Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 13940
08 janvier 2016

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

Rapport[1]
Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
Rapporteur: M. Yves CRUCHTEN, Luxembourg, Groupe socialiste

Résumé

Dans son rapport, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme examine la situation de la société civile dans quatre pays: Fédération de Russie, Azerbaïdjan, Turquie et Hongrie. Elle se dit particulièrement préoccupée par la récente détérioration des conditions de travail des ONG dans les deux premiers Etats, en raison de la récente modification de la législation relative aux ONG. En Azerbaïdjan, de nombreux militants et dirigeants d'ONG qui s'étaient montrés critiques à l'égard des autorités ont été condamnés à de lourdes peines d'emprisonnement sur la base de chefs d'accusation d'«évasion fiscale» ou de «fraude» en rapport direct avec leurs activités. En Russie, les ONG qui exercent des «activités politiques» et bénéficient de fonds provenant de l'étranger doivent désormais s'enregistrer en qualité d'«agents étrangers». Une centaine d'ONG qui refusaient de le faire ont été inscrites sur ce registre par décision du ministre de la Justice.

Le rapport constate également qu'en Turquie plusieurs organisations de défense des droits de l'homme ont été visées arbitrairement sur le fondement de la législation relative à la lutte contre le terrorisme et fait le bilan de la situation en Hongrie, où certaines ONG qui bénéficient de fonds provenant de l'étranger ont été perquisitionnées par les autorités.

Les Etats membres du Conseil de l'Europe sont appelés à mettre pleinement en œuvre les normes bien établies applicables à la liberté d'association et le Conseil de l'Europe devrait renforcer sa coopération avec la société civile.

1. Renvoi en commission: Doc. 13273, Renvoi 3994 du 30 septembre 2013.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Projet de recommandation 5
C. Exposé des motifs, par M. Cruchten, rapporteur 6
1. Introduction 6
1.1. Procédure 6
1.2. Enjeux 6
2. La liberté d'association et ses restrictions 7
3. Exemples d'entraves au bon fonctionnement des ONG 8
3.1. Situation générale 8
3.2. Fédération de Russie 9
3.3. Azerbaïdjan 14
3.4. Turquie 19
3.5. Hongrie 20
4. Législation sur les ONG dans les Etats membres du Conseil de l'Europe: analyse des réponses au questionnaire du CERDP 23
4.1. Législation générale sur les ONG 23
4.2. Enregistrement 24
4.3. Dissolution et suspension 25
4.4. Financement et fiscalité 26
5. Conclusion 26

A. Projet de résolution[2]

1. L'Assemblée parlementaire rappelle l'importance du rôle joué par une société civile dynamique dans le bon fonctionnement de la démocratie et rend hommage à l'ensemble des organisations non gouvernementales (ONG), dont l'action a renforcé les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit dans leurs Etats.

2. L'Assemblée souligne que tous les Etats Parties à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) sont convenus de veiller au respect de la liberté de réunion et d'association, ainsi que de la liberté d'expression et d'information, et par conséquent de créer un environnement propice à l'exercice de ces libertés, selon la voie tracée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe et les «Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association» adoptées en décembre 2014 par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH).

3. L'Assemblée réaffirme ses précédentes Résolutions 1660 (2009) et 1891 (2012) sur la situation des défenseurs des droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que sa Résolution 2060 (2015), sa Recommandation 2073 (2015), sa Résolution 1729 (2010) et sa Recommandation 1916 (2010) sur la protection des «donneurs d'alerte».

4. L'Assemblée observe que, dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, la situation de la société civile s'est profondément détériorée ces dernières années, notamment à la suite de l'adoption d'une législation et d'une réglementation restrictives, dont certaines ont été vivement critiquées par la Commission de Venise, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et la Conférence des organisations internationales non gouvernementales (OING). Dans certains Etats membres, les ONG se heurtent à diverses entraves à leur enregistrement, fonctionnement et financement. Quelques Etats membres, malgré leur cadre juridique adéquat, stigmatisent certaines ONG, comme les défenseurs des droits de l'homme et les organisations sentinelles. L'Assemblée s'inquiète tout particulièrement des restrictions qui affectent la société civile en Azerbaïdjan et en Fédération de Russie, ainsi que de la situation de la Crimée annexée et des autres territoires qui échappent au contrôle des autorités nationales.

5. Pour ce qui est de la situation de la société civile en Azerbaïdjan, l'Assemblée rappelle sa Résolution 2062 (2015) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan et condamne une fois encore la détérioration des conditions de travail des ONG et des militants des droits de l'homme à la suite de la modification de la législation relative aux ONG, qui impose des restrictions inappropriées à leurs activités. L'Assemblée appelle l'Azerbaïdjan à modifier sa législation relative aux ONG conformément aux recommandations de la Commission de Venise (Avis nos 636/2011 et 787/2014) et à exécuter pleinement et rapidement les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment ceux qui concluent à la violation des libertés d'association, de réunion et d'expression.

6. L'Assemblée est par ailleurs vivement préoccupée par la «loi relative aux agents étrangers», qui modifie la législation russe applicable aux organisations à but non lucratif en obligeant les ONG bénéficiaires d'un financement étranger à s'enregistrer en qualité d'«agents étrangers». Elle observe que des dizaines d'ONG ont été enregistrées de manière unilatérale en qualité d'agents étrangers par le ministre de la Justice et que le lauréat du Prix des droits de l'homme de l'Assemblée 2011, le Comité contre la torture de Nijni-Novgorod, a lui-même été contraint récemment de cesser ses activités pour cette raison. L'Assemblée s'inquiète également de l'adoption, en mai 2015, de la «loi relative aux organisations indésirables», dont la mise en œuvre peut entraîner la fermeture des principales ONG internationales et étrangères qui travaillent en Fédération de Russie. L'Assemblée appelle la Russie à modifier la législation relative aux ONG conformément aux Avis nos 716/2013 et 717/2013 de la Commission de Venise et appelle les autorités à mettre en œuvre les autres dispositions de cette législation conformément aux normes internationales applicables au droit à la liberté d'association et aux autres droits de l'homme pertinents.

7. L'Assemblée appelle par conséquent les Etats membres:

7.1. à mettre pleinement en œuvre la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe;

2. Projet de résolution adopté par la commission le 8 décembre 2015.

7.2. à revoir la législation en vigueur, en vue de la mettre en conformité avec les instruments internationaux en matière de droits de l'homme sur le plan des droits à la liberté d'association, de réunion et d'expression, en recourant à l'expertise du Conseil de l'Europe, et en particulier de la Commission de Venise;

7.3. à s'abstenir d'adopter toute nouvelle législation qui aurait pour conséquence d'imposer des restrictions inappropriées aux ONG;

7.4. à veiller à ce que les ONG participent effectivement au processus de consultation à propos d'une nouvelle législation qui les concerne et des autres questions qui revêtent une importance particulière pour la société;

7.5. à garantir l'existence d'un environnement propice aux ONG, notamment en s'abstenant de se livrer à tout harcèlement (judiciaire, administratif ou fiscal) et à toute campagne de dénigrement;

7.6. à signer et/ou ratifier la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales (STE n° 124) si tel n'est pas encore le cas.

B. Projet de recommandation[3]

1. Se référant à sa Résolution …. (2016) «Comment prévenir la restriction inappropriée des activités des ONG en Europe?», l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

1.1. d'appeler les Etats membres du Conseil de l'Europe à mettre en œuvre sa Recommandation CMRec(2007)14 et de réaliser une étude qui fasse le bilan des avancées réalisées;

1.2. d'envisager de réviser la Recommandation CM/Rec(2007)14, afin de l'adapter aux nouvelles menaces qui pèsent sur le fonctionnement des sociétés civiles indépendantes;

1.3. de poursuivre son débat thématique sur «Le rôle et le fonctionnement des ONG au Conseil de l'Europe», afin de suivre régulièrement la situation de la société civile et des libertés d'association, de réunion et d'expression dans les Etats membres;

1.4. d'accroître le nombre des échanges de vues avec les représentants de la société civile et de prévoir un cadre fixe pour ce dialogue;

1.5. d'envisager de créer une plate-forme qui permettra la mise en commun des expériences et des bonnes pratiques dans le domaine de la liberté d'association entre les Etats membres.

3. Projet de recommandation adopté par la commission le 8 décembre 2015.

C. Exposé des motifs, par M. Cruchten, rapporteur

1. Introduction

1.1. Procédure

1. La proposition de résolution «Comment prévenir la restriction inappropriée des activités des ONG en Europe?» a été renvoyée à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, pour rapport, par l'Assemblée parlementaire le 30 septembre 2013. Lors de sa réunion du 6 novembre 2013, la commission a désigné M[me] Nataša Vučković (Serbie, SOC) rapporteure. Celle-ci a cependant renoncé à son mandat peu de temps avant que la commission ne prenne note de sa note introductive consacrée à cette question et ne décide de la déclassifier à l'occasion de sa réunion du 27 mai 2014. Le 25 juin 2014, la commission m'a désigné rapporteur. Lors de sa réunion du 29 septembre 2014, après avoir examiné une note introductive révisée, la commission a décidé de la déclassifier[4]. Elle m'a également autorisé à envoyer un questionnaire au Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP) et à effectuer des missions d'information en Azerbaïdjan, en Hongrie et dans la Fédération de Russie. Le 30 octobre 2014, la commission a procédé à une audition à laquelle ont participé quatre experts:

– M. Jeremy McBride, avocat et expert en droit des 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;

– M[me] Gulnara Akhundova, directrice de programme, International Media Support (IMS), Copenhague[5].

2. Je n'ai pas pu effectuer de mission d'information en Russie, car la délégation russe auprès de l'Assemblée a décidé de ne pas prendre part activement aux travaux de celle-ci, à la suite de la suspension de son droit de vote par cette dernière. Pour l'Azerbaïdjan, j'ai rencontré plusieurs représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) à Strasbourg durant les parties de session. Malheureusement, certains d'entre eux purgent désormais de longues peines d'emprisonnement dans leur pays. J'ai également pu avoir un échange de vues avec M. Elkhan Suleymanov, membre de la délégation azerbaïdjanaise (indépendant). A la lumière des récentes évolutions de la situation dans le pays et de la décision du Secrétaire Général, M. Thorbjørn Jagland, de se retirer du Groupe de travail sur les questions relatives aux droits de l'homme en Azerbaïdjan, je ne pense pas qu'une visite dans le pays apporterait des éléments nouveaux au présent rapport. En ce qui concerne la Hongrie, j'ai effectué une visite d'information les 9 et 10 novembre 2015.

1.2. Enjeux

3. La proposition de résolution porte avant tout sur les tentatives abusives de restreindre la liberté d'association en Europe, avec par exemple des exigences administratives excessives lors de l'enregistrement et dans le fonctionnement des ONG, une criminalisation injustifiée de leurs activités, des restrictions d'accès aux sources de financement (notamment d'origine étrangère), des mesures de répression visant leurs membres et l'absence de consultation lors de l'adoption de lois concernant leur statut, leur mode de financement, leur champ d'activité, etc. Les auteurs de la proposition ont appelé l'Assemblée à recenser les principales difficultés qui entravent le développement des organisations de la société civile en Europe aujourd'hui et à «déterminer comment améliorer les normes existantes concernant l'interaction entre les pouvoirs publics et les ONG afin d'instaurer des conditions juridiques, politiques et économiques propices au bon fonctionnement de la société civile, et élaborer des lignes directrices précisant comment l'Assemblée et les parlements nationaux peuvent appuyer la mise en œuvre de ces normes».

4. Avant d'examiner les questions mises en lumière dans la proposition de résolution, je tiens aussi à souligner que notre commission, et notamment notre collègue M[me] 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'Europe[6]. Etant donné 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 (essentiellement juridiques et administratives) à la liberté d'association qui touchent les ONG dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, sans faire double emploi avec le travail de M[me] Reps. En outre, notre

4. AS/Jur (2015) 18 rév.
5. La partie du procès-verbal de la réunion ayant trait à cette audition a été déclassifiée.

commission doit examiner un autre rapport important lié aux problèmes de la société civile et centré sur la situation de la liberté d'association: «Empêcher de toute urgence les violations des droits de l'homme lors des manifestations pacifiques» (rapporteure: M^me^ Ermira Mehmeti Devaja, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», SOC).

