



Déclassifié

AS/Jur (2014) PV 07 (uniquement audition)

12 décembre 2014

fjpv07 2014

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Procès-verbal déclassifié de l'audition sur « Comment prévenir la restriction inappropriée des activités des ONG en Europe »

de la réunion tenue à Madrid, Espagne
le 30 octobre 2014

Comment prévenir la restriction inappropriée des activités des ONG en Europe

Rapporteur : M. Yves Cruchten, Luxembourg, SOC

[AS/Jur (2014) 18 Rev]

Audition avec la participation de :

M. Jeremy McBride, avocat et expert en droit relatif aux droits de l'homme, Londres

M. Cyril Ritchie, président du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe, Strasbourg

M. Kirill Koroteev, avocat principal de l'association internationale « Memorial », Moscou

Mme Gulnara Akhundova, directrice de programme, International Media Support (IMS), Copenhague

Le **rapporteur** souhaite la bienvenue aux experts et souligne notamment que, malgré le fait que le dirigeant d'ONG azerbaïdjanais Hasan Huseynli ait été récemment gracié, la situation du pays reste préoccupante, puisque l'arrestation de Rasul Jafarov a été prolongée et Leyla Yunus ne recevrait pas les soins médicaux dont elle a besoin en détention, où elle serait victime de harcèlement. Il indique à la commission qu'il a adressé une lettre à la délégation azerbaïdjanaise, en lui demandant des informations sur les chefs d'accusation retenus contre M. Jafarov, Mme Yunus et d'autres défenseurs des droits de l'homme de premier plan. Il rappelle que le Commissaire aux droits de l'homme s'est rendu en Azerbaïdjan il y a une semaine et espère que M. Agramunt traitera dans son rapport des préoccupations suscitées par la situation des ONG et de leurs dirigeants (voir le point 9). S'agissant de la situation en Russie, il rappelle que le ministère de la Justice a engagé une procédure visant à la cessation d'activité d'une antenne régionale de l'ONG de défense des droits de l'homme de premier plan « Memorial ».

M. McBride rappelle que le Comité des Ministres a reconnu la contribution essentielle des ONG au développement et à l'établissement de la démocratie et des droits de l'homme. L'article 11 de la Convention et la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres précisent que toute restriction imposée aux ONG doit être prévue par la loi, poursuivre un but légitime et être nécessaire et proportionnée. Bien que les objectifs des ONG ne doivent pas être illicites, toute restriction doit être conforme aux normes du droit international des droits de l'homme. Il est légitime qu'une ONG ambitionne de modifier la législation, pour autant qu'elle agisse par des moyens légaux et que le résultat obtenu ne soit pas contraire à la démocratie. La jurisprudence de la Cour montre que les objectifs des ONG sont trop facilement jugés illicites ou antidémocratiques. Les restrictions imposées aux ONG qui traitent des questions relatives aux droits des minorités sont particulièrement préoccupantes. Évoquant la jurisprudence de la Cour, M. McBride souligne que les ONG devraient avoir la possibilité de choisir ou non le statut de personne morale. Mais les critères et la procédure applicable à l'obtention de ce statut sont souvent imprécis, ce qui pose problème. M. McBride indique également que des mesures importantes sont prises pour restreindre la capacité des ONG à

bénéficiaire d'un financement étranger. Bien que certaines préoccupations soient légitimes, par exemple en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, ces restrictions ne devraient pas servir à justifier la stigmatisation des ONG. Par ailleurs, le fonctionnement des ONG est souvent entravé par une réglementation excessive et des contrôles intrusifs. Les ONG font l'objet de sanctions dans des situations où des moyens moins draconiens pourraient être utilisés ; elles sont ainsi suspendues ou dissoutes, alors que selon la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, ces sanctions ne devraient en aucun cas être infligées pour des irrégularités techniques. Il conclut que, malgré la clarté des normes internationales, les restrictions imposées aux ONG sont, dans la pratique, excessives.

