



L'Observatoire pour la
Protection des Défenseurs
des Droits de l'Homme

Violations du droit des ONG au financement : du harcèlement à la criminalisation

Préface de Maina Kiai

RAPPORT ANNUEL 2013



fidh

**“Violations du droit des ONG au financement :
du harcèlement à la criminalisation”**

Rédaction, édition et coordination :

OMCT: Isabelle Scherer, Delphine Reculeau, Anne-Laurence Lacroix et Gerald Staberock

FIDH: Alexandra Poméon, Hugo Gabbero, Floriane Lefebvre, Isabelle Brachet et Antoine Bernard

L'Observatoire remercie particulièrement de leur collaboration toutes les organisations partenaires de l'OMCT et de la FIDH, ainsi que les équipes respectives des deux organisations.

Diffusion: Ce rapport est publié en versions anglaise, arabe, française, espagnole et russe dans son intégralité.

Reproduction: L'Organisation mondiale contre la torture (OMCT) et la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) autorisent la libre reproduction d'extraits de cette publication à condition que crédit leur soit rendu et qu'une copie de la publication portant l'extrait soit envoyée à leurs sièges respectifs.

Design graphique: Bruce Pleiser / bruce@kyodo.fr

Impression: ISI print - 15 rue Francis de Pressensé - 93210 La Plaine Saint Denis

Dépot légal février 2013, FIDH Rapport annuel de l'Observatoire (Éd. française) ISSN 2221-3457 -

Fichier informatique conforme à la loi du 6 janvier 1978 (Déclaration N°330 675)

OMCT – Organisation mondiale contre la torture

8, Rue du Vieux-Billard, Case postale 21 – 1211 Genève 8 – Suisse

Tél. + 41 (0) 22 809 49 39 – Fax. + 41 (0) 22 809 49 29

omct@omct.org / www.omct.org

FIDH – Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme

17, Passage de la Main-d'Or – 75011 Paris – France

Tél. + 33 (0) 1 43 55 25 18 – Fax. + 33 (0) 1 43 55 18 80

fidh@fidh.org / www.fidh.org

**OBSERVATOIRE POUR LA PROTECTION
DES DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME**

OMCT / FIDH

**“Violations du droit des ONG au financement :
du harcèlement à la criminalisation”**

RAPPORT ANNUEL 2013

**PRÉFACE DE
MAINA KIAI**

ACRONYMES LES PLUS FRÉQUEMMENT UTILISÉS DANS LE RAPPORT

OBSERVATOIRE POUR LA PROTECTION DES DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME
RAPPORT ANNUEL 2013

BIT	Bureau international du travail
CADHP	Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples
CAT	Comité contre la torture
CCPR	Comité des droits de l'Homme
CEDAW	Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes
CERD	Comité pour l'élimination de la discrimination raciale
CESCR	Comité des droits économiques, sociaux et culturels
CIADH	Commission interaméricaine des droits de l'Homme
CRC	Comité des droits de l'enfant
FIDH	Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme
LGBTI	Personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées
OIT	Organisation internationale du travail
OMCT	Organisation mondiale contre la torture
ONG	Organisations non gouvernementales
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
UE	Union européenne

PRÉFACE DE MAINA KIAI

RAPPORTEUR SPÉCIAL DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE RÉUNION PACIFIQUE ET LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION

OBSERVATOIRE POUR LA PROTECTION DES DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME
RAPPORT ANNUEL 2013

C'est pour moi un grand plaisir de rédiger la préface du Rapport annuel de l'Observatoire de cette année, un programme que je connais depuis de nombreuses années et dont le travail important de plaidoyer, depuis sa création en 1997, a bénéficié à un nombre incalculable de défenseurs des droits de l'Homme, y compris à moi même en 2008 au Kenya avant que je prenne mes fonctions de Rapporteur spécial.

Mon mandat a été créé par le Conseil des droits de l'Homme en octobre 2010, principalement en réponse aux restrictions entourant l'expression et la participation de la société civile dans de nombreuses parties du monde. Sa création s'est avérée particulièrement opportune au regard des développements historiques se déroulant dans le monde arabe (le fameux « printemps arabe ») et au-delà. S'il convient de différencier le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, ils sont interdépendants et se renforcent mutuellement et, comme le Conseil l'a reconnu, ils constituent des composantes essentielles de la démocratie et sont importants pour la jouissance de tous les droits de l'Homme.