2. La liberté d'association et ses restrictions

5. Il va de soi que l'existence d'une société civile dynamique est primordiale pour un Etat démocratique et que le respect des droits fondamentaux, et notamment des droits à la liberté d'expression, de réunion et d'association, est indispensable à son bon fonctionnement. Ces libertés sont consacrées respectivement par les articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n^o^ 5, «la Convention») (ainsi que par les articles 19 et 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques). Elles sont inextricablement liées et contribuent à un système d'équilibre des pouvoirs qui, si nécessaire, tient les autorités responsables. Cependant, elles ne sont pas absolues. Les restrictions à leur exercice prévues dans la Convention doivent être interprétées de manière étroite, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant les justifier[7]. La Cour européenne des droits de l'homme a rappelé à plusieurs reprises l'importance des associations autres que les partis politiques pour le bon fonctionnement de la démocratie. D'après les juges de la Cour, «[u]ne interaction harmonieuse entre personnes et groupes ayant des identités différentes est essentielle à la cohésion sociale. Il est tout naturel, lorsqu'une société civile fonctionne correctement, que les citoyens participent dans une large mesure au processus démocratique par le biais d'associations au sein desquelles ils peuvent se rassembler avec d'autres et poursuivre de concert des buts communs»[8].

6. Le Conseil de l'Europe a reconnu l'importance du rôle de la société civile, notamment en instaurant la Conférence des organisations internationales non gouvernementales («la Conférence des OING»), comprenant actuellement plus de 400 ONG dotées d'un statut participatif. La Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales (STE n^o^ 124) qui contient une définition des ONG internationales[9] a été adoptée en 1986. Elle est entrée en vigueur en 1991 mais, jusqu'à présent, elle n'a été ratifiée que par 11 Etats membres (principalement en Europe occidentale)[10]. Le Conseil de l'Europe a également élaboré des instruments non contraignants sur les ONG. En 2002, des «Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe» ont été adoptés à l'issue de réunions multilatérales à Strasbourg[11], et en 2007, le Comité des Ministres a adopté la 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 fonctionnement[12]. Ces 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, de leur réglementation et de leurs pratiques à l'égard des ONG. En décembre 2014, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) ont adopté

---

6. Voir le rapport intitulé «La situation des défenseurs des droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe» (Doc. 12957) et la Résolution 1891 (2012) de l'Assemblée du 27 juin 2012, ou encore «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.

7. Paragraphes 2 des articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les restrictions doivent être prévues par la loi, constituer des mesures nécessaires dans une société démocratique et poursuivre un but légitime mentionné dans la Convention. Voir, par exemple, *Organisation macédonienne unie Ilinden – PIRIN et autres c. Bulgarie (n° 2)*, Requêtes n^os^ 41561/07 et 20972/08, arrêt du 18 octobre 2011; *Organisation macédonienne unie Ilinden et Ivanov c. Bulgarie (n° 2)*, Requête n^o^ 37586/04, arrêt du 18 octobre 2011.

8. *Gorzelik et autres c. Pologne*, Requête n^o^ 44158/98, arrêt du 17 février 2004 (Grande Chambre), paragraphe 92.

9. D'après son article 1, la Convention «s'applique aux associations, fondations et autres institutions privées (ci-après dénommées ONG) qui remplissent les conditions suivantes:

a. avoir un but non lucratif d'utilité internationale;

b. avoir été créées par un acte relevant du droit interne d'une Partie;

c. exercer une activité effective dans au moins deux Etats; et

d. avoir leur siège statutaire sur le territoire d'une Partie et leur siège réel sur le territoire de cette Partie ou d'une autre Partie».

10. www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/124/signatures.

11. https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=15477&Site=COE.

12. Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres 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.

des «Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association»[13], qui proposent des orientations aux législateurs nationaux chargés de réglementer l'exercice de cette liberté, ainsi qu'un ensemble de bonnes pratiques.

7. L'article 11.2 de la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence afférente de la Cour disposent clairement que toutes les restrictions imposées aux activités des ONG doivent être prévues par la loi, poursuivre un but légitime (la sécurité nationale, la sûreté publique, la défense de l'ordre et la prévention du crime, la protection de la santé ou de la morale, la protection de la réputation ou des droits d'autrui[14]), être nécessaires «dans une société démocratique» et proportionnées. Ainsi que l'a souligné notre expert, M. Jeremy McBride, lors de l'audition à Madrid en octobre 2014, alors même que les normes internationales sont claires, les restrictions imposées aux ONG sont, en pratique, beaucoup trop larges et visent la plupart du temps les objectifs et les activités des ONG, leur formation et leur financement, ainsi que les obligations réglementaires auxquelles elles sont soumises. L'objectif d'une ONG ne doit pas être illégal, mais il est légitime qu'elle ambitionne de modifier la législation, pour autant qu'elle agisse par des moyens licites et que le résultat obtenu ne soit pas contraire à la démocratie. La jurisprudence de la Cour a montré que certains Etats Parties à la Convention interprétaient trop facilement les objectifs des ONG comme illégaux ou antidémocratiques. Les restrictions mises en place contre les ONG travaillant sur les droits des minorités (nationales) constituent un sujet de préoccupation particulier[15]. En outre, même si la décision de demander la personnalité morale doit demeurer un choix pour l'ONG[16], les critères et les procédures pour l'obtenir sont souvent peu clairs.

8. Parmi les autres restrictions «inappropriées» figurent celles liées aux entraves à l'obtention d'un financement étranger, lorsque des préoccupations par ailleurs légitimes (par exemple blanchiment d'argent ou financement du terrorisme) servent de prétexte pour stigmatiser des ONG. D'après la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres, les ONG doivent pouvoir recevoir librement des financements nationaux ou étrangers[17]. Le fonctionnement des ONG est aussi souvent entravé par des réglementations et des contrôles excessifs ou intrusifs. Il arrive que des sanctions telles que la suspension des activités ou la dissolution des ONG soient prononcées alors que des méthodes moins radicales pourraient être utilisées. D'après la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ces deux sanctions ne devraient jamais être infligées pour des irrégularités techniques.

3. Exemples d'entraves au bon fonctionnement des ONG

3.1. Situation générale

9. Dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, on note actuellement une tendance croissante à limiter les activités des ONG par le biais de l'instauration de cadres juridiques restrictifs, de procédures d'enregistrement longues et fastidieuses et de campagnes de diffamation, dans le but d'étouffer toute forme de critique[18]. Les ONG les plus touchées par ces restrictions sont celles menant des activités dans le domaine de la protection des droits de l'homme. Ces conclusions ont été confirmées par le rapport de 2015

13. Commission de Venise et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2014)046, 17 décembre 2014.
14. Cependant, le paragraphe 2 de l'article 11 de la Convention «n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat».
15. Voir les affaires dans lesquelles la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à des violations de l'article 11 de la Convention, par exemple l'arrêt rendu dans l'affaire *Maison de la civilisation macédonienne et autres c. Grèce*, Requête n° 1295/10, arrêt du 9 juillet 2015, ou les affaires concernant des entraves à la liberté d'association de la «minorité musulmane» en Grèce: *Bekir-Ousta et autres c. Grèce,* Requête n° 35151/05, arrêt du 11 octobre 2007, ou *Emin et autres c. Grèce*, Requête n° 34144/05, arrêt du 27 mars 2008.
16. D'après le troisième point de la Recommandation CM/Rec(2007)14, les ONG «peuvent être des entités ou organisations soit informelles soit dotées de la personnalité juridique» (voir également la partie B de cette même recommandation sur l'acquisition de la personnalité juridique).
17. D'après son point 50, «Les ONG devraient être libres de solliciter et de recevoir des contributions – dons en espèce ou en nature – non seulement des autorités publiques de leur propre Etat, mais aussi de donateurs institutionnels ou individuels, d'un autre Etat ou d'organismes multilatéraux, sous réserve uniquement de la législation généralement applicable en matière de douane, de change et de blanchiment d'argent, et de celle sur le financement des élections et des partis politiques».
18. 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 criminalisation», publié conjointement par l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT) et la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH).

du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe[19], même si ce document ne fait pas expressément mention d'un Etat membre spécifique du Conseil de l'Europe.

10. 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 déraisonnables à leur enregistrement. Or, dans certains pays et notamment en Fédération de Russie et en Azerbaïdjan, un des principaux obstacles posés par les autorités est justement l'accès des ONG au financement, notamment aux dons de l'étranger. 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'homme[20]. En outre, un nouveau terme, à connotation négative, celui d'«agent étranger» a été introduit dans la législation russe[21]. En Turquie, les ONG travaillant sur des questions politiquement sensibles (par exemple la situation de la minorité kurde) sont souvent discréditées aux yeux du public par des campagnes médiatiques et le harcèlement judiciaire, et leurs militants sont visés par la législation anti-terroriste[22]. En Hongrie, certaines ONG bénéficiant de subventions d'Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) (principalement de la Norvège) ont été la cible des autorités et ont fait l'objet d'une campagne de dénigrement. 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.

3.2. Fédération de Russie

3.2.1. La loi sur «les agents étrangers»

11. 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 dégradée[23]. 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 un financement de l'étranger[24] 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, exerçant les fonctions d'agent étranger»[25].

---

19. Voir chapitre 3, Liberté de réunion et liberté d'association, p. 54.
20. 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, paragraphe 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», paragraphe 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.
21. La loi fédérale russe n° 65-FZ du 8 juin 2012 de la Fédération de Russie portant modification de 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 portant modification de la loi sur les ONG (associations et fondations) du 13 juin 2000, la loi sur les subventions du 17 avril 1998, ainsi que le Code administratif du 11 juin 2000.
22. Voir plus haut note 18, p. 68.
23. Loi fédérale de la Fédération de Russie n° 121-FZ 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.
24. La loi couvre les fonds provenant d'un large éventail de sources, y compris les «Etats 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.
25. 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).

12. En Fédération de Russie, l'expression «agent étranger» a, historiquement, une connotation clairement négative et peut s'entendre comme un 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 civile[26]. La nouvelle loi a un effet dissuasif sur l'activité de ces ONG, leurs déclarations publiques devant être accompagnées d'une note précisant qu'elles émanent d'«organisations exerçant les fonctions d'agents étrangers». Alors que les sources nationales de financement sont rares, les ONG sont dissuadées par la loi en question d'accepter les financements provenant de sources étrangères. Une bonne part du financement étranger étant alloué 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. D'où le risque pour les ONG de voir leurs budgets diminuer considérablement, voire pour certaines de se trouver dans l'obligation de déposer le bilan.

3.2.2. La loi sur les organisations non commerciales (loi sur «les agents étrangers»)

13. La loi sur les organisations non commerciales du 12 janvier 1996 (modifiée le 4 juin 2014) 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'Etat en vue de modifier la politique de l'Etat, ainsi qu'à la formation de l'opinion publique à ces fins. Ces activités sont considérées comme «politiques» dans tous les cas, que l'organisation les mène dans l'intérêt de l'entité étrangère qui la finance ou non (article 2.6).

14. 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 énoncés par la loi (article 32.4) 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 russes[27] – annuellement (article 32.3). Si le financement reçu est égal ou supérieur à 200 000 RUB (environ € 2 800), 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[28].

15. Les modifications adoptées le 21 février 2014 étendent le pouvoir des autorités de 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 renforcé 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. Parallèlement, la sanction de suspension des activités de l'ONG prévue en cas de non-enregistrement a été abrogée[29].

3.2.3. Modifications du Code des infractions administratives et du Code pénal

16. 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, le défaut d'enregistrement au registre des «agents étrangers» ou encore l'absence de la mention «agent étranger» sur les documents publiés ou distribués par une telle ONG[30]. Sur le plan pénal, deux nouvelles infractions concernant 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 activité[31]. Deuxièmement, l'omission intentionnelle ou le défaut «malveillant» de soumission des

26. Freedom House, Factsheet on Russia's NGO Laws.
27. 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 communiquer aux médias.
28. Selon les dispositions du Code des infractions administratives.
29. 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.
30. Voir la loi fédérale n° 192-FZ «portant modification du Code des infractions administratives de la Fédération de Russie», 2012.

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 € 4 200) ou d'une peine d'emprisonnement de deux ans maximum[32] (article 330.1 du Code pénal).

3.2.4. La loi sur la «trahison»

17. Le Code pénal a été modifié en vue de redéfinir l'infraction de trahison[33]. La nouvelle définition de cette infraction laisse aux autorités une grande marge de manœuvre pour l'interpréter de façon arbitraire et l'appliquer à 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 avec les Nations Unies sur la situation des droits de l'homme en Russie[34]. Selon Human Rights Watch, aucun militant d'ONG n'a été accusé 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 individus[35].

3.2.5. La «loi Dima Yakovlev»

18. 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 Dima Yakovlev», qui interdit essentiellement l'adoption d'enfants russes par des citoyens américains. Cette loi comporte également deux dispositions qui visent spécifiquement les ONG recevant des financements d'organismes américains et les citoyens russo-américains travaillant dans le secteur de la société civile[36]. 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 Etats-Unis et en interdisant aux personnes ayant la double nationalité russo-américaine d'être dirigeants, soit d'ONG russes, soit d'antennes russes d'ONG internationales ou étrangères qui exercent des «activités politiques». Cependant, il semble pour l'heure qu'aucune ONG n'ait fait objet d'un contrôle dans le cadre de cette loi.

