une violation de l'article 11 de la CEDH⁴⁰. Selon la Cour, un long retard à répondre à une demande d'enregistrement d'une association représente *de facto* un refus de l'enregistrer.

24. Des modifications de la loi sur les ONG⁴¹ adoptées en juillet 2009 ont imposé de nouvelles conditions d'enregistrement aux ONG internationales : désormais, ces dernières doivent obtenir un accord préalable des autorités azerbaïdjanaises, ayant démontré qu'elles respectent les « valeurs morales nationales » et ne

³⁶ Pour de plus amples informations, voir - <http://grants.oprf.ru/grants2014-1/winners/>.

³⁷ La loi sur l'enregistrement et le registre national des personnes morales, adoptée en 2003, prévoit un processus coopératif pour l'enregistrement des ONG. On pourrait même croire que les délais fixés par l'article 8 de la loi pourraient aboutir à des procédures rapides : 30 jours pour le processus d'inscription en règle générale, avec une possibilité exceptionnelle de prolongation de 30 jours, et une autre prolongation de 20 jours si le dossier n'est pas complet. Selon la Commission de Venise, le délai fixé dans la loi sur l'enregistrement « pourrait être accepté, s'il était strictement observé, et s'il n'était fait qu'un usage authentiquement exceptionnel de la possibilité de le prolonger ». Commission de Venise, CDL-AD(2011)035, avis n° 636/2011 du 19 octobre 2011, § 62. Voir également Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, « [Opinion on amendments in 2009 to the NGO law in Azerbaijan and their application](#) », OING Conf/Exp (2011)2 de septembre 2011.

³⁸ Voir la note d'information AS/Jur (2014) 03 de Mme Reys, voir note de bas de page n° 8.

³⁹ Le ministre des Impôts, le ministre de la Justice, le ministre des Finances, le ministre du Travail et de la Protection sociale et le Fonds national de protection sociale.

⁴⁰ *Ramazanova et autres c. Azerbaïdjan*, requête n° 44363/02, arrêt du 1 février 2007 ; *Aliyev et autres c. Azerbaïdjan*, requête n° 28736/05, arrêt du 18 décembre 2008 ; *Nasibova c. Azerbaïdjan*, requête n° 4307/04, arrêt du 18 octobre 2007 ; *Ismayilov c. Azerbaïdjan*, requête n° 4439/04, arrêt du 17 janvier 2008. Dans l'arrêt *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan* du 8 octobre 2009, requête n° 37083/03, la Cour a constaté une violation de l'article 11 à la suite d'une dissolution injustifiée de l'organisation-requérante.

⁴¹ Loi n° 401, adoptée en 2000.

sont pas impliquées dans une « propagande politique ou religieuse ». Un tel accord serait conclu à l'issue des négociations entre le ministre de la Justice et l'ONG concernée⁴². Ainsi, ces modifications ont rendu plus difficile l'instauration des bureaux des ONG étrangères et internationales.

25. Dans son avis du 19 octobre 2011, la Commission de Venise a estimé que ces dispositions de la loi de 2009 étaient vagues en raison de l'absence d'une définition des « valeurs morales nationales » et de la « propagande politique ou religieuse ». L'exigence de conclure un accord bilatéral entre une ONG étrangère et les autorités nationales est en elle-même discutable et les modalités d'un tel accord sont énoncées très vaguement. Selon la Commission de Venise, « la liberté d'expression d'une association ne saurait être assujettie aux instructions des autorités publiques, sauf restrictions admissibles, prévues dans la loi et nécessaires dans une société démocratique dans des buts clairement et strictement définis ». Ainsi, la nouvelle réglementation, établissant de nouvelles exigences pour les ONG étrangères, ne respecte pas les normes internationales⁴³.