Le sujet du rapport de cette année est des plus pertinents alors que nous constatons dernièrement une stigmatisation accrue et des restrictions injustifiées en matière d'accès au financement et aux ressources destinées aux organisations de la société civile, dans le but d'étouffer toute forme de critique, et notamment les appels aux changements démocratiques ou à l'établissement des responsabilités en matière de violations des droits de l'Homme. Depuis le début de mon mandat, j'ai en effet envoyé de nombreuses communications à cet égard¹. Je suis particulièrement consterné par les lois et les politiques stigmatisant les bénéficiaires en raison de leurs sources de financement qui ont été adoptées ces derniers mois ou

1/ Voir mes observations sur les communications transmises aux Gouvernements et réponses reçues, dans Conseil des droits de l'Homme des Nations unies, *rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, Maina Kiai - Additif*, document des Nations unies A/HRC/20/27/Add.3, 19 juin 2012.

qui sont en cours de discussion dans un certain nombre de pays à travers le monde.

Comme souligné dans mon premier rapport thématique, la « possibilité pour les associations d'avoir accès à des fonds et des ressources est essentielle et fait *partie intégrante du droit à la liberté d'association* [...]. Les associations, enregistrées ou non, devraient avoir le droit de solliciter des fonds et des ressources auprès d'entités nationales, étrangères et internationales et de recevoir de tels fonds, notamment d'individus, d'entreprises, d'organisations de la société civile, de gouvernements et d'organisations internationales »². Cela est d'autant plus important dans le contexte des discussions en cours au sujet de l'agenda post-2015 des objectifs du Millénaire pour le développement. Les Etats membres devraient plus que jamais faciliter, et non restreindre, l'accès au financement des organisations de la société civile qui mènent des activités de développement, ainsi que de celles qui visent à renforcer la transparence et l'établissement des responsabilités dans leurs pays.

Au vu des défis persistants qui entourent l'accès au financement et aux ressources en général, je dédierai une part importante de mon rapport thématique de 2013 au Conseil des droits de l'Homme à cette problématique impérieuse³. Je continuerai bien sûr à prêter attention à cette question dans mes communications aux Gouvernements et lors de mes visites pays. Je suis convaincu que le rapport de l'Observatoire et mon travail dans ce domaine seront complémentaires et s'enrichiront l'un et l'autre.

J'espère que nos efforts conjoints seront couronnés de succès et qu'ils ouvriront la voie à un meilleur respect du droit à la liberté d'association, et notamment à sa composante fondamentale, l'accès au financement et aux ressources, dans toutes les régions du monde. Les Etats membres ont au final l'obligation de protéger pleinement ce droit, dont tout le monde devrait pouvoir jouir pleinement.

M. Maina Kiai

Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association

2/ Cf. Conseil des droits de l'Homme, *rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association*, document des Nations unies A/HRC/20/27, paragraphes 67-68, 21 mai 2012 (italique ajouté).

3/ Cf. Conseil des droits de l'Homme, *rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association*, document des Nations unies A/HRC/23/39, mai 2013.

INTRODUCTION

OBSERVATOIRE POUR LA PROTECTION DES DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME
RAPPORT ANNUEL 2013

L'accès des organisations non gouvernementales (ONG) de défense des droits de l'Homme au financement est un droit – un droit universel. Ce postulat n'est pas péremptoire mais reflète une réalité juridique souvent méconnue, que ce rapport rappelle dans un contexte où le monde associatif vit un développement sans précédent, tant sur le plan quantitatif, avec l'augmentation considérable du nombre d'ONG, que sur le plan qualitatif. La sophistication de leurs stratégies et de leurs moyens d'action, doublée de leur expertise en droit international et de leur utilisation des nouvelles technologies de communication pour renforcer les synergies entre elles, devraient augurer d'une période d'épanouissement.

Malheureusement, dans plusieurs pays, ce potentiel de développement est fortement diminué par la multiplication des obstacles posés par les autorités à l'accès des ONG au financement, notamment par l'instauration de cadres juridique restrictifs et le lancement de campagnes de diffamation.