3.2.6. Mise en pratique de nouvelles lois et autres développements

19. 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 sur les «agents étrangers» et, le cas échéant, les obliger à s'y soumettre.

20. Le 6 février 2013, treize ONG russes de défense des droits de l'homme ont déposé une requête devant 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[37]. En août 2013, l'ancien commissaire aux droits de l'homme russe, Vladimir Loukine, a déposé un recours auprès de la Cour constitutionnelle au nom de quatre organisations contestant les injonctions du parquet leur demandant de s'inscrire au registre des «agents étrangers» ainsi que les amendes qui leur ont été infligées pour défaut d'enregistrement. Six autres ONG ont déposé des requêtes distinctes auprès de la Cour constitutionnelle pour contester la loi sur les «agents étrangers». Le 8 avril 2014, la Cour constitutionnelle a conclu que cette loi était

---

31. Les sanctions pénales pour ce nouveau type d'infraction prévoient une amende jusqu'à 200 000 roubles (environ € 2 800) ou une peine jusqu'à 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 € 1 700), ou une peine jusqu'à deux ans d'emprisonnement ou de travaux d'intérêt général.
32. Loi fédérale n° 121-FZ de 2012.
33. 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 consacrés à la trahison, à l'espionnage et à la divulgation de secrets d'Etat. En outre, le Code pénal a introduit un article séparé sur «la réception illégale d'informations constituant un secret d'Etat».
34. Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la Fédération de Russie, adoptées par le Comité à sa quarante-neuvième session (29 octobre-23 novembre 2012), p. 6 (existe en anglais et en russe).
35. Voir le cas d'Ivan Moseev, un universitaire d'Arkhangelsk, dont les lignes téléphoniques ont été mises sur écoute par le Service fédéral de sécurité (FSB), HRW (voir note de bas de page n° 18), p. 39.
36. 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 Dima Yakovlev»), adoptée le 21 décembre 2012.
37. *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.

conforme à la Constitution. Bien que la Cour constitutionnelle ait ordonné quelques ajustements mineurs, tels que la réduction des amendes, et qu'elle ait précisé la définition des «activités politiques» (qui englobe désormais également la publication de textes sur internet, conformément à une jurisprudence bien établie des juridictions russes)[38] ainsi que les dispositions relatives à la charge de la preuve, la loi reste essentiellement inchangée[39].

21. Le 5 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»[40] – 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» (Moscou). 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 les allégations de décès de soldats russes en Ukraine, et l'Institut pour le développement de la liberté d'information, connu pour ses prises de position critiques[41]. Depuis le 5 juin 2014, 95 ONG ont été ajoutées au registre des «agents étrangers» (dont cinq se sont inscrites volontairement); dans l'intervalle, une douzaine de ces ONG ont cessé toute activité et ont été rayées du registre (le Centre anti-discrimination «Memorial» et Coming Out, toutes deux de Saint-Pétersbourg, ayant cessé leurs activités avant que le ministre de la Justice ne se voie conférer ce pouvoir d'enregistrement unilatéral des «agents étrangers»)[42]. Le ministre de la Justice poursuit la constitution du registre des «agents étrangers», bien que certaines organisations précitées aient fait appel devant les tribunaux. Par ailleurs, le parquet a engagé des poursuites civiles contre certaines ONG qui ne s'étaient pas enregistrées comme «agents étrangers»[43], une trentaine d'ONG ont fait l'objet de poursuites administratives pour défaut d'enregistrement et des poursuites administratives sont en cours à l'encontre de responsables d'au moins six ONG. Une cinquantaine d'autres ONG ont fait l'objet d'une injonction quant à la nécessité de s'inscrire en tant qu'«agents étrangers» si elles envisageaient à l'avenir d'exercer des activités politiques ou de recevoir des financements de l'étranger. A la mi-novembre 2015, une centaine d'organisations avaient été enregistrées en qualité d'«agents étrangers». Les autorités ont infligé une amende à un certain nombre d'ONG qui n'avaient pas affiché la mention «agent étranger» sur leurs publications. En novembre 2015, le ministère de la Justice a proposé de nouvelles modifications de la législation relative aux «agents étrangers», qui visaient à interdire aux agents publics, à quelque niveau que ce soit, d'entretenir des rapports avec les «agents étrangers» et de participer à des événements organisés ou coparrainés par des «agents étrangers». Si elle est adoptée, cette mesure empêchera totalement les ONG qualifiées «d'agents étrangers» d'exercer une activité ordinaire de sensibilisation auprès des agents publics et des services administratifs.

22. Dans ce contexte, deux affaires sont particulièrement choquantes. Le Comité contre la torture (*Komitet Protiv Pytok*), une ONG de Nijni Novgorod fournissant une assistance juridique aux familles de personnes disparues dans le conflit du Caucase du Nord, a décidé de cesser ses activités et de fermer à la suite de la confirmation par la Cour d'appel, en juillet 2015, de son inscription au registre des «agents étrangers»[44]. Cette organisation avait remporté en 2011 le Prix des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire. En décembre 2014, le bureau de Grozny du Groupe mobile conjoint, dont elle fait partie, a été détruit par un incendie que l'on soupçonne criminel[45] et en juin 2015 il a été violemment attaqué et dévasté par des

---

38. 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) à l'organisation et la tenue d'actions politiques visant à influencer les décisions des organes de l'Etat, à modifier les politiques de l'Etat ou à influencer l'opinion publique avec les buts susmentionnés», par exemple en organisant des réunions, des manifestations, des rassemblements, des piquets de grève, des campagnes électorales ou référendaires, en diffusant des informations critiques à l'égard de décisions des organes d'Etat ou de leurs politiques (y compris à travers l'utilisation des technologies modernes). Voir la décision de la Cour constitutionnelle, p. 38 (en russe).
39. Front Line Defenders, «Russian constitutional court ruling on foreign agent law opens door to new wave of prosecutions», 17 avril 2014.
40. Human Rights Watch, «Russia: Foreign agents law hits hundreds of NGOs», 30 juin 2014.
41. Amnesty International, Une ONG qualifiée d'«agent de l'étranger» pour avoir rendu compte de l'action militaire russe en Ukraine, 29 août 2014.
42. En date du 9 octobre 2015. Voir Human Rights Watch, Russia: Government against Rights Groups.
43. En date du 9 octobre 2015, elles étaient au nombre de six.
44. Voir également la déclaration de notre commission du 27 janvier 2015 condamnant la décision du ministre de la Justice d'inclure cette organisation dans la liste des «agents étrangers».
45. Voir également la déclaration du président de notre commission du 16 décembre 2014 condamnant le harcèlement de cette organisation.

inconnus masqués[46]. Une autre affaire frappante concerne l'inscription au registre des «agents étrangers» «Memorial», l'une des plus célèbres organisations russes de défense des droits de l'homme. Le 28 septembre 2015, une cour d'appel de Moscou a confirmé l'amende de 600 000 roubles (près de € 8 450) infligée à cette organisation pour non-respect de la législation sur les «agents étrangers». «Memorial» a été condamné à cette amende parce que certains événements organisés par son organisation-sœur, International Memorial (qui n'est pas inscrite au registre), ont été annoncés sans la mention «agent étranger»[47]. En outre, le 6 novembre 2015, le ministère de la Justice a notifié «Memorial», par procès-verbal, que certains de ses documents «portaient atteinte à l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie en appelant au renversement du gouvernement et à un changement de régime politique». Les documents en infraction étaient des articles publiés sur le site web de l'organisation, qui affirmaient que des soldats russes combattaient en Ukraine et critiquaient l'emprisonnement de manifestants de l'opposition qui avaient pris part à une manifestation pacifique place Bolotnaya à Moscou, en mai 2012. Le 11 novembre 2015, le ministère a informé les médias qu'il avait transmis son rapport d'inspection sur «Memorial» au procureur général pour que celui-ci prenne des mesures[48]. Dans sa déclaration du 12 novembre 2015, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Thorbjørn Jagland, s'est dit préoccupé par ces accusations et a appelé les autorités russes à protéger les activités des défenseurs des droits de l'homme[49].

23. En juillet 2015, la législation russe sur les organisations non commerciales a une nouvelle fois été critiquée par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui a publié une mise à jour de son avis précédent à ce sujet[50].

3.2.7. Avis de la Commission de Venise, juin 2014

24. 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. Elle a recommandé de supprimer l'expression «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» et 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 l'expression «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.

3.2.8. Loi sur les organisations indésirables

25. En parallèle, une nouvelle mesure législative visant les ONG étrangères et internationales – la loi sur les «organisations indésirables» – a été adoptée le 19 mai 2015 et est actuellement à l'examen par la Commission de Venise à la demande de notre commission[51]. Cette loi érige en infraction pénale le fait de travailler pour le compte d'organisations étrangères et internationales qui, selon le gouvernement, «menacent l'ordre constitutionnel, la sécurité de l'Etat ou la défense nationale». Tout ressortissant russe qui «participe» aux activités d'une «organisation indésirable» est passible d'une amende administrative d'environ € 900 pour les deux premières infractions; au-delà de deux infractions par an, le contrevenant encourt des poursuites pénales et une peine maximale de six ans d'emprisonnement. Les organisations qualifiées d'«indésirables» ne pourront pas exercer d'activité sur le territoire de la Russie. Il ne leur sera plus possible d'organiser ou de prendre part à un projet ou à d'autres activités en Russie. Les organisations locales seront obligées de refuser des fonds provenant de tels groupes indésirables. Il est interdit aux banques et autres institutions financières d'autoriser des opérations financières provenant de ces organisations ou destinées à celles-ci[52].

---

46. Déclaration conjointe de Human Rights Watch, Amnesty International et Front Line Defenders, 3 juin 2015.
47. Human Rights Watch, Meanwhile in Putin's Russia, NGOs Face Oppression and Absurdity, 2 octobre 2015.
48. Amnesty International, Accusations against NGO «Memorial» are a vengeful assault on freedom of expression, déclaration publique du 13 novembre 2015.
49. Déclaration du Secrétaire Général sur le procès-verbal envoyé à «Memorial» par le ministère russe de la Justice, 12 novembre 2015.
50. CommDH(2015)17, 9 juillet 2015.
51. Voir le carnet de bord de la réunion du 23 juin 2015.

26. De l'avis de nombreuses organisations de défense des droits de l'homme, cette loi constitue un autre outil de harcèlement des entités sans but lucratif d'origine étrangère et des ressortissants russes coopérant avec elles. Selon l'OMCT[53], il manque dans la loi une définition claire de ce que signifie «menacent l'ordre constitutionnel, la sécurité de l'Etat, la défense nationale». Par ailleurs, elle octroie au procureur général des pouvoirs excessifs, car lui-même et ses suppléants sont chargés de dresser une liste des organisations indésirables en coopération avec le ministère des Affaires étrangères. Cette procédure unilatérale, politique par nature, empêche également l'accès des organisations classées comme indésirables à tout réexamen judiciaire indépendant des décisions qui les concernent.

27. Le 8 juillet 2015, la Chambre haute du Parlement russe (Conseil de la Fédération) a demandé au procureur général et au ministère des Affaires étrangères de vérifier la conformité de 12 organisations à but non lucratif avec la nouvelle loi sur les «organisations étrangères indésirables». La liste du Conseil de la Fédération incluait plusieurs organisations basées aux Etats-Unis, dont l'Open Society Foundation (OSF), National Endowment for Democracy (NED), Freedom House, l'International Republican Institute (IRI) et le National Democratic Institute (NDI), deux ONG réunissant la diaspora ukrainienne dans le monde entier, ainsi qu'un groupe informel contrôlant le respect des droits de l'homme en Crimée. Le 28 juillet 2015, les autorités russes ont décidé, pour la première fois, d'inscrire sur la liste noire l'organisation caritative basée aux Etats-Unis National Endowment for Democracy (NED), qui a soutenu les activités d'organisations ayant assuré la défense des droits de l'homme et de la société civile en Russie en première ligne depuis de nombreuses années. Le Bureau du procureur général a annoncé que les activités de NED dans le pays sont désormais illégales et demandé au ministère de la Justice de l'inscrire sur la liste des «organisations indésirables».

3.2.9. Subventions du Gouvernement russe

28. 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. Le 30 avril 2014, trois antennes de l'ONG Memorial (dont deux traitant de questions relatives aux droits de l'homme) ont obtenu des subventions pour un montant total de 3,7 millions RUB (soit environ € 75 000 à l'époque)[54].