26. En outre, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a noté dans son rapport du 6 août 2013⁴⁴, que les nouveaux amendements à la loi sur les ONG adoptés par le Parlement le 15 février 2013 restreignent encore davantage leurs activités en Azerbaïdjan. Suite à l'entrée en vigueur de ces amendements, les ONG ne sont pas autorisées à percevoir des fonds étrangers d'un montant supérieur à 200 AZN (185 EUR) sans un accord officiel des autorités compétentes et sous peine d'amende. Vu que les ONG ne peuvent recevoir des subventions ou des dons de plus de 200 AZN que par virement bancaire, cela empêche les ONG non-enregistrées de recevoir des fonds ; n'ayant pas de personnalité morale, elles ne peuvent pas ouvrir de compte bancaire. Cette situation ne laisse pas d'autre choix aux dirigeants des ONG que d'agir en dehors du strict cadre juridique, ce dont les autorités prennent ensuite prétexte pour engager des poursuites pénales (voir plus loin). Récemment, le 23 avril 2014, le Commissaire aux droits de l'homme a réitéré ses préoccupations concernant la détérioration des libertés d'expression et d'association en Azerbaïdjan⁴⁵.

2.3.2. Mise en pratique de la réglementation sur les ONG

27. Dans les faits, plusieurs ONG locales et internationales, dont la Maison des droits de l'Homme d'Azerbaïdjan (*Human Rights House Azerbaijan*), n'ont pu exercer librement leurs activités. Le 10 mars 2011⁴⁶, la Maison azerbaïdjanaise des droits de l'Homme, établie en 2007 en tant que bureau national de la Fondation « Maison des droits de l'Homme », a été forcée à cesser ses activités sans avertissement jusqu'à ce qu'un accord avec les autorités ne soit trouvé. Avant sa fermeture, la Maison n'a reçu aucun avertissement concernant quelque violation de la loi. Malgré les négociations menées avec les autorités pendant trois ans, la Maison n'a pas été autorisée à rouvrir à ce jour⁴⁷. Il importe de souligner qu'aucune disposition de la loi de 2009 n'indique qu'il y ait quelque obligation pour les ONG déjà enregistrées et opérationnelles d'obtenir un accord du ministre de la Justice.

28. Le gouvernement affirme octroyer une aide financière à certaines ONG. Néanmoins, sont financées uniquement les organisations favorables au régime⁴⁸. Les autres ONG sont régulièrement soumises à des interférences et des menaces de la part des autorités. Par exemple, en février 2012, l'Institut pour la Liberté et la Sécurité des Reporters a reçu un avertissement du ministre de la Justice indiquant que l'organisation avait omis de déclarer la réélection de son président. Similairement, le 19 avril 2011, le *Media Rights Institute* a reçu un avertissement du même ministre sur la possibilité de se voir infliger une sanction administrative, car il n'avait pas informé le ministre de la nomination d'un nouveau président. D'après l'Institut, l'avertissement n'était pas fondé, car le président de l'organisation n'avait pas été élu, mais réélu. Il convient de noter que la loi ne précise pas que la réélection doit être notifiée au ministre de la Justice.

29. Le Centre d'observation des élections (EMC) a été fermé au cours de la période pré-électorale des élections présidentielles d'octobre 2008, car, selon le ministre de la Justice, l'organisation ne l'avait pas

⁴² Commission de Venise, CDL-AD(2011)035, avis n° 636 / 2011 du 19 octobre 2011, § 9. Le décret d'application du 16 mars 2011 a précisé les modalités du déroulement des procédures pour l'obtention d'un tel accord.

⁴³ Commission de Venise, CDL-AD(2011)035, avis n° 636 / 2011 du 19 octobre 2011, § 85.

⁴⁴ CommDH (2013)14, Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du 6 août 2013 p.21.

⁴⁵ [Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « Les libertés d'expression, de réunion et d'association se détériorent en Azerbaïdjan », 23 avril 2014.](#)

⁴⁶ Une autre organisation, l'Institut national démocratique a été obligé également de cesser ses activités le 10 mars 2011.