De plus, ce potentiel de développement est également affecté par la crise économique globale qui diminue les possibilités de financement du monde associatif, notamment au niveau national, où les subventions sont souvent négligeables. Cette situation mène de nombreuses ONG à solliciter le soutien financier de donateurs étrangers, eux-mêmes également touchés par la crise. Mais ce qui devrait être une simple procédure entre donateurs et bénéficiaires se transforme dans de nombreux pays en un contrôle répressif de la part d'Etats qui vise tout simplement à asphyxier les ONG en leur coupant partiellement ou totalement le financement.

La répression des défenseurs des droits de l'Homme peut prendre des formes multiples, du harcèlement administratif aux exécutions extrajudiciaires en passant entre autres par l'arrestation et la torture – violations des droits de l'Homme qui ont souvent une visibilité globale gênante pour les Etats en quête de reconnaissance internationale. La répression des défenseurs agissant dans le cadre d'une ONG peut, elle, prendre la forme de restrictions plus sournoises à l'accès au financement, qu'il soit de source locale ou étrangère. Plutôt que d'interdire simplement une ONG considérée comme hostile au régime – mesure dont le coût politique pourrait s'avérer élevé –, de nombreux Etats multiplient les embûches sur le chemin du financement, surtout celui de source extérieure. Ils puisent dans un

arsenal sophistiqué de mesures restrictives d'ordre juridique, administratif ou pratique, moins visibles que d'autres formes de violations des droits de l'Homme, et donc moins susceptibles d'être condamnées au niveau international.

Certains Etats recourent également au vaste répertoire de la diffamation à l'encontre des défenseurs, assimilés tantôt à des « agents étrangers » manipulés par des entités transfrontalières – et donc forcément hostiles au gouvernement –, tantôt à des éléments « subversifs » ou associés à des « terroristes » ou tout autre étiquette offensante ou même criminalisante qui permet de les discréditer aux yeux du public. Ces tactiques dangereuses pour les défenseurs ont très souvent une incidence pernicieuse sur l'accès des ONG au financement. Dans un environnement historique et politique témoin du renversement de régimes autoritaires et de l'émergence de revendications populaires appelant à l'instauration de systèmes démocratiques, il n'est pas surprenant qu'un certain nombre d'Etats jouent sur le registre nationaliste, xénophobe et anti-occidental pour diaboliser le financement étranger d'ONG. Dans leur incapacité à accepter la mise en question de leur système politique et les revendications légitimes d'ONG de défense des droits de l'Homme, les régimes liberticides créent et entretiennent un amalgame entre défenseurs et opposants politiques.

Or toutes ces mesures restrictives à l'accès au financement – plus ou moins ancrées dans la législation nationale – et les manœuvres diffamatoires des Etats qui s'appuient souvent sur les médias pro-gouvernementaux sont en contradiction avec le droit international et les obligations des Etats. On l'a dit plus haut : l'accès des ONG à un financement est un droit, et tout Etat qui applique des restrictions injustifiables au regard du droit international le viole. Les restrictions du droit au financement sont les mêmes que celles au droit à la liberté d'association, car le premier est une composante du deuxième. Mais il en va du droit au financement des ONG comme du droit à la présomption d'innocence : tout individu est présumé innocent jusqu'à preuve du contraire, et toute ONG doit être libre de solliciter, obtenir et utiliser des ressources comme elle l'entend, sous réserve de soupçons confirmés de malversations ou d'actions criminelles. Car les droits des ONG s'accompagnent de responsabilités, et l'exercice de la liberté d'association implique le respect des droits fondamentaux consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'Homme et la poursuite de leur réalisation par des moyens pacifiques. Il est légitime que les Etats luttent contre tous agissements contraires à la sécurité et à l'intérêt public, mais les mesures mises en place ne doivent pas se transformer en un système de contrôle préventif général qui affecte l'ensemble des ONG de défense des droits de l'Homme.

Cependant, l'analyse des différentes formes de criminalisation du financement des ONG montre que dans de nombreux pays, la lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent est instrumentalisée afin de neutraliser les ONG et réduire au silence leurs critiques. Les cibles des restrictions au financement sont majoritairement les ONG nationales engagées dans la promotion et la protection des droits civils et politiques, mais elles incluent aussi, dans certains cas, les branches nationales d'ONG internationales. En outre, l'impact des restrictions au financement n'est pas seulement perceptible au niveau des activités des ONG nationales, mais il se répercute également sur les réseaux régionaux et internationaux de solidarité entre ONG de défense des droits de l'Homme.