3.3. Azerbaïdjan

3.3.1. Récentes modifications de la législation sur les ONG

29. Bien que la Constitution de l'Azerbaïdjan protège le droit à la liberté d'association dans son article 58, et qu'en vertu de son article 151, les accords internationaux contraignants priment sur la législation nationale, (à l'exception de la Constitution elle-même)[55], le respect de cette liberté fondamentale a suscité de vives inquiétudes ces dernières années. Les ONG, en particulier celles qui sont critiques envers les autorités, ont rencontré des difficultés particulières. Bon nombre d'entre elles se sont vu refuser leur enregistrement pour des motifs infondés, à la suite d'une mauvaise interprétation des dispositions législatives ou de l'allongement du temps de traitement de leur demande sans raison valable, ce qui a été critiqué par la Commission de Venise[56]. Certaines ONG ont dû déposer jusqu'à huit fois leur demande avant d'être enregistrées[57]. La procédure d'enregistrement est assez complexe: les ONG doivent faire des déclarations à plusieurs

---

52. FIDH et OMCT, Contribution écrite à la réunion 2015 sur la mise en œuvre de la dimension humaine de l'OSCE, 23 septembre 2015 (en anglais).
53. OMCT, Russian Federation: The Observatory deplores the adoption of the bill on «undesirable foreign organisations», 20 May 2015.
54. Pour de plus amples informations, voir – http://grants.oprf.ru/grants2014-1/winners/.
55. La Constitution de l'Azerbaïdjan telle qu'adoptée en 1995 et révisée en 2002 et 2009.
56. 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, paragraphe 62. Voir également: Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, «Avis concernant les amendements de 2009 à la loi azerbaïdjanaise sur les ONG et leur application» (anglais seulement), OING Conf/Exp (2011)2 de septembre 2011.
57. Voir la note d'information AS/Jur (2014) 03 de Mme Reps, note de bas de page n° 6.

ministères[58]; 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 infraction, les autorités peuvent prononcer sa dissolution. Il est à souligner qu'une telle disposition est appliquée indépendamment de la gravité des infractions donnant lieu aux avertissements.

30. La Cour européenne des droits de l'homme a rendu plusieurs arrêts concernant l'incapacité du ministre de la Justice à rendre des décisions définitives ou à répondre dans les délais prévus par la loi à des demandes des requérants d'enregistrer leurs associations, dans lesquels elle a conclu à une violation de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme[59]. Selon la Cour, un retard important à répondre à la demande d'enregistrement d'une association équivaut de fait à un refus de l'enregistrer.

31. Des modifications de la loi sur les ONG[60] 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, après avoir démontré qu'elles respectent les «valeurs morales nationales» et ne 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 concernée[61]. Ainsi, ces modifications ont rendu plus difficile l'ouverture des bureaux des ONG étrangères et internationales.

32. Dans son avis du 19 octobre 2011, la Commission de Venise a estimé que ces dispositions de la loi de 2009 étaient floues en raison de l'absence d'une définition précise des «valeurs morales nationales» et de la «propagande politique ou religieuse». La nécessité de conclure un accord bilatéral entre une ONG étrangère et les autorités nationales est en elle-même discutable et les modalités de la conclusion 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 internationales[62].

33. Malgré ces critiques de la Commission de Venise, le 15 février 2013, le parlement a adopté de nouvelles modifications de la loi sur les ONG, de la loi sur les subventions et du Code des infractions administratives, restreignant ainsi davantage les activités des ONG en Azerbaïdjan (elles sont entrées en vigueur le 12 mars 2013). Ainsi, les ONG ne sont pas autorisées à percevoir des fonds étrangers d'un montant supérieur à 200 AZN (€ 185) sans un accord officiel du ministre de la Justice, sous peine d'amende ou de confiscation de leurs biens. Les ONG ne peuvent recevoir des subventions ou des dons de plus de 200 AZN que par virement bancaire. Cela empêche donc les ONG non enregistrées de recevoir des fonds; n'ayant pas de personnalité juridique, elles ne peuvent pas ouvrir de compte bancaire[63]. Cette situation n'a pas laissé d'autre choix aux dirigeants des ONG que d'agir à la limite du strict cadre juridique, ce dont les autorités ont ensuite pris prétexte pour engager des poursuites pénales[64] (voir plus loin). En outre, deux autres séries de modifications ont été adoptées par le parlement, respectivement le 17 décembre 2013[65] (entrée en vigueur le 3 février 2014) et le 17 octobre 2014[66]. Les modifications adoptées en octobre 2014 ont

---

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

59. *Ramazanova et autres c. Azerbaïdjan*, Requête n° 44363/02, arrêt du 1er 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 Cemiyyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan* du 8 octobre 2009, Requête n° 37083/03, la Cour a conclu à une violation de l'article 11 à la suite d'une dissolution injustifiée de l'organisation requérante.

60. Loi n° 401, adoptée en 2000.

61. Commission de Venise, CDL-AD(2011)035, Avis n° 636/2011 du 19 octobre 2011, paragraphe 9. Le décret d'application du 16 mars 2011 a précisé les modalités de la procédure d'obtention d'un tel accord.

62. *Ibid*., paragraphe 85.

63. Amnesty International, Guilty of defending rights: Azerbaijan's human rights defenders and activists behind bars, mars 2015, p. 9.

64. *Ibid*.

65. Modifications de la loi sur les ONG, de la loi sur les subventions, de la loi sur l'enregistrement et du Code des infractions administratives.

66. Le 14 novembre 2014, le Président a promulgué ces modifications apportées à la législation et a signé deux décrets portant sur leur application.

explicitement étendu aux ONG non enregistrées (c'est-à-dire à leurs dirigeants)[67] l'obligation d'enregistrement concernant les subventions et ont imposé d'autres restrictions à l'acceptation de dons et de subventions par des ONG pour limiter leur financement étranger.

34. Dans son rapport du 6 août 2013[68], le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Nils Muižnieks, a constaté le caractère restrictif des nouvelles dispositions et, dans ses observations complémentaires du 23 avril 2014, a réitéré ses préoccupations concernant la détérioration des libertés d'expression et d'association en Azerbaïdjan[69]. Il a souligné dans ce document que «la complexité des exigences en matière d'enregistrement pousse inévitablement un certain nombre d'ONG à fonctionner en marge de la loi» et que «la législation ne doit pas empêcher toute action en faveur des droits de l'homme».

35. En septembre 2014, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Thorbjørn Jagland, a demandé à la Commission de Venise d'évaluer la loi sur les ONG telle que modifiée. Le 15 décembre 2014, la Commission de Venise a rendu un avis en la matière, en tenant compte de toutes les modifications adoptées en 2013 et en 2014[70]. Malgré certaines avancées positives limitées dans la législation, la Commission de Venise a noté que de nombreuses recommandations figurant dans son avis de 2011 n'avaient pas été prises en compte, notamment en ce qui concerne les ONG étrangères et la possibilité d'ordonner leur dissolution. Par ailleurs, les modifications en question ont permis l'introduction de nouvelles dispositions controversées concernant les ONG étrangères, l'acceptation de subventions et de dons ainsi que l'obligation de rendre compte aux autorités publiques[71]. Selon la Commission de Venise, «l'effet cumulé de ces dispositions restrictives (…) risque d'avoir un effet dissuasif sur la société civile, en particulier sur les associations engagées sur des questions clés telles que les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit[72]». La Commission de Venise a donc recommandé aux autorités azerbaïdjanaises de simplifier et de décentraliser la procédure d'enregistrement, de revoir l'exigence pour les ONG internationales de créer des filiales et d'obtenir leur enregistrement, de revoir les dispositions visant à empêcher le financement étranger et de supprimer les dispositions permettant une ingérence dans l'autonomie interne des ONG (comme certaines obligations de rendre compte et la surveillance par l'autorité publique de l'organisation interne des ONG).

3.3.2. Mise en pratique de la réglementation sur les ONG

36. 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 2011[73], la Maison des droits de l'homme d'Azerbaïdjan, créée en 2007 en tant que bureau national de la Fondation «Maison des droits de l'homme», a été contrainte de cesser ses activités sans avertissement jusqu'à ce qu'un accord avec les autorités soit trouvé. Avant sa fermeture, la Maison n'avait reçu aucun avertissement concernant une quelconque infraction à la loi. Malgré les négociations menées avec les autorités pendant trois ans, la Maison n'a pas été autorisée à rouvrir à ce jour[74]. Il importe de souligner qu'aucune disposition de la loi de 2009 n'oblige les ONG déjà enregistrées et opérationnelles d'obtenir un accord du ministre de la Justice.

37. Le gouvernement affirme octroyer une aide financière à certaines ONG. Néanmoins, sont financées uniquement les organisations favorables au régime[75]. Les autres ONG sont régulièrement soumises à des ingérences et à des menaces de la part des autorités. Ainsi, 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. De la même manière, le 19 avril 2011, l'Institut pour les droits des médias 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 désignation 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 doive être notifiée au ministre de la Justice.

---

67. Amnesty International, voir ci-dessus la note de bas de page n° 63, p. 9.
68. Commissaire aux droits de l'homme, CommDH(2013)14, rapport du 6 août 2013, p. 21.
69. Commissaire aux droits de l'homme, «Les libertés d'expression, de réunion et d'association se détériorent en Azerbaïdjan» (anglais seulement), observations du 23 avril 2014, CommDH(2014)10.
70. Commission de Venise, Avis relatif à la loi sur les organisations non gouvernementales (associations publiques et fonds) telle qu'amendée de la République d'Azerbaïdjan, adopté par la Commission à sa 101e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2014), Avis 787/2014, CDL-AD(2014)043.
71. *Ibid*., paragraphes 88-91.
72. *Ibid*., paragraphe 93.
73. Une autre organisation, l'Institut national démocratique a été obligé également de cesser ses activités le 10 mars 2011.
74. Баку призвали зарегистрировать «Дом прав человека Азербайджана», 11 mars 2014.
75. Voir AS/Jur (2014) 03, note de bas de page n° 6.

38. Le Centre d'observation des élections (EMC) a été fermé au cours de la période préélectorale de l'élection présidentielle d'octobre 2008, car, selon le ministre de la Justice, l'organisation ne l'avait pas 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 l'élection présidentielle en Azerbaïdjan, le président et deux membres de l'EMDS ont été interrogés par le Département d'enquête sur les infractions graves du bureau du procureur général sur l'acceptation par l'organisation de subventions importantes de la part d'investisseurs étrangers[76]. 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 divers chefs d'accusation, notamment pour «évasion fiscale», «abus d'autorité» et «activités commerciales illicites»[77]. Le 26 mai 2014, M. Mammadli a été condamné à une peine de cinq ans et demi d'emprisonnement par le Tribunal des crimes graves de Bakou[78]. Son collègue, Bashir Suleymanli, directeur exécutif de l'EMDS, a été condamné à une peine de trois ans et demi d'emprisonnement.

39. Le 17 mars 2014, Fouad Aleskerov, chef du service d'application des lois du cabinet du président, a accusé des ONG telles que Freedom House, Human Rights Watch, Amnesty International et Transparency International d'appliquer des normes à géométrie variable à l'égard de l'Azerbaïdjan et de faire de fausses déclarations dans leurs rapports. Selon lui, non seulement il ne faut pas coopérer avec ces organisations, mais il est nécessaire de lutter contre leur système du «deux poids, deux mesures» et de prévenir la propagation de fausses informations sur l'Azerbaïdjan[79].

40. Le 13 mai 2014, le Département d'enquête sur les infractions graves du bureau du procureur 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 et National Endowment for Democracy). Depuis cette date, plusieurs défenseurs des droits de l'homme de premier plan et dirigeants d'ONG ont été arrêtés sous les chefs d'accusation d'abus de pouvoir, d'évasion fiscale, d'entreprise illicite ou de fraude: Intigam Aliyev (avocat spécialisé dans la défense des droits de l'homme et dirigeant de Legal Education Society, ainsi que membre du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING), Rasul Jafarov (fondateur de Human Rights Club), Leyla Yunus (avocate 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 Yunus (historien)[80]. 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 et ont été condamnées par plusieurs instances du Conseil de l'Europe (le Secrétaire Général[81], le Commissaire aux droits de l'homme[82], et notre commission[83]) et par des instances d'autres organisations gouvernementales internationales – l'Union européenne[84], l'OSCE[85] et les Nations Unies[86] – et plusieurs organisations non gouvernementales[87].