⁴⁷ [Баку призвали зарегистрировать "Дом прав человека Азербайджана", 11 mars 2014.](#)

⁴⁸ Voir AS/Jur (2014) 03 en note de bas de page n°8.

informé du changement de l'adresse et de l'enregistrement de ses bureaux régionaux. Son successeur, le Centre de suivi des élections et des études sur la démocratie (EMDS) a finalement été enregistré après plusieurs rejets de sa demande d'enregistrement sur la base de divers manquements mineurs. Les 28 et 30 octobre 2013, après les élections présidentielles en Azerbaïdjan, le président et deux membres de l'EMDS ont été interrogés par le Département d'investigation des crimes graves du Parquet général sur la réception par l'organisation de subventions importantes des investisseurs étrangers⁴⁹. Le 31 octobre 2013, le Bureau du Procureur général a perquisitionné les bureaux de l'EMDS, et a confisqué des documents ainsi que deux ordinateurs. Le 16 décembre 2013, le président de l'EMDS Anar Mammadli a été arrêté et mis en détention pour des chefs d'accusation divers, notamment pour « évasion fiscale », « abus d'autorité » et « activités commerciales illicites »⁵⁰. Le 26 mai 2014, M. Mammadli a été condamné à une peine de cinq ans et demi d'emprisonnement par la cour d'assises de Bakou⁵¹. Son collègue, Bashir Suleymanli, directeur exécutif de l'EMDS, a été condamné à une peine de trois ans et demi d'emprisonnement.

30. Le 17 mars 2014, Fouad Aleskerov, chef du département sur le travail avec les forces de l'ordre de l'administration présidentielle, a accusé les ONG telles que « Freedom House », « Human Rights Watch », « Amnesty International » et « Transparency International » de l'utilisation à l'encontre de l'Azerbaïdjan de doubles standards et de fausses informations dans leurs rapports. Selon lui, non seulement il ne faut pas coopérer avec des organisations similaires, mais il est nécessaire de lutter contre leurs doubles standards et de prévenir la propagation de fausses informations sur l'Azerbaïdjan⁵².

31. Le 13 mai 2014, le Département d'investigation des graves infractions du Parquet général a engagé des poursuites à l'encontre d'un certain nombre d'ONG étrangères et locales pour abus de pouvoir et faux (dont IREX, Oxfam, International Media Support ou National Endowment for Democracy). Depuis cette date, plusieurs défenseurs des droits de l'homme de premier plan et dirigeants d'ONG ont été arrêtés sur la base des accusations forgées de toutes pièces d'abus de pouvoir, évasion fiscale, entreprise illicite ou fraude : Antigam Aliyev (avocat spécialisé dans la défense des droits de l'homme et dirigeant de *Legal Education Society*), Rasul Jafarov (fondateur de *Human Rights Club*), Leyla Yunus (activiste de premier plan spécialisée dans la défense des droits de l'homme et directrice du *Peace and Democracy Institute*, également accusée de trahison) et son mari, Arif Yunus⁵³. Le 21 juillet 2014, Hasan Huseynli, président d'une ONG respectée établie à Ganja, a été condamné à une peine de six ans d'emprisonnement pour trouble à l'ordre public et détention d'arme blanche. Ces arrestations et condamnations ont toutes eu lieu pendant la présidence azerbaïdjanaise du Comité des Ministres. Le 8 août 2014, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a fait part de ses préoccupations au sujet de cette évolution et a appelé les autorités à remédier à cette situation⁵⁴.

32. Les comptes bancaires d'au moins 10 ONG, dont *Media Rights Institute*, *Democracy and Human Rights Centre*, *Human Rights Union*, l'Association azerbaïdjanaise des avocats et l'Institut pour la liberté et la sécurité des reporters, ainsi que de certaines organisations internationales (dont *Transparency International*, *Oxfam* et *National Democratic Institute*) et de leurs dirigeants, ont été par la suite gelés, ce qui entraîne de facto la cessation des activités de ces ONG.