M. Ritchie indique que le pluralisme démocratique et le statut juridique des ONG sont menacés, notamment par la loi russe relative aux « agents étrangers », dont s'inspirent d'autres États. Il souligne l'importance de la promotion de la compatibilité de la législation nationale et de sa mise en œuvre avec les recommandations pertinentes du Comité des Ministres et évoque plusieurs arrêts de la Cour de Strasbourg, qui précisent l'étendue des libertés consacrées par les articles 10 et 11 de la Convention. Le droit russe est imparfait, puisqu'il juge les activités « politiques » des ONG répréhensibles et contraires aux intérêts de l'État, au lieu de prendre en compte les initiatives des citoyens qui visent à influencer sur la prise de décision et à façonner l'opinion publique. Il déplore que cette législation soit appliquée dans des cas où les ONG fournissent des informations sur la situation des droits de l'homme dans le pays aux médias ou à un comité des Nations Unies, se font les chantres de la défense de l'environnement, sensibilisent les citoyens à la lutte contre la corruption, assurent la surveillance des élections, préconisent des améliorations à apporter à la législation ou fournissent des conseils juridiques aux personnes placées en détention à la suite de manifestations ; toutes ces activités entrent dans le champ de la définition des ONG donnée par la Recommandation Rec(2007)14 du Comité des Ministres sur le statut juridique des ONG, qui est l'expression d'un consensus au sein des États membres du Conseil de l'Europe. M. Ritchie conclut en préconisant que le Conseil de l'Europe souligne le rôle politique joué à bon droit par les ONG et la société civile pour défendre et faire progresser les valeurs essentielles de l'Organisation.

M. Koroteev examine la situation en Russie. Il explique que tout bénéficiaire de fonds étrangers qui exerce une « activité politique » peut être qualifié « d'agent étranger ». De nombreuses décisions de justice démontrent que toute déclaration publique faite dans les médias ou sur internet répond en droit russe à la qualification « d'activité politique », y compris la publication des rapports annuels que les ONG sont légalement tenues de remettre au ministère de la Justice (comme dans le cas de l'ONG « Femmes du Don »). La remise de rapport aux organes des Nations Unies est également considérée comme une activité politique ; c'est à ce titre que l'organisation Public Verdict fait à présent l'objet de poursuites. M. Koroteev observe que les ONG sont soumises à des obligations déclaratives de plus en plus nombreuses et que le ministère de la Justice peut ordonner des inspections inopinées et demander la remise d'une documentation complète. Il cite l'exemple de l'ONG « Contrôle civique », qui a fait l'objet d'une enquête parce qu'elle avait participé à l'introduction d'une requête pendante devant la Grande Chambre de la Cour de Strasbourg. En outre, les bailleurs de fonds des ONG doivent se conformer à des obligations déclaratives de plus en plus rigoureuses. Cette évolution a pour conséquence que les ONG préfèrent être dissoutes plutôt que d'être qualifiées « d'agents étrangers » (par exemple ADC Memorial, le Centre Kostroma et les entités de Golos). Il informe la commission que la législation a été récemment modifiée, ce qui permet désormais au ministre de la Justice de déclarer les ONG « agents étrangers » par décision administrative. Cette décision, lorsqu'elle est appliquée dans la pratique, n'est pas motivée. En vertu de cette nouvelle législation, l'ONG « Les mères des soldats de Saint Pétersbourg » a été inscrite sur la liste des « agents étrangers » immédiatement après avoir publié certaines informations sur les soldats russes morts à l'occasion du conflit à l'est de l'Ukraine. Évoquant le cas d'une entité régionale de l'ONG « Memorial », il explique que le gouvernement dispose de divers moyens pour exercer des pressions, en refusant la structure horizontale de cette organisation. Mais le Centre des droits de l'homme « Memorial » s'est trouvé dans une situation plus difficile encore, puisqu'il a été inscrit sur la liste des « agents étrangers ». M. Koroteev conclut en indiquant que, contrairement au but prétendument poursuivi par la loi, il ne s'agit pas de renforcer la transparence des ONG russes, car elles sont déjà bien plus transparentes que les organisations étatiques et commerciales.