---

76. HRW, Azerbaijan: Prominent Election Monitor Arrested, 18 décembre 2013.
77. Human Rights House Foundation, «Free human rights defender and election observer Anar Mammadli», 31 janvier 2014.
78. European Platform for Democratic Elections, «5,5 years of prison for EPDE board member Anar Mammadli», 27 mai 2014.
79. Trend, «Азербайджан должен поменять позицию в отношении ряда международных организаций – Администрация Президента», 17 mars 2014.
80. 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.
81. Déclaration du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe Thorbjørn Jagland du 11 août 2014, «Le Secrétaire Général Thorbjørn Jagland inquiet pour les défenseurs des droits de l'homme en Azerbaïdjan». Voir aussi sa déclaration du 1er août sur l'arrestation de Leyla Yunus.
82. Inquiétudes concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme en Azerbaïdjan, communiqué de presse du 7 août 2014.
83. Déclaration du 30 septembre 2014: http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-FR.asp?newsid=5225&lang=1&cat=5.
84. Voir la déclaration des porte-parole du service européen pour l'action extérieure (SEAE) de l'Union européenne concernant la condamnation de M. Huseynli du 17 juillet 2014, et leur déclaration du 6 août 2014 concernant l'arrestation de Rasul Jafarov. Voir aussi la Résolution du Parlement européen sur la persécution des défenseurs des droits de l'homme en Azerbaïdjan (2014/2832(RSP)), adoptée le 18 septembre 2014, dans laquelle il condamne cette arrestation «dans les termes les plus fermes» et souligne que «le respect le plus strict des droits de l'homme, des principes démocratiques, des libertés fondamentales et de l'Etat de droit est au cœur du cadre de coopération que constitue le partenariat oriental, ainsi que des engagements pris par l'Azerbaïdjan au sein du Conseil de l'Europe et de l'OSCE», respectivement paragraphes P.2 et P.1.
85. Représentante de l'OSCE pour la liberté des médias, 5 août 2014: www.osce.org/fom/122389 (anglais seulement).

41. Les comptes bancaires d'au moins dix 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 fait la cessation des activités de ces ONG.

42. 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 (il s'est par la suite réfugié à l'ambassade de Suisse à Bakou en août 2014; en juin 2015, il a été transféré en Suisse et a récemment été privé de sa citoyenneté azerbaïdjanaise). Le 5 septembre 2014, les forces de sécurité azerbaïdjanaises ont effectué une descente dans les locaux d'IREX, dont les comptes bancaires ont été gelés, au motif que cette ONG était financée par les Etats-Unis.

43. Malgré les critiques des organisations internationales, les répressions contre les militants des droits de l'homme et les dirigeants d'ONG ont continué (à l'exception de la grâce accordée à M. Hasan Huseynli en octobre 2014). Le 5 décembre 2014, une célèbre journaliste d'investigation, M[me] Khadija Ismayilova[88], a été arrêtée quelques semaines après sa participation à une manifestation organisée en marge de la quatrième partie de session de 2014 de l'Assemblée parlementaire à Strasbourg.

44. Au cours de l'année 2015, tous les militants mentionnés plus haut, qui étaient des partenaires du Conseil de l'Europe depuis longtemps, ont été condamnés à des peines de prison de longue durée: sept ans et demi pour Intigam Aliyev[89] (peine confirmée en appel), six ans et trois mois pour Rasul Jafarov[90] (en appel), huit ans et demi pour Leyla Yunus, sept ans pour Arif Yunus (le 12 novembre 2015, il a été libéré pour raisons humanitaires et assigné à résidence à son domicile[91]) et sept ans et demi pour Khadija Ismayilova.

45. Dans sa Résolution 2062 (2015) du 23 juin 2015, l'Assemblée a évoqué les condamnations et les arrestations mentionnées plus haut et a appelé l'Azerbaïdjan à «mettre un terme à la répression systématique contre les défenseurs des droits de l'homme, les médias et tous ceux qui critiquent le gouvernement, y compris aux poursuites à motivation politique; …» (paragraphe 11.1)[92]. Elle a également appelé les autorités «à réviser la loi sur les ONG en vue de répondre aux préoccupations exprimées par la Commission de Venise» et «à créer un environnement propice aux activités légitimes des ONG, y compris celles exprimant des avis critiques» (paragraphe 11.7). De la même manière, dans sa résolution sur l'Azerbaïdjan du 8 septembre 2015, le Parlement européen a appelé les autorités à revoir la législation sur les ONG, a condamné vivement «la répression sans précédent exercée contre la société civile», a souligné que cette dernière a «un rôle essentiel à jouer dans le développement de la démocratie, de la stabilité et de la prospérité» du pays et a exhorté l'Azerbaïdjan à «réévaluer sa politique à l'égard de la société civile indépendante en vue de faciliter un débat national ouvert et conforme aux normes internationales»[93].

46. Le 7 octobre 2015, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Thorbjørn Jagland, a décidé du retrait de son représentant auprès du groupe de travail conjoint sur les questions relatives aux droits de l'homme en Azerbaïdjan, qui a été créé pour relancer le dialogue entre la société civile et les autorités, et est composé de responsables du gouvernement, de parlementaires et de militants des droits de l'homme. En annonçant sa décision, le Secrétaire Général a précisé que «la situation globale des défenseurs des droits de l'homme dans le pays s'est considérablement détériorée»[94]. Ce représentant assistait à ces réunions depuis octobre 2014.

---

86. Voir l'appel des experts des Nations Unies du 19 août 2014, Persecution of rights activists must stop – UN experts call on the Government of Azerbaijan, par le Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, Michel Forst, le Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, Maina Kiai, et le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, David Kaye.
87. Par exemple Amnesty International, Recent human rights concerns in Azerbaijan, septembre 2014.
88. Déclaration du 5 décembre 2014 de M[me] Anne Brasseur, Présidente de l'Assemblée parlementaire.
89. Voir la déclaration de notre commission du 23 avril 2015.
90. Voir la déclaration de notre commission du 21 avril 2015.
91. Human Rights House, Dispatches: An Opening to Seize Upon in Azerbaijan, 12 novembre 2015. Cette mesure a été saluée par la Présidente de l'Assemblée, M[me] Anne Brasseur, le 13 novembre 2015.
92. Voir le rapport de la commission de suivi, Doc. 13801 (corapporteurs: MM. Pedro Agramunt (Espagne, PPE/DC) et Tadeusz Iwinski (Pologne, SOC)).
93. 2015/2840(RSP), paragraphes 9, 3 et 7 de la résolution.
94. «Le Conseil de l'Europe se retire du groupe de travail conjoint sur les questions relatives aux droits de l'homme en Azerbaïdjan», 7 octobre 2015.

3.4. Turquie

47. En Turquie, même si la société civile ne fait pas l'objet de répressions graves comme en Fédération de Russie et en Azerbaïdjan, il convient de se pencher sur quelques événements récents inquiétants. En juillet 2004, une nouvelle loi sur les associations est entrée en vigueur, et a été jugée par la Commission européenne «conforme, d'une manière générale, aux normes internationales»[95]. Le droit d'exercer la liberté d'association est également régi par le Code civil turc[96] et la loi sur les fondations[97]. 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 de 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 peu nombreuses. Il existe également un certain nombre de fondations de promotion 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 dissolution, en s'appuyant sur les dispositions relatives à la langue officielle de l'Etat.

48. 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 (*İnsan Hakları Derneği*, IHD) constitue un exemple caractéristique de cette forme de harcèlement étatique, les poursuites de ses dirigeants et de ses responsables locaux pour terrorisme, qui entraînent de longues périodes de détention provisoire, étant souvent fondées sur des motifs arbitraires. L'association a subi de lourdes pénalités financières[98].

49. La loi antiterroriste, 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 eu des répercussions sur les associations travaillant, notamment, sur la question sensible des droits des Kurdes, qui sont souvent assimilés à des groupes terroristes[99]. Les médias pro-gouvernementaux contribuent à discréditer ces ONG aux yeux du grand public et de leurs donateurs potentiels, nationaux ou étrangers[100].

50. 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 comptable est très compliqué et on peut facilement faire des erreurs par manque de maîtrise. En effet, les petites associations et les bureaux des ONG n'ont pas les moyens 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 de 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.

---

95. Turkey 2006 Progress Report du 8 novembre 2006, SEC(2006)1390, p. 15.
96. Loi n° 4721 adoptée le 22 novembre 2001.
97. Loi n° 5737 du 20 février 2008.
98. Front Line Defenders, «Turkey: Sentencing of four Human Rights Association (IHD) members», 25 janvier 2013.
99. 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 six à sept 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. Voir aussi le cas du chef du bureau de l'IHD à Diyarbakir, Muharrem Erbey, poursuivi pour actes de terrorisme et maintenu en détention provisoire prolongée. Les preuves contre Erbey, dont le procès est en cours, ne comprenaient pas d'allégation d'actes de violence, d'incitation à la violence ou de soutien matériel à des organisations armées. Ou le cas de l'étudiante franco-turque Sevil Sevimli, qui, après avoir participé à une manifestation le 1er mai 2012 à Istanbul, a été condamnée, en février 2013, à cinq 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.
100. Voir note de bas de page n° 18, p. 74.

51. 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'homme[101].

3.5. Hongrie

52. Les 9 et 10 novembre 2015, j'ai effectué une mission d'information à Budapest, où j'ai rencontré les représentants des autorités: des parlementaires (dont M. Gergely Gulyàs, vice-président du Parlement), M. Csaba Latorcai, secrétaire d'Etat aux Affaires sociales prioritaires auprès du cabinet du Premier ministre, M. Barna Berke, secrétaire d'Etat à la Coopération judiciaire internationale et de l'Union européenne auprès du ministère de la Justice, M. Làszló Székely, médiateur, ainsi que des fonctionnaires de l'Office de contrôle du Gouvernement hongrois (KEHI) et des représentants d'ONG.

53. Il existe, en Hongrie, plus de 81 000 ONG enregistrées (53 000 associations et 28 000 fondations, d'après mes interlocuteurs du ministère de la Justice). Les ONG peuvent être créées à des fins qui sont conformes à la Loi fondamentale et ne sont pas illégales[102]. Les deux formes juridiques traditionnelles des ONG sont l'association et la fondation; les formes particulières d'association sont l'alliance, le parti politique et le syndicat.

54. La législation hongroise n'impose pas de restrictions aux activités législatives ou politiques des ONG. La définition de ce qu'est une «activité politique» est assez précise et ne pose pas de problème d'interprétation[103]. 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 d'actions de promotion, 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. 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.

55. La législation hongroise prévoit une possibilité pour les ONG de prendre part au processus décisionnel 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 de société. Elles peuvent également critiquer la politique ou les autorités à tout moment et en 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, seuls les partis politiques ne peuvent pas accepter de soutien financier d'un gouvernement étranger[104], une telle restriction ne s'appliquant pas aux autres types d'ONG.

56. Depuis 2010, date à laquelle il a obtenu la majorité des deux tiers des sièges du parlement, le Fidesz a entrepris de renouveler la Constitution du pays. La nouvelle Constitution (la Loi fondamentale) et les textes de loi connexes sont entrés en vigueur en janvier 2012 et ont été ultérieurement modifiés à plusieurs reprises; ils ont influé sur le fonctionnement de la justice et de la Cour constitutionnelle. La nouvelle loi relative aux médias de 2010 a également fait l'objet de critiques, car elle restreint l'indépendance des médias. Dans sa Résolution 1941 (2013), l'Assemblée s'inquiétait de «l'érosion de l'équilibre démocratique entre les différents pouvoirs, qui résulte du nouveau cadre constitutionnel en Hongrie», en soulignant la concentration excessive des pouvoirs[105]; elle se demandait également dans quelle mesure le pays respectait le principe de démocratie, la protection des droits de l'homme et l'Etat de droit. Elle a toutefois décidé de ne pas ouvrir une procédure de suivi à l'égard de la Hongrie[106] et de suivre attentivement la situation[107].

---

101. L'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, «Turkey: Human Rights Defenders, guilty until proven innocent», mai 2012.
102. Article 3.4 de la loi CLXXV/2011 dite «loi CSO».
103. Article 2, alinéa 22, de la loi CSO.
104. Loi XXXIII/1989.
105. Demande d'ouverture d'une procédure de suivi pour la Hongrie, adoptée le 25 juin 2013, paragraphe 6.

57. Entre-temps, certaines ONG ont fait état de leurs inquiétudes du fait de la dégradation de la situation de la société civile et des restrictions imposées à la liberté d'association[108]. En octobre 2013, un projet de loi apparemment inspiré de la loi russe relative aux «agents étrangers» a été déposé au parlement par trois membres du parti Jobbik[109]. Selon mes interlocuteurs du Parlement hongrois, le projet de loi a été rejeté en commission.