33. En outre, une descente de police a eu lieu le 11 août 2014 dans les locaux de l'Institut pour la liberté et la sécurité des reporters, où les scellés ont été posés ; son ancien directeur, Emin Huseynov, a été frappé d'une interdiction de quitter le territoire. Le 5 septembre 2014, les forces de sécurité azerbaïdjanaises ont

⁴⁹ <http://civicsolidarity.org/country/id/17>.

⁵⁰ Human Rights House Foundation, « [Free human rights defender and election observer Anar Mammadli](#) », 31 janvier 2014.

⁵¹ European Platform for Democratic Elections, « [5,5 years of prison for EPDE board member Anar Mammadli](#) », 27 mai 2014.

⁵² Trend, « [Азербайджан должен поменять позицию в отношении ряда международных организаций - Администрация Президента](#) », 17 mars 2014.

⁵³ [Azerbaijan: Increasing repression against civil society severely tarnishes Azerbaijan's Presidency of the Council of Europe Committee of Ministers](#), Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, 6 août 2014 ; voir également la note d'information des corapporteurs de la commission de suivi sur leur visite d'étude à Bakou et Sheki (19-21 mai 2014), corapporteurs M. Joseph Debono Grech (Malte, Groupe socialiste) et M. Pedro Agramunt (Espagne, Groupe du Parti populaire européen), AS/Mon(2014) 17 déclassifiée, 25 août 2014.

⁵⁴ « [Inquiétudes concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme en Azerbaïdjan, communiqué de presse du 7 août 2014](#) ». Voir également la déclaration faite par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Thorbjørn Jagland, le 11 août 2014 ; « [Le Secrétaire Général Thorbjørn Jagland inquiet pour les défenseurs des droits de l'homme en Azerbaïdjan](#) ».

effectué une descente dans les locaux d'IREX, dont les comptes bancaires ont été gelés, au motif que cette ONG était financée par les États-Unis.

34. Il est clair que de telles mesures visent à exercer des pressions sur la société civile ; elles sont inacceptables au regard des obligations internationales de l'Azerbaïdjan. La situation des ONG locales et internationales et de leurs dirigeants connaît une nouvelle détérioration, alors même que l'Azerbaïdjan préside en ce moment le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. J'espère que cette question sera examinée de façon plus approfondie par mon collègue, M. Pedro Agramunt (Espagne, Groupe du Parti populaire européen), qui a récemment été nommé rapporteur sur le sujet « Présidence azerbaïdjanaise du Conseil de l'Europe : quelles sont les suites à donner en matière de respect des droits de l'homme ? »⁵⁵.

2.4. Turquie

35. En Turquie, même si la société civile ne fait l'objet de répressions graves comme en Fédération de Russie et en Azerbaïdjan, il convient de se pencher sur quelques développements récents qui inquiètent. En juillet 2004, une nouvelle loi sur les associations est entrée en vigueur et elle a été jugée par la Commission européenne « conforme, d'une manière générale, aux normes internationales »⁵⁶. Le droit d'exercer la liberté d'association est également régi par le Code civil turc⁵⁷ et la Loi sur les Fondations⁵⁸. Néanmoins, le nombre d'associations et de fondations s'occupant directement des droits de l'homme est assez limité en Turquie. L'assistance juridique aux victimes des violations des droits de l'homme est généralement fournie par les barreaux. Il existe des organisations œuvrant pour les droits des femmes et des enfants. Les organisations les plus nombreuses sont celles travaillant en faveur des personnes handicapées, mais, en règle générale, elles fournissent uniquement des services à la personne. Les organisations s'occupant des prisonniers sont en nombre limité. Il existe également un certain nombre d'associations de défense des droits des minorités et elles sont soumises au strict contrôle de la « Direction générale des Fondations », un organisme gouvernemental. Toutefois, les procureurs et les juges refusent souvent leur enregistrement ou les menacent de fermeture, en s'appuyant sur les dispositions relatives à la langue officielle d'Etat.