Il est évident que la capacité des ONG à se financer présuppose que celles-ci existent, et donc que la liberté d'association soit respectée. Un tour d'horizon de l'état du monde associatif au niveau global nous montre toutefois que ce droit est violé de manière patente dans un grand nombre de pays. Que le déni du droit d'association prenne la forme d'une interdiction pure et simple, ou qu'il se manifeste obliquement, par exemple par des procédures d'enregistrement dilatoires, coûteuses ou excessivement bureaucratiques, il équivaut presque toujours à une violation du droit à l'accès au financement. L'analyse des limitations multiformes à l'accès au financement et la formulation de réponses effectives à cette violation doivent donc considérer ce problème en amont, et inclure également les contraintes à la liberté d'association.

Or les réponses institutionnelles, juridiques et pratiques au problème des entraves à l'accès au financement sont encore embryonnaires, tant au niveau des organisations intergouvernementales de protection des droits de l'Homme que des entités affectées, en premier lieu les ONG directement touchées, mais également les donateurs étrangers confrontés à des lois qui criminalisent leurs subventions.

Les Etats doivent impérativement prendre conscience du fait que les restrictions à l'accès au financement ne constituent pas une sorte de mesure accessoire de contrôle, comme pourraient l'être d'autres formes de régulation légitimes et légales, mais qu'elles représentent une violation pure et simple du droit à la liberté d'association. Un Etat qui s'offusque de l'interdiction arbitraire d'une ONG dans un pays tiers doit pouvoir condamner avec la même vigueur toute entrave à l'accès au financement, car il s'agit essentiellement du même problème : la violation du droit à la liberté d'association.

Le climat de solidarité internationale qui caractérisait le travail des ONG de défense des droits de l'Homme autour d'une vision commune de leur réalisation a fait place au doute et à la suspicion. Les Etats qui pratiquent ces restrictions doivent opérer une transformation en profondeur de leurs perceptions et de leur traitement de cette question : il ne s'agit ni plus ni moins que de passer d'un système où l'Etat s'arroge le *droit* de contrôler l'accès au financement à un système où l'Etat remplit son *obligation* de soutenir, directement ou indirectement, le financement des activités de sa société civile. Ce changement de cap radical implique que les Etats reconnaissent le rôle crucial joué dans la société par les ONG pour assurer un meilleur respect du droit international. Et il ne pourra se réaliser que si donateurs et défenseurs des droits de l'Homme conjuguent leurs efforts auprès des Etats concernés.

Ce rapport se fonde sur l'expérience des organisations partenaires de l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme, sur leurs réponses à un questionnaire spécifique portant sur cette question, et sur sa pratique quotidienne dans le soutien qu'il apporte aux défenseurs. Il brosse un tableau détaillé de cette problématique encore peu étudiée, et dont l'extension prend une dimension inquiétante. Tout en rappelant les fondements juridiques du droit à l'accès au financement, sa relation organique avec le droit à la liberté d'association, et la jurisprudence encore embryonnaire à ce sujet, il stimule une réflexion de fond sur les impacts négatifs de ces mesures restrictives et formule des recommandations concrètes à tous les acteurs concernés, qu'il s'agisse des bénéficiaires, des donateurs, des Etats et des organisations intergouvernementales de protection des droits de l'Homme.

CHAPITRE I

LE DROIT DES ONG À ACCÉDER AU FINANCEMENT, Y COMPRIS ÉTRANGER : NORMES INTER- NATIONALES ET RÉGIONALES

OBSERVATOIRE POUR LA PROTECTION DES DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME
RAPPORT ANNUEL 2013

A. L'accès au financement : une composante de la liberté d'association

Le droit à la liberté d'association, de même que le droit à la liberté d'expression, d'opinion et de réunion pacifique, est consacré par tous les instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'Homme. Il joue un rôle moteur dans l'exercice de nombreux autres droits, tels que les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. Du fait de cette interdépendance, il est un indicateur précieux de la mesure dans laquelle un