58. De nouvelles intimidations de certaines ONG ont été signalées après la reconduction du gouvernement du Fidesz à l'issue des élections législatives de début avril 2014[110]. Les ONG visées étaient celles qui géraient le «programme du Fonds pour les ONG» financé par les subventions de l'EEE (l'Espace économique européen)[111], c'est-à-dire la Fondation hongroise Partenariat pour l'environnement (un consortium composé d'Őkotàrs, d'Autonomia, de Demnet et de la fondation Kàrpàtok), et certaines ONG bénéficiaires de ces subventions. Les 14 et 15 août 2013, des quotidiens ont publié des articles qui stigmatisaient Őkotàrs et 13 autres ONG bénéficiaires des subventions de l'EEE, en les qualifiant d'ONG «au service d'intérêts étrangers». Le 8 avril 2014, M. Jànos Làzàr, directeur de cabinet du Premier ministre, a écrit au Gouvernement norvégien en affirmant que l'argent du Fonds pour les ONG était versé à des ONG liées à un parti d'opposition et en mettant en doute l'indépendance d'Őkotàrs. Le 30 avril 2014, un autre haut fonctionnaire du cabinet du Premier ministre a affirmé que le consortium était «sous la dépendance des partis, qu'il n'était personne sauf un tricheur»[112]. Le 9 mai 2014, les paiements versés par les trois donateurs (Islande, Liechtenstein et Norvège) au titre des subventions de l'EEE ont été suspendus en raison du non-respect par le Gouvernement hongrois du régime de gestion et de mise en œuvre convenu[113]. Le gestionnaire des fonds a toutefois poursuivi ses versements en faveur des ONG hongroises[114], ce qui a amené M. Làzàr à faire une nouvelle déclaration publique, en appelant à la suspension du Fonds pour les ONG. A la suite de cette déclaration, le 28 mai 2014, l'Office de contrôle du Gouvernement hongrois (KEHI) a commencé à enquêter sur les organisations et les programmes qui bénéficiaient de cette source de financement. 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 de l'EEE puissent être considérées comme des «fonds publics hongrois». La vérification a été effectuée le 2 juin 2014 et le KEHI a demandé qu'un certain nombre de documents lui soient transmis, ce qu'Őkotars a refusé de faire. En juillet 2014, 58 ONG bénéficiaires de subventions ont été priées une nouvelle fois de communiquer les documents relatifs à leurs projets et certaines d'entre elles se sont exécutées, tout en contestant le fondement légal de cette demande[115]. En outre, un certain nombre d'organisations bénéficiaires de ce financement (y compris des organisations de défense des droits de l'homme et des droits des femmes, ainsi que Transparency International) qui avaient été stigmatisées par les médias en août 2013 ont été

---

106. Paragraphe 14. Malgré la recommandation en ce sens du rapport de la commission de suivi, «Demande d'ouverture d'une procédure de suivi pour la Hongrie», Doc. 13229 (rapporteures: M^me^ Jana Fischerovà (République tchèque, GDE) et M^me^ Kerstin Lundgren (Suède, ADLE)).

107. Ainsi, en juin 2015, l'Assemblée a examiné les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Résolution 1941 (2013) pour les questions relatives à la législation en matière de liberté de religion, la justice et la Cour constitutionnelle, ainsi qu'à la situation des médias, et a décidé de mettre un terme à l'examen spécial de ces questions; paragraphe 3 de la Résolution 2064 (2015) sur la situation en Hongrie à la suite de l'adoption de la Résolution 1941 (2013) de l'Assemblée, adoptée le 24 juin 2015. Voir également le rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, Doc. 13806 (rapporteur: M. Robert Walter, Royaume-Uni, GDE).

108. Human Rights Watch, «Wrong Direction on Rights: Assessing the impact of Hungary's new constitution and laws», 16 mai 2013.

109. 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. Voir également «Jobbik tabled the "foreign agent" bill in parliament».

110. Rapport d'Amnesty International, Their Backs to the Wall: Civil Society under Pressure in Hungary, 2015.

111. Le Protocole d'accord pour la mise en œuvre du mécanisme financier de l'EEE 2009-2014, conclu par les trois Etats donateurs (Norvège, Islande et Liechtenstein) et la Hongrie, représente le fondement juridique de l'octroi de ce type d'aide financière. Le programme du Fonds pour les ONG est géré sur la base d'un accord de programme du 14 janvier 2013, signé par la Fondation hongroise Partenariat pour l'environnement et le Bureau du mécanisme financier («FMO», dont le siège est à Bruxelles et qui est chargé du fonctionnement quotidien du Mécanisme financier de l'EEE). Plus de 400 ONG bénéficient de sommes versées par ce fonds (dont les activités portent sur les questions relatives aux droits de l'homme, la protection des minorités, les projets en faveur des jeunes, etc.). Son budget est de prêt de € 13 millions; l'EEE est ainsi le plus important donateur des ONG hongroises.

112. Rapport d'Amnesty International, voir plus haut note de bas de page n^o^ 110, p. 7.

113. Les autorités hongroises ont en effet pris la décision unilatérale de transférer hors de l'administration centrale la compétence de la mise en œuvre et du suivi du régime de subventions, en violation des accords qui régissent ce financement; voir: https://www.regjeringen.no/en/topics/european-policy/norwaygrants/diverse-saker/Suspension-of-funds-to-Hungary/id2008980/.

114. European Liberties Platform, «Why is the Hungarian government waging a war on civil society?», 25 juin 2014.

115. *Ibid*.

inscrites sur une liste noire par le gouvernement (et surnommées les «13 malhonnêtes»)[116]. En juillet 2014, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a condamné avec fermeté la stigmatisation par les autorités hongroises des ONG qui défendent les droits de l'homme et les valeurs démocratiques et les a appelées à reconsidérer le fondement sur lequel les vérifications ont été effectuées[117]. Dans un discours prononcé le 26 juillet 2014, le Premier ministre hongrois, M. Victor Orbàn, a évoqué les ONG bénéficiaires de subventions de l'EEE en les qualifiant de «militants politiques payés, qui cherchent à favoriser les intérêts étrangers», et a formulé d'autres remarques critiques à leur égard (en utilisant le terme de «mercenaires») dans une autre allocution du 15 septembre 2015[118].

59. Malgré ces critiques, les perquisitions dans les locaux des organisations qui distribuent les subventions de l'EEE ont continué: le 8 septembre 2014, sur la base d'allégations de mauvaise gestion, des fonctionnaires de police ont perquisitionné certaines organisations, dont Okotárs et Demnet qui font partie du «consortium» distribuant les subventions de l'EEE, et ont saisi leurs dossiers et leurs serveurs informatiques[119]. Un tribunal d'instance de Buda, devant lequel ces organisations avaient intenté une action, a conclu le 23 janvier 2015 que ces perquisitions avaient été illégales. En septembre 2014, l'administration fiscale a suspendu, à la demande du KEHI, les numéros fiscaux du «consortium» de quatre organisations, mais ces dernières ont déposé un recours devant la justice hongroise. Le 23 février 2015, la juridiction saisie a décidé de suspendre cette suspension des numéros fiscaux de trois organisations du consortium et de les autoriser à exercer librement leurs activités[120].

60. Le 12 novembre 2014, le KEHI a demandé au procureur d'engager des poursuites pénales à l'encontre des ONG concernées, sur la base d'une vérification comptable qu'il avait effectuée. Le procureur a constaté des irrégularités administratives uniquement chez trois ONG (sur les 24 ONG qui avaient fait l'objet de l'enquête)[121]. Entre-temps, les audits réalisés à la demande du FMO (Bureau du mécanisme financier) et de la Norvège n'ont observé aucune irrégularité dans la gestion des fonds. Dans une interview donnée le 21 octobre 2015, M. Làzar a déclaré que, malgré les conclusions contraires du procureur, il restait convaincu qu'Őkotárs exerçait ses activités de manière illégale[122].

61. Au cours de ma visite à Budapest, je me suis entretenu longuement de ces questions avec les représentants aussi bien des autorités que des ONG. Les ONG se sont plaintes de l'absence de recours contre les décisions du KEHI, tandis que ce dernier a indiqué qu'il se contentait de formuler des «recommandations» et a déploré le manque de coopération de certaines ONG contrôlées. Un certain nombre d'ONG se sont également plaintes de la portée étendue des enquêtes menées par le KEHI (qui est allé jusqu'à mettre contester les honoraires de leurs avocats) et ont souligné que leur activité avait un caractère éminemment professionnel (surtout dans le domaine des droits des femmes) et non politique. Selon les autorités, les moyens de sortir de l'impasse actuelle seront bientôt trouvés en coopération avec les Etats donateurs; certains termes employés dans les accords qui concernent les subventions de l'EEE sont imprécis et pourraient être reformulés. Elles m'ont également assuré une nouvelle fois que le parti au pouvoir partageait les valeurs européennes et que le gouvernement était prêt à accepter les critiques de la société civile.

62. Mes interlocuteurs des différentes ONG se sont également plaints de leurs difficultés de communication avec les agents publics (y compris le médiateur), de la mise en place de nouveaux frais pour la réalisation de copies de documents, des campagnes de dénigrement menées dans les médias, des agressions verbales auxquelles se livrent les responsables du gouvernement, de l'octroi d'aides financières nationales (versées par le Fonds national de coopération) aux ONG liées au gouvernement (près de 27 000 ONG bénéficient de ce financement) et de l'absence de stratégie du gouvernement à l'égard de la société civile. Toutes les ONG sont convenues que, si la législation relative aux ONG était extrêmement démocratique, son application posait de nombreux problèmes concrets.

---

116. Il s'agit principalement d'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.
117. Communiqué de presse du 24 juillet 2014, CommDH 028(2014).
118. Rapport d'Amnesty International, voir plus haut note 113, p. 7.
119. Déclaration publique d'Amnesty International, «Hungarian government must end its intimidation of NGOS», 10 septembre 2014.
120. Le 28 mai 2015, cette juridiction a décidé de suspendre la procédure relative à la quatrième organisation et a saisi la Cour constitutionnelle; le 5 octobre 2015, cette dernière a conclu à la constitutionnalité de la disposition légale sur le fondement de laquelle la suspension du numéro fiscal avait été décidée.
121. Eötvös Kàroly Policy Institute, Transparency International Hungary, HCLU, Hungarian Helsinki Committee, Timeline of governmental attacks against Hungarian NGO Sphere, 12 août 2015.
122. *Ibid*., p. 5.

63. Les autorités m'ont expliqué que certains des problèmes rencontrés par les ONG qui effectuent des démarches auprès de l'administration étaient liés à un excès de bureaucratie, dont l'origine remonte à l'époque de l'empire austro-hongrois. Il ne s'agit donc pas de difficultés propres aux ONG, mais d'un problème plus général. Pour y remédier, le gouvernement élabore en ce moment une législation qui vise à simplifier la procédure judiciaire et à garantir aux ONG un accès à un financement transparent. De plus, le Groupe de travail sur les droits de l'homme se réunit tous les six mois sous les auspices du ministère de la Justice et 200 ONG participent à ces réunions. J'ai constaté au cours de ma visite qu'il existait une défiance générale et mutuelle entre les ONG et les autorités et que ces dernières faisaient une distinction entre les organisations «de l'opposition» et celles «qui ne font pas partie de l'opposition».

4. Législation sur les ONG dans les Etats membres du Conseil de l'Europe: analyse des réponses au questionnaire du CERDP

64. A la suite du questionnaire que j'ai envoyé aux parlements de tous les Etats membres par l'intermédiaire du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP)[123], j'ai reçu des réponses de 31 Etats membres: l'Albanie, l'Allemagne, l'Andorre, l'Autriche, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, Chypre, la Croatie, l'Estonie, la Finlande, la France, la Géorgie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», la Lituanie, le Luxembourg, le Monténégro, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République de Moldova, la Fédération de Russie, la République slovaque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Serbie, la Slovénie et la Suède. Ces réponses sont résumées ci-dessous.

4.1. Législation générale sur les ONG

4.1.1. Sous quelle(s) forme(s) juridique(s) peuvent opérer légalement les ONG? Sont-elles obligées d'acquérir la personnalité juridique?

65. Le terme «ONG» n'a généralement pas de définition juridique dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe (sauf en Lituanie). Les ONG fonctionnent le plus souvent sous la forme d'associations, mais parfois aussi sous d'autres formes (fondations, clubs, syndicats, sociétés à but non lucratif, etc. – la terminologie varie selon les Etats).