36. Certaines associations de défense des droits de l'homme font l'objet d'un harcèlement judiciaire de la part des autorités. En effet, des enquêtes et des procédures judiciaires sont régulièrement ouvertes à l'encontre de certaines associations. Le cas de l'Association des droits de l'Homme (*Ynsan Hakları Derneği*, IHD) constitue un exemple caractéristique de cette forme de harcèlement étatique, les poursuites étant souvent basées sur des motifs arbitraires et aboutissant à de lourdes pénalités financières⁵⁹.

37. La loi anti-terroriste, modifiée en juin 2006, a allongé la liste des actes constitutifs de crime terroriste, tout en maintenant une définition large du terrorisme. Ces modifications ont un impact sur les associations travaillant, notamment, sur la question sensible des droits des Kurdes, qui sont souvent assimilées à des groupes terroristes⁶⁰. Les médias pro-gouvernementaux contribuent à discréditer ces ONG aux yeux du grand public et de leurs donateurs potentiels, nationaux ou étrangers⁶¹.

38. Les exigences bureaucratiques pour la création d'une association sont assez lourdes, surtout pour les petites associations ou pour les associations avec des capacités financières restreintes. Les contrôles sont fréquents et les amendes administratives pour tenue insuffisante de la comptabilité ou la non-obtention de l'autorisation préalable nécessaire à une collecte publique de fonds sont disproportionnées. Les associations doivent produire un statut détaillant leurs objectifs, le type et le champ de leurs activités. Elles doivent soumettre au ministre de l'Intérieur et à l'administration des provinces des rapports annuels sur les activités entreprises et des bilans comptables et sont obligées d'effectuer des audits assez coûteux. Le système

⁵⁵ [Doc. 13484](#), renvoi n° 4050 du 23 juin 2014.

⁵⁶ [Turkey 2006 Progress Report du 8 novembre 2006](#), SEC(2006) 1390, p. 15.

⁵⁷ Loi n° 4721 adoptée le 22 novembre 2001.

⁵⁸ Loi n° 5737 du 20 février 2008.

⁵⁹ Front Line Defenders, [« Turkey: Sentencing of four Human Rights Association \(IHD\) members »](#), 25 janvier 2013.

⁶⁰ Voir, par exemple, le cas des quatre défenseurs des droits de l'homme de l'IHD, qui ont été condamnés en janvier 2013 à des peines de 6 à 7 ans et demi de prison, après avoir été accusés d'appartenir à une "organisation armée illégale", Front Line Defenders, [« Turkey: Sentencing of four Human Rights Association \(IHD\) members »](#), 25 janvier 2013. Ou le cas de l'étudiante franco-turque Sevil Sevimli, qui, après avoir participé à une démonstration du 1 mai 2012 à Istanbul, a été condamnée, en février 2013, à 5 ans de prison pour "propagande" en faveur d'un mouvement d'extrême gauche, le Parti/Front révolutionnaire de libération du peuple (DHKP-C). Initialement, elle avait été accusée d'avoir dirigé une branche de ce mouvement, classé comme terroriste par la Turquie et l'Union européenne et encourait une peine de trente-deux ans de réclusion ; Le Point, [« L'étudiante franco-turque Sevil Sevimli de retour en France »](#), 20 février 2013.

⁶¹ Voir note de bas de page n° 8, p. 74.

comptable est très compliqué et on peut facilement faire des erreurs par manque d'expertise. En effet, les petites associations et les branches des ONG ne peuvent pas soutenir le coût de faire appel à des experts comptables. Les autorités peuvent procéder à des vérifications plus détaillées auprès des associations si elles le jugent nécessaire. Comme elles n'ont pas assez de ressources pour contrôler toutes les associations, elles les choisissent d'une façon arbitraire. Ainsi, les associations s'occupant des droits des minorités ou des questions politiquement sensibles font l'objet d'une étroite surveillance administrative, en particulier dans les provinces.