Mme Akhundova commente les restrictions imposées aux activités des ONG en Azerbaïdjan. Elle indique qu'on assiste à l'heure actuelle, au moment où le pays assume la présidence du Comité des Ministres, à une répression spectaculaire de la société civile, et notamment à une augmentation sans précédent du nombre d'arrestations et de détentions des défenseurs des droits de l'homme, à des campagnes de dénigrement des ONG et de leurs dirigeants, ainsi qu'à des poursuites pénales engagées pour des chefs d'accusation contestables (parfois dépourvus de fondement en droit interne), tels que « abus de fonction », « entreprise illicite », qui n'est pas définie par la loi, et « évasion fiscale ». Elle précise que les récentes modifications apportées aux lois relatives « aux organisations non gouvernementales » et « aux subventions » visent essentiellement à soumettre les donateurs internationaux à l'approbation du ministère de la Justice. Elle redoute que cette situation contribue à l'élimination des dernières ONG indépendantes de défense des droits

de l'homme du pays et explique que les locaux des ONG ont été perquisitionnés et que les comptes bancaires personnels de leurs membres, dont le sien, ont été gelés. Ces modifications apportées à la législation relative aux ONG, qui ont été adoptées en dépit du fait que la Commission de Venise avait conclu que la législation déjà en vigueur en matière d'ONG ne respectait pas les normes internationales, porte atteinte au droit à la liberté d'expression et d'association consacré par les articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a récemment demandé à la Commission de Venise de rendre un autre avis sur les modifications supplémentaires de la législation relative aux ONG. Mme Akhundova constate que la population azerbaïdjanaise est profondément déçue par le silence du Conseil de l'Europe face à la récente répression de la société civile ; elle espère que les trois rapporteurs, M. Agramunt, M. Cruchten et Mme Reps, effectueront une mission d'étude conjointe en Azerbaïdjan et que le Bureau de l'Assemblée proposera la tenue d'un débat consacré à l'Azerbaïdjan pendant la partie de session de janvier 2015.

Suit une discussion à laquelle participent **MM. Gulvás** (qui souligne que la Hongrie n'impose pas de restrictions aux activités des ONG comparables à celles de l'Azerbaïdjan et de la Russie et déclare que les informations données par la note introductive du rapporteur ne sont pas exactes), **Conde** (qui estime que le fait d'imposer l'enregistrement des ONG, comme c'est le cas en Espagne, et la vérification de leurs comptes ne constitue pas une restriction excessive de leurs activités et se plaint de ce qu'il existe deux poids, deux mesures), **Le Borgn'** (qui estime que si l'Azerbaïdjan et la Russie cherchaient aujourd'hui à adhérer au Conseil de l'Europe, leur demande devrait être refusée), **Díaz Tejera** (qui se demande où se situe la limite tenue entre les restrictions admissibles imposées aux activités des ONG et la violation des libertés fondamentales), **Lord Tomlinson** (qui estime que toutes les ONG ne méritent pas le même statut, notamment les ONG qui affirment représenter les groupes minoritaires) et **Suleymanov** (qui déclare que les informations données au sujet de l'Azerbaïdjan sont inexactes et partiales et renvoie à ses explications écrites formulées au sujet de la note introductive du rapporteur).

En réponse à ces questions, **M. Ritchie** indique qu'il considère la situation en Hongrie comme une tentative d'imitation, par les autorités hongroises, de la situation en Fédération de Russie et que les informations données dans la note introductive sont exactes. Il rappelle que la Recommandation Rec(2007)14 du Comité des Ministres comporte 13 dispositions qui traitent de l'obligation de rendre des comptes. Ce n'est donc pas l'absence de normes qui pose problème, mais leur mise en œuvre. **M. McBride** souligne que la Cour européenne des droits de l'homme, dans sa jurisprudence, ainsi que le Comité des Ministres, dans ses recommandations, ont énoncé des normes minimales relatives aux ONG. Le Comité des Ministres a précisé que les ONG devaient avoir la possibilité de choisir ou non le statut de personne morale, ce qui n'existe pas dans tous les pays. Il insiste sur le fait que le vrai problème de transparence est celui du manque de transparence des gouvernements, et non des ONG, et qu'il convient de faire une distinction entre les petites et les grandes ONG. Il réaffirme que le principe directeur de toute réglementation ou de tout contrôle des ONG devrait être celui de la proportionnalité. **Mme Akhundova** souligne que la législation contraire à la Convention devrait être modifiée sans tarder. Elle rappelle que les ONG les plus visées sont déjà les plus transparentes. À propos de l'intervention de M. Suleymanov, elle ajoute que les centaines de demandes faites au sujet des dépenses de la Fondation Président Aliyev n'ont obtenu aucune réponse.