66. Pour acquérir la personnalité juridique, les ONG (associations) doivent s'enregistrer auprès de l'autorité compétente. Certains Etats membres ont indiqué que l'enregistrement, et par conséquent l'acquisition de la personnalité juridique, était nécessaire pour pouvoir fonctionner en tant qu'ONG (c'est par exemple le cas en Bosnie-Herzégovine, dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», au Monténégro et en Russie). Au Royaume-Uni, les ONG qui souhaitent mener certaines activités doivent s'enregistrer en conséquence (œuvre de bienfaisance, coopérative, société mutualiste, société à responsabilité limitée, associations de logement, etc.) et obtenir le statut juridique adéquat. L'œuvre de bienfaisance est la forme d'enregistrement la plus fréquente; l'enregistrement n'est pas considéré comme conférant un statut caritatif en soi, mais plutôt comme la reconnaissance du fait que les conditions juridiques attachées à ce statut sont remplies.

67. Dans d'autres Etats membres, les associations peuvent mener des activités à but non lucratif sans être une personne morale (comme en Allemagne, en Belgique, à Chypre, en Croatie, en Finlande, en France, aux Pays-Bas, en Pologne, en Roumanie et en Serbie). En Hongrie, il peut s'agir d'une «alliance» de deux ou trois personnes, et en Pologne d'une «association simple» composée d'au moins trois personnes, qui doit informer l'autorité compétente de son existence. En Norvège, l'inscription au Registre des organisations à but non lucratif est facultative. En Estonie et en Grèce, les ONG n'ont pas besoin de s'enregistrer si elles opèrent en tant que sociétés civiles (appelées «sociétés civiles à but non lucratif» en Grèce).

4.1.2. 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?

68. Dans de nombreux Etats membres, les associations étrangères sont autorisées à fonctionner sans restreindre leur activité si elles possèdent la personnalité juridique dans leur pays d'origine (c'est le cas par exemple en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en Finlande, en France, en Lettonie, au Luxembourg, en Norvège, aux Pays-Bas et en République slovaque). Toutefois, dans certains pays, une réciprocité est exigée (par exemple à Chypre ou en Roumanie); en Andorre, ces ONG doivent être inscrites dans une partie

123. Requête n° 2654 d'octobre 2014, comment prévenir la restriction inappropriée des activités des ONG en Europe.

spéciale du registre. En Roumanie, une autorisation préalable du gouvernement est nécessaire avant l'enregistrement d'une ONG étrangère auprès du tribunal. En Estonie, les ONG étrangères n'ont pas de statut juridique.

69. Dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, les ONG étrangères peuvent également créer des associations agréées en vertu de la loi de l'Etat dans lequel elles opèrent (par exemple en Allemagne, en Belgique, en France, en Géorgie, en Grèce, en Lettonie, dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», en République de Moldova, en Norvège, en Pologne ou en République slovaque) et elles bénéficient du même statut juridique que les organismes nationaux. Dans certains pays, les membres du conseil d'administration de ces associations doivent satisfaire à des conditions de résidence (par exemple en Finlande ou en Lituanie). La plupart des délégations ont également indiqué que les ONG étrangères pouvaient ouvrir des filiales ou autres antennes (comme des bureaux), à la condition de s'enregistrer (par exemple à Chypre, en Croatie ou en Norvège) et/ou d'obtenir un permis de l'autorité compétente (Pologne). Certaines réponses ont indiqué qu'il s'agissait du seul moyen permettant aux ONG étrangères de fonctionner dans leur pays et qu'il fallait une inscription dans les registres (spéciaux) (Bosnie-Herzégovine, Croatie, Monténégro, Fédération de Russie, Serbie et Slovénie).

4.2. Enregistrement

4.2.1. Le système d´enregistrement des ONG est-il fondé sur une autorisation ou sur une simple notification aux autorités compétentes?

70. Certains Etats ont expliqué que le système d'enregistrement des associations dans leur pays était fondé sur la notification (Andorre, Belgique – sauf pour les associations internationales sans but lucratif créées dans ce pays – Chypre, Finlande, France, Lettonie, Norvège, Pays-Bas et Royaume-Uni). Dans certains Etats membres, le droit interne exige également une autorisation préalable de l'autorité administrative compétente (mais seuls le Portugal, la Fédération de Russie et la République slovaque l'ont indiqué clairement).

4.2.2. Quelles autorités sont compétentes pour l'enregistrement des ONG et leur contrôle?

71. Les autorités chargées de l'enregistrement et du contrôle des ONG (associations) diffère d'un pays à l'autre. Dans beaucoup d'Etats membres du Conseil de l'Europe, les associations sont enregistrées et parfois aussi contrôlées par les bureaux/directions compétent(e)s de l'exécutif (par exemple en Andorre, en Belgique – pour les associations internationales sans but lucratif créées dans ce pays – en Bosnie-Herzégovine, à Chypre, en Grèce, en République de Moldova, au Monténégro, au Portugal, dans la Fédération de Russie et en République slovaque). Dans d'autres pays, ces fonctions sont exercées par les tribunaux généraux (Allemagne, Belgique, Estonie, Hongrie, Pologne et Roumanie), l'administration locale ou les représentants de l'administration centrale au niveau local (Autriche, Croatie, France et Slovénie), le service du registre dépendant du ministère de la Justice («l'ex-République yougoslave de Macédoine» et Serbie) et d'autres agences/organismes d'enregistrement (Finlande, Géorgie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas et Suède). Le contrôle est souvent assuré par l'administration centrale (Hongrie, Pologne – par le gouverneur de district *(starosta)* – et Slovénie) et parfois par les autorités fiscales (Pays-Bas ou Suède). Au Royaume-Uni, la Commission des œuvres de bienfaisance est chargée de l'enregistrement et du contrôle des œuvres de bienfaisance.

4.2.3. La législation nationale prévoit-elle une prohibition des ONG non enregistrées?

72. La plupart des Etats ont indiqué que la législation de leur pays n'interdisait pas les ONG non enregistrées; certaines ont évoqué les amendes applicables en cas de non-respect de la procédure d'enregistrement (Autriche et Slovénie). La seule exception est le Portugal, qui a indiqué qu'une interdiction frappe les ONG qui ne se sont pas réenregistrées après deux ans (alors qu'elles doivent le faire au terme de cette période). Dans la Fédération de Russie, la loi prévoit que seules les ONG enregistrées peuvent fonctionner (voir également la réponse à la question 4.1.1).

4.2.4. 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?

73. La plupart des Etats ont indiqué que leur législation prévoit des délais pour l'enregistrement des associations (qui vont de cinq jours ouvrables en Estonie à trois mois en Pologne). En Bosnie-Herzégovine et au Monténégro, l'autorité compétente doit réagir dans le délai prescrit (respectivement 30 et 10 jours); dans le cas contraire, l'enregistrement est considéré comme «effectué». L'Allemagne, la Finlande, la France, la Grèce, la Norvège et la Suède ont indiqué que leur législation nationale ne fixait aucun délai.

4.2.5. 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?

74. La plupart des Etats ont donné des informations détaillées sur les critères d'enregistrement (nombre de membres, contenu des statuts, composition du conseil d'administration, etc.) et sur les documents que les ONG doivent présenter à l'organisme d'enregistrement (notamment, en général, une demande signée par tous les membres, une copie des statuts, une copie du procès-verbal de l'assemblée constitutive ou de l'assemblée générale, des informations sur les fondateurs de l'ONG, sur les actifs de l'ONG, etc.). D'après les réponses reçues, rares sont les pays qui ne perçoivent pas de droit d'enregistrement (Hongrie et Portugal). La majorité des Etats ayant répondu ont indiqué que la demande d'enregistrement était soumise à des frais administratifs (allant de € 10 à plus de € 60; en Russie, l'enregistrement d'une association nationale coûte environ 4 000 RUB mais celui d'une branche d'une organisation étrangère coûte 120 000 RUB; en Norvège, les ONG enregistrées doivent également acquitter une redevance annuelle d'environ € 16). En ce qui concerne la durée de la procédure d'enregistrement, voir plus haut (4.2.4).

4.2.6. La législation nationale prévoit-elle une obligation de réenregistrement des ONG après un certain laps de temps?

75. Presque tous les Etats ont répondu qu'une telle obligation n'était pas prévue dans leur législation sur les associations (à l'exception du Portugal – voir 4.2.3); en Norvège, les ONG qui n'acquittent pas la redevance annuelle d'enregistrement peuvent être radiées du registre et doivent ensuite déposer une nouvelle demande d'enregistrement (voir 4.2.5). Cependant, en cas de changements importants, par exemple dans le fonctionnement ou la composition du conseil d'administration, les ONG doivent généralement informer l'autorité compétente.

4.3. Dissolution et suspension

4.3.1. Quelles sont les causes de dissolution ou de suspension des activités d'une ONG et quelles autorités peuvent en décider?

76. La plupart des Etats ont indiqué que les associations peuvent être dissoutes (volontairement) lorsqu'elles atteignent leurs objectifs, au terme de la période pour laquelle elles ont été créées, dans les cas prévus dans leurs statuts ou en cas de fusion avec une autre association. La faillite est également un motif de dissolution. Une association peut aussi être dissoute si elle enfreint la loi, sur décision de l'instance compétente. En général, cette décision est prise par un juge, mais dans certains pays elle est du ressort de l'autorité administrative qui contrôle les ONG (comme en Allemagne, en Autriche, en Bosnie-Herzégovine ou en République slovaque). Par exemple, au Portugal, la décision est prise par le président de l'Institut national de réadaptation pour les ONG qui s'occupent des questions de handicap, et par le président de l'Agence portugaise de l'environnement pour les ONG actives dans ce domaine. La Lituanie a indiqué qu'il n'y avait pas de raisons précises de dissoudre ou de suspendre les activités des ONG et que les dispositions générales sur les personnes morales étaient applicables. La Norvège, avec sa longue tradition de liberté d'association, n'a pas de réglementation dans ce domaine.

4.3.2. Existe-t-il des voies de recours effectif contre les décisions prises à ces fins?

77. Presque tous les Etats ont indiqué qu'il existait des voies de recours juridiques contre la dissolution d'une association (sauf la Norvège, qui a expliqué que cette question ne se posait pas; la Slovénie et le Monténégro ont indiqué que leur législation sur les associations ne contenait aucun élément précis sur ce point). Dans la plupart des Etats membres qui ont répondu au questionnaire, les associations peuvent faire appel d'une décision de dissolution auprès de la juridiction supérieure en matière civile (par exemple en Belgique, en Lettonie ou dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine») ou auprès du tribunal administratif (par exemple en Allemagne, en Autriche, en Bosnie-Herzégovine, en Pologne et au Portugal). La

Grèce et la Russie ont indiqué que certaines décisions concernant des associations pouvaient faire l'objet d'un recours auprès de l'organe de contrôle administratif supérieur. En Serbie, il n'est pas possible de contester une décision de la Cour constitutionnelle portant sur l'interdiction d'une association.

4.4. Financement et fiscalité

4.4.1. Existe-t-il des restrictions au droit des ONG de recevoir et de posséder des biens et des fonds? Si oui, lesquelles?

78. La plupart des Etats ont indiqué qu'il n'y avait pas de restrictions au droit de posséder des biens et des fonds, pour autant que ces fonds (provenant de dons, des cotisations des membres, etc.) servent exclusivement à atteindre les objectifs de l'association définis dans les statuts et que la législation fiscale soit respectée. Aux Pays-Bas, en règle générale, les communes interdisent le porte-à-porte et la sollicitation dans la rue sans autorisation. Il en va de même pour l'organisation de loteries et d'autres jeux de hasard (en dehors d'un cercle fermé de participants). Les autres formes de sollicitation ne sont pas réglementées. En Belgique et en France, la loi prévoit certaines restrictions à l'acquisition de biens immobiliers par donation.

4.4.2. La législation nationale soumet-elle les ONG à une obligation de déclaration ou même d'autorisation préalable des subventions reçues de l'étranger?

79. La plupart des Etats ont répondu que les ONG n'étaient pas tenues de divulguer les fonds reçus de l'étranger ou de demander une autorisation avant de les recevoir (par exemple Chypre, la Croatie, l'Estonie, la Finlande, la Géorgie, la Lettonie, le Monténégro, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, la Slovénie ou la Suède). D'autres pays ont indiqué que ces dons étaient régis par les règles générales sur les obligations de transparence financière (par exemple la Belgique, la France ou le Portugal). En Grèce, les subventions provenant d'organismes publics ou privés domiciliés à l'étranger doivent être déclarés dans la déclaration d'impôt. L'Andorre a répondu par l'affirmative à la question ci-dessus. Dans la Fédération de Russie, les ONG qui reçoivent des fonds de sources étrangères doivent tenir des comptes distincts pour ces revenus.

4.4.3. Quelles sanctions sont prévues en cas de violation des règles sur le financement des ONG?

80. En général, les ONG sont tenues pour responsables de la violation en vertu des règles générales du droit pénal et fiscal, puisque de nombreux Etats membres ne prévoient pas de sanctions spécifiques dans leur loi à ce sujet (Finlande, Géorgie, Suède, entre autres). Elles peuvent également perdre leurs subventions. La sanction pour violation de la loi peut aller jusqu'à la dissolution de l'association. Certaines délégations ont indiqué que la législation de leur pays sur les associations prévoyait expressément des amendes administratives (Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Serbie et Slovénie).

4.4.4. Quels impôts est-ce que les ONG doivent acquitter? Est-ce qu'il y a des différences selon la nature des activités des ONG?

81. Bien que les régimes fiscaux varient d'un pays à l'autre, dans presque tous les pays les ONG enregistrées sont exonérées de l'impôt sur le revenu pour leurs activités à but non lucratif. Elles doivent en revanche acquitter d'autres impôts (comme la taxe foncière, la TVA, les impôts locaux, etc.), même si certains abattements ou réductions peuvent s'appliquer.

5. Conclusion

82. 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. On recense des problèmes concernant la législation régissant le statut des ONG, leur enregistrement, leur obligation de rendre compte aux autorités et leur accès au financement étranger. Comme le montre l'exemple de l'Azerbaïdjan, des dispositions trop restrictives peuvent mener à l'incrimination des militants des droits de l'homme et, par voie de conséquence, à leur condamnation à de longues peines de prison. En outre, la stigmatisation des dirigeants d'ONG et des défenseurs des droits de l'homme par l'intermédiaire des médias ou de la mise en œuvre d'une législation visant à lutter contre les «agents étrangers» ou les «organisations indésirables» a un effet dissuasif et préjudiciable sur la société civile. La situation de cette dernière en Fédération de Russie et en Azerbaïdjan est donc extrêmement préoccupante et devrait être surveillée de près par les instances du Conseil de l'Europe.

83. En Russie, les modifications législatives mentionnées ci-dessus menacent la survie même de la société civile et restreignent considérablement son émergence et son développement. En pratique, l'application de ces nouvelles lois porte souvent atteinte à la liberté d'expression et à 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. Ces tendances négatives se poursuivent, malgré de vives critiques dans le pays comme à l'étranger[124]. Bien que les militants russes des droits de l'homme n'aient pas été condamnés en vertu de la loi sur les «agents étrangers» (contrairement à la situation en Azerbaïdjan), l'engagement des autorités à mettre cette loi en œuvre et la volonté des tribunaux de suivre les initiatives du ministre de la Justice ou du procureur sont particulièrement frappantes. Comme nos experts, MM. Ritchie et Koroteev, l'ont souligné au cours de l'audition de Madrid, l'interprétation large de la notion d'«activité politique» mentionnée dans la loi sur les «agents étrangers» a mené à son application dans des cas où des 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, c'est-à-dire lorsqu'elles mènent des activités entrant dans le champ de la définition des ONG donnée par la Recommandation Rec(2007)14 du Comité des Ministres[125].

84. De la même manière, la situation des ONG locales et internationales et de leurs dirigeants connaît une nouvelle détérioration, alors même que l'Azerbaïdjan a présidé le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe entre mai et novembre 2014. 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. Je pense que cette question sera examinée plus en détail par mon collègue, M. Pedro Agramunt (Espagne, Groupe du Parti populaire européen), qui a été nommé rapporteur sur le thème «Présidence azerbaïdjanaise du Conseil de l'Europe: quelles sont les suites à donner en matière de respect des droits de l'homme?»[126]. A mon avis, la situation actuelle de la société civile et, plus globalement, la situation des droits de l'homme dans ce pays est inacceptable eu égard aux valeurs et aux principes du Conseil de l'Europe, consacrés dans son Statut (STE n° 1) et dans la Convention européenne des droits de l'homme. Depuis que l'Azerbaïdjan a adhéré au Conseil de l'Europe en 2001, très peu de progrès ont été constatés en matière de respect des droits de l'homme, de démocratie et d'Etat de droit; on pourrait même dire qu'il y a eu une régression en ce qui concerne certains domaines importants relatifs au fonctionnement d'un Etat démocratique. Par conséquent, je pense qu'il est grand temps pour le Conseil de l'Europe de prendre clairement position sur ces questions et d'exercer une pression plus forte sur les autorités azerbaïdjanaises pour mettre en pratique les valeurs de notre Organisation (y compris par l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et la mise en œuvre des recommandations de la Commission de Venise, du Commissaire aux droits de l'homme et de notre Assemblée).

85. S'agissant de la Turquie, je suis particulièrement préoccupé par le recours à la législation antiterroriste contre certaines organisations de défense des droits de l'homme, ainsi que par la persécution de leurs militants. En Hongrie, à la suite de ma visite et des constatations de l'Assemblée, la situation de la société civile ne me paraît pas critique. Le cadre légal général de la liberté d'association ne pose aucun problème, mais son application suscite des préoccupations dans certaines situations. Les perquisitions et les procédures judiciaires diligentées à l'encontre des gestionnaires du Fonds pour les ONG et de certaines ONG bénéficiaires des subventions de l'EEE montrent que les ONG qui bénéficient d'un financement étranger et défendent des valeurs et des idées que ne partage pas le gouvernement peuvent facilement devenir la cible de procédures de vérification comptable et de campagnes de dénigrement. Toutefois, dans un Etat démocratique, les ONG visées peuvent se défendre efficacement devant les tribunaux. J'espère que les autorités, les Etats donateurs et les ONG concernées trouveront prochainement une solution qui permettra au financement des ONG hongroises de se poursuivre sans entrave. Cela dit, je regrette l'absence générale de confiance entre certaines ONG et les autorités, que favorisent les déclarations critiques de ces dernières, qui les qualifient d'ONG «à problèmes». J'estime que le gouvernement devrait s'abstenir de critiquer le travail des ONG, même s'il n'aime pas les questions sur lesquelles ces dernières travaillent.

---

124. Par exemple, en juillet 2012, une profonde préoccupation a été exprimée par Catherine Ashton, Haute Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Thorbjørn Jagland, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, et Navi Pillay, Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, au sujet des pressions exercées sur la société civile en Russie. Voir aussi la Résolution 1896 (2012) de l'Assemblée adoptée le 2 octobre 2012 sur le respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie et l'avis de la Commission de Venise, CDL-AD(2013)003, Avis n° 686/2012 du 11 mars 2013.
125. Voir son préambule.
126. Doc. 13484, Renvoi n° 4050 du 23 juin 2014.

86. En tout état de cause, compte tenu de l'évolution de la situation en Fédération de Russie et en Azerbaïdjan, il appartient au Conseil de l'Europe d'adopter une position plus ferme pour protéger la société civile, qui est le pilier de toute société démocratique. Un processus de réflexion sur le sujet a déjà été lancé au sein du Conseil de l'Europe. Ainsi, le Comité des Ministres a tenu un débat sur «Le rôle et le fonctionnement des ONG au Conseil de l'Europe» pendant de nombreux mois. En outre, certaines propositions figurent déjà dans le rapport du Secrétaire Général sur la «Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit» de 2015[127]. Selon le Secrétaire Général, à l'échelle européenne, le Conseil de l'Europe pourrait élaborer de nouvelles lignes directrices afin de garantir une participation réelle et constructive de la société civile aux décisions politiques. Il pourrait aussi intensifier ses échanges avec les représentants de la société civile et réviser les lignes directrices sur le statut participatif des OING au sein du Conseil de l'Europe. Au niveau national, le Conseil de l'Europe pourrait aider ses Etats membres à harmoniser leur législation et leur pratique relatives à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, à assurer la participation active de la société civile aux processus décisionnels et à faire en sorte que les ONG bénéficient d'un statut juridique clair et cohérent qui leur permette d'exercer leurs fonctions démocratiques. Outre ces propositions (essentiellement internes au Conseil de l'Europe), je considère que nous avons, en notre qualité de parlementaires, un rôle important à jouer à cet égard. Nous devrions, tout d'abord, condamner fermement les représailles contre la société civile, nous opposer ensuite catégoriquement à l'adoption de toute nouvelle législation qui viendrait restreindre les libertés garanties par les articles 10 et 11 de la Convention et, enfin, nous assurer que les ONG participent convenablement au processus décisionnel/législatif au niveau national. En outre, comme l'a souligné M. McBride au cours de l'audition qui a eu lieu à Madrid, un trop grand nombre de restrictions inconsidérées sont imposées aux ONG au détriment de l'intérêt général dans les Etats concernés. Etonnamment, «le contrôle des organisations à but lucratif est souvent moins rigoureux que celui des organisations à but non lucratif, malgré la propension plus avérée des premières à enfreindre le droit pénal». Bien que je partage l'idée que la situation financière des ONG doit être transparente (y compris sur le plan des fonds qui proviennent de l'étranger), je considère que les obligations déclaratives ne devraient pas être excessives ni entraver l'activité des ONG. Un autre point important doit être mis en avant ici à propos du financement des ONG en général: dans quelle mesure les ONG peuvent-elles être financées par l'étranger sans être montrées du doigt comme des «espions étrangers»? Il s'agit d'une question complexe, car de nombreuses ONG, surtout celles dont les activités concernent les droits de l'homme, agissent grâce aux subventions que leur versent d'autres Etats ou des organisations internationales ou supranationales, comme l'Union européenne. D'autre part, les ONG qui dépendent du financement de l'Etat où elles exercent leurs activités peuvent être accusées de manquer d'indépendance. Il convient de trouver un juste équilibre entre ces deux types de financement; qui plus est, il importe également de promouvoir une culture du don privé (national), afin de diversifier les sources de financement de la société civile. Mais il s'agit là de questions qui mériteraient de faire l'objet d'une réflexion distincte.

87. L'analyse des réponses données par 31 Etats membres au questionnaire que je leur ai adressé par l'intermédiaire du CERDP révèle que leur législation présente un certain nombre de différences importantes. Certains Etats adoptent une approche plus libérale à l'égard des ONG: les autorités administratives les soumettent à un contrôle limité, les juridictions jouent un rôle crucial et il n'existe aucune disposition particulière sur le financement des ONG ni d'infraction prévue en matière de financement. D'autres Etats, en revanche, imposent une surveillance administrative plus importante et leur législation comporte des dispositions détaillées sur le financement des ONG. La question de l'enregistrement des associations montre également que la conception minimaliste de l'intervention de l'Etat n'est pas si répandue et que certains d'entre eux ont du mal à accepter l'existence d'ONG non enregistrées. La présence des ONG étrangères est une autre source de clivage. Certains Etats reconnaissent expressément leurs activités sur leur territoire (sous réserve qu'elles aient la qualité de personne morale), tandis que d'autres prévoient une réglementation plus stricte et imposent la création d'antennes locales ou d'autres structures subordonnées. Quant aux formalités d'enregistrement des associations, les dispositions en vigueur en la matière varient d'un pays à l'autre: certains Etats membres fixent des délais pour la réaction des autorités compétentes, alors que d'autres n'ont pas légiféré dans ce domaine. En résumé, bien que mes recherches n'aient pas porté sur l'ensemble des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, elles révèlent que la législation relative aux ONG peut encore être améliorée dans certains pays et que, dans d'autres, les problèmes constatés tiennent davantage à la mise en œuvre de la législation.

88. En conclusion, je tiens à rappeler que l'existence d'ONG indépendantes est capitale pour la démocratie et les droits de l'homme, ce qu'a reconnu le Conseil de l'Europe, notamment dans la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres. Comme le souligne le préambule de cette

127. Voir le chapitre «Liberté de réunion et liberté d'association», p. 55.

recommandation, les ONG contribuent au développement et à la réalisation de la démocratie et des droits de l'homme «en particulier à travers la sensibilisation du public et la participation à la vie publique, en veillant à la transparence et à la nécessité de rendre compte pour les autorités publiques», et contribuent également «à la vie culturelle et au bien-être social des sociétés démocratiques». En outre, je voudrais insister sur le fait que le respect de la liberté d'association est intimement lié à l'existence de la liberté d'expression (y compris de la liberté des médias), car les ONG devraient pouvoir exprimer librement leur opinion et communiquer au public toute information relative à la vie publique ou aux problèmes de société. A cet égard, il convient de ne pas oublier la liberté de réunion, dont la réalisation dépend aussi de l'existence d'une société civile dynamique et bien organisée. Les trois libertés susmentionnées sont donc autant de conditions préalables à la démocratie dans tout Etat qui aspire à pouvoir être qualifié de démocratique. Si leur exercice se heurte à des obstacles ou à des dangers qui n'ont pas lieu d'être, la démocratie est alors en péril. C'est pourquoi l'Assemblée doit rester vigilante face à toute tentative de restriction de ces libertés et doit prendre fermement position lorsque leur mise en œuvre est menacée.