39. Les exigences bureaucratiques et l'absence de règles simplifiées pour les petites ou moyennes associations empêchent la création d'un environnement propice pour le fonctionnement de ces dernières, notamment au vu du fait que la loi les oblige à informer les autorités administratives locales avant de recevoir un soutien financier de l'étranger et de fournir des documents détaillés sur ce soutien. De plus, les inspections des ONG recevant des fonds de l'étranger sont fréquentes. Bien que le non-respect des exigences de la législation applicable aux associations ne soit plus un motif de dissolution, il est néanmoins passible d'amendes disproportionnées, qui peuvent entraîner la cessation des activités des petites associations de défense des droits de l'homme⁶².

2.5. Hongrie

40. En Hongrie, les ONG peuvent être créées pour des fins qui sont conformes à la Loi fondamentale et ne sont pas illégales⁶³. Les deux formes juridiques traditionnelles des ONG sont l'association et la fondation ; les formes particulières d'association sont une alliance, un parti politique et un syndicat.

41. La législation hongroise n'impose pas de restrictions sur les activités législatives ou politiques des ONG. La définition de ce qui est une « activité politique » est assez précise et ne pose pas de problèmes d'interprétation⁶⁴. Les ONG sont généralement libres de s'engager dans toute forme d'activité politique. De plus, le cadre juridique et institutionnel garantit la capacité des ONG à prendre part aux processus de prise de décision à travers un large éventail de plaidoyers, d'activités militantes et de lobbying. Les restrictions à s'engager dans des activités politiques s'appliquent seulement si une ONG acquiert le statut d'organisation d'utilité publique (OUP). Dans ce cas, elle ne doit pas poursuivre une activité politique directe, doit être indépendante des partis politiques et ne doit pas leur fournir de soutien financier.

42. La législation hongroise prévoit une possibilité pour les ONG de prendre part dans les processus décisionnels du Parlement et du Gouvernement, par voie de consultation générale (en envoyant des commentaires sur les projets de nouvelles lois) ou directe (sur la base d'un accord de partenariat). En outre, plusieurs ministères ont mis en place des procédures spécifiques pour travailler avec les ONG et ont créé des organes consultatifs dans leurs domaines respectifs. Les ONG en Hongrie sont libres d'organiser des ateliers ou des conférences afin d'éduquer le public sur des problèmes sociétaux. Elles peuvent également critiquer la politique ou les autorités à tout moment et à tout lieu, sur la base du droit à la liberté d'expression inscrit dans la Constitution. En ce qui concerne le financement en provenance de l'étranger, seulement les partis politiques ne peuvent pas accepter de soutien financier d'un gouvernement étranger⁶⁵, une telle restriction ne s'appliquant pas aux autres types d'ONG.

43. Malgré ce point de départ positif, la situation de la société civile a commencé à se détériorer avec l'arrivée au pouvoir en 2010 du parti Fidesz disposant de la majorité des deux tiers. Par la suite, une nouvelle constitution (la Loi Fondamentale) et des lois connexes sont entrées en vigueur en janvier 2012 et ont été ultérieurement modifiées à plusieurs reprises. Ces lois ont eu un effet négatif sur l'indépendance et l'administration de la justice, ont imposé des limitations sur les pouvoirs de la Cour constitutionnelle, sur la participation politique, la liberté des médias et sur la liberté religieuse, ont restreint les droits des femmes, de

⁶² The Observatory for the Protection of Human Rights Defenders, "Turkey: Human Rights Defenders, guilty until proven innocent", May 2012.

⁶³ Article 3 (4) de la Loi CLXXV/2011 dite « loi CSO ».

⁶⁴ Article 2 paragraphe 22 de la Loi CSO.

⁶⁵ Loi XXXIII/1989.

la communauté LGBTI et les sans-abri⁶⁶. Récemment, un projet de loi similaire à la loi russe sur les « agents étrangers » a été déposé au Parlement⁶⁷. Ce projet n'a pas été adopté, mais il pourra être redéposé.

44. Cette détérioration s'est poursuivie après la reconduction du gouvernement Fidesz, à la suite des élections législatives du début du mois d'avril 2014. En mai 2014, les contributions versées par le Gouvernement norvégien au titre des subventions de la Norvège ont été suspendues, en raison du non-respect du régime de suivi et de mise en œuvre convenu, par le Gouvernement hongrois. Le Fonds Civic norvégien a toutefois continué à verser des contributions aux ONG hongroises⁶⁸, ce qui a amené Janos Lazar, chef de cabinet du Premier ministre hongrois, à déclarer publiquement que la Norvège faisait preuve d'ingérence dans la politique hongroise en continuant à soutenir des organisations de gauche. Ces accusations ont été réfutées par le Gouvernement norvégien. À la suite de cette déclaration, l'Office de contrôle du Gouvernement hongrois a commencé à enquêter sur les organisations et les programmes qui bénéficiaient de cette source de financement⁶⁹. Cette entité est compétente pour les questions relatives à l'utilisation des fonds publics hongrois. Sa capacité à procéder à des vérifications a été mise en doute, tout comme le fait que les subventions norvégiennes puissent être considérées comme des « fonds publics hongrois »⁷⁰. Un certain nombre d'organisations bénéficiaires de ces fonds ont été inscrites sur une liste noire⁷¹, alors que les organisations subventionnées par le Gouvernement hongrois ont continué à exercer leurs activités comme à l'accoutumée⁷². En juillet 2014, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a condamné avec fermeté la stigmatisation des ONG qui promeuvent les droits de l'homme et les valeurs démocratiques par les autorités hongroises et a appelé ces dernières à reconsidérer le fondement sur lequel les vérifications ont été effectuées⁷³. Malgré ces critiques, les descentes de police dans les locaux des organisations qui distribuent les subventions norvégiennes se poursuivent : le 8 septembre 2014, sous prétexte de mauvaise gestion, des fonctionnaires de police ont perquisitionné deux organisations – Okotárs et Demnet – et ont saisi leurs dossiers et leurs serveurs informatiques⁷⁴.

3. Conclusion

45. Vu l'importance du rôle de la société civile et du droit à la liberté d'expression et d'association dans une société démocratique, il est très inquiétant d'observer que dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe de plus en plus de restrictions sont imposées aux activités des ONG. Ainsi, je souhaiterais approfondir davantage cette problématique, et notamment celle des entraves à l'enregistrement des ONG, à leur fonctionnement libre et à la possibilité de recevoir en toute légalité des subventions de sources nationales et étrangères.

46. Afin que la commission soit mieux informée de la situation actuelle des ONG et de leurs difficultés d'ordre juridique et pratique et afin de déterminer comment prévenir la restriction inappropriée des activités des ONG au niveau national, j'aimerais demander l'autorisation de la commission d'organiser une audition avec des experts, dont des universitaires spécialistes en matière de droit à la liberté d'association, et des représentants de la société civile. En outre, j'envisage d'effectuer des visites d'information dans 2-3 Etats

⁶⁶ Human Rights Watch, « [Wrong Direction on Rights: Assessing the impact of Hungary's new constitution and laws](#) », 16 mai 2013. Voir aussi le rapport de la Commission de suivi sur « La demande d'ouverture d'une procédure de suivi pour la Hongrie », Doc. 13229 du 10 juin 2013, rapporteurs Mmes Jana Fischerová (République Tchèque, GDE) et Kerstin Lundgren (Suède, ADLE) et la Résolution 1941 (2013).

⁶⁷ [Rapport de décembre 2013 du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, « Regulating political activities of non-governmental organisations », OING Conf/Exp \(2013\) 4.](#)

⁶⁸ European Liberties Platform, « [Why is the Hungarian government waging a war on civil society?](#) », 25 juin 2014.

⁶⁹ Au 9 juillet 2014, 58 organisations de ce type avaient été contrôlées. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, [Letter from the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Nils Muižnieks, to Mr János LÁZÁR, Minister of Prime Minister's Office, concerning the situation of non-governmental organisations in Hungary](#), CommDH(2014)16, 9 juillet 2014.

⁷⁰ Ibid. Les autorités hongroises ont réaffirmé que l'Office de contrôle du Gouvernement hongrois était compétent pour procéder à ces vérifications. Voir János Lázár, chef de cabinet du Premier ministre, [Reply of Mr János LÁZÁR, Minister of Prime Minister's Office, to the Letter from the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Nils Muižnieks, concerning the situation of non-governmental organisations in Hungary](#), 21 juillet 2014.

⁷¹ Civic Solidarity, « [Attacks against civil society must stop](#) », 12 juin 2014. Il s'agit principalement des organisations dont les activités ont trait aux droits de l'homme, à la lutte contre la corruption, à l'égalité de genre et à la liberté d'expression, notamment « Transparency International » et « Hungarian Civil Liberties Union ».

⁷² Voir plus haut note 78.

⁷³ Communiqué de presse du 24 juillet 2014, [CommDH 028\(2014\)](#).

⁷⁴ [Déclaration publique d'Amnesty International, « Hungarian government must end its intimidation of NGOs », 10 septembre 2014.](#)

membres dans lesquels la société civile rencontre de plus en plus d'obstacles majeurs à son libre fonctionnement.

47. De plus, il serait utile de faire le bilan de la législation en matière du droit à la liberté d'association sur le plan européen. Le questionnaire ci-joint vise à recenser les divergences que pourraient présenter les cadres juridiques des différents États membres du Conseil de l'Europe. J'aimerais en conséquence demander à la commission de m'autoriser à envoyer ce questionnaire au Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP).

Annexe

Questionnaire

I. Législation générale sur les ONG

1. Sous quelle(s) forme(s) juridique(s) peuvent opérer légalement les ONG ? Sont-elles obligées d'acquérir la personnalité juridique ?
2. Quel est le statut juridique des ONG étrangères et des filiales locales d'ONG étrangères ? En quoi est-il différent de celui des ONG nationales ?

II. Enregistrement

3. Le système d'enregistrement des ONG est-il fondé sur une autorisation ou sur une simple notification aux autorités compétentes ?
4. Quelles autorités sont compétentes pour l'enregistrement des ONG et leur contrôle ?
5. La législation nationale prévoit-elle une prohibition des ONG non-enregistrées ?
6. La législation nationale prévoit-elle des délais fixés pour l'enregistrement d'une ONG et, le cas échéant, des délais fixés pour annoncer le refus de son enregistrement ?
7. Quelles sont les conditions minimales à respecter pour obtenir l'enregistrement d'une ONG? Quels sont le coût et la durée de la procédure d'enregistrement ?
8. La législation nationale prévoit-elle une obligation de réenregistrement des ONG après un certain laps de temps ?

III. Dissolution et suspension

9. Quelles sont les causes de dissolution ou de suspension des activités d'une ONG et quelles autorités peuvent en décider ?
10. Existe-il des voies de recours effectif contre les décisions prises à ces fins?

IV. Financement et fiscalité

11. Existe-t-il des restrictions au droit des ONG de recevoir et de posséder des biens et des fonds ? Si oui, lesquelles ?
12. La législation nationale soumet-elle les ONG à une obligation de déclaration ou même d'autorisation préalable des subventions reçues de l'étranger ?
13. Quelles sanctions sont prévues en cas de violation des règles sur le financement des ONG?
14. Quels impôts est-ce que les ONG doivent acquitter ? Est-ce qu'il y a des différences selon la nature des activités des ONG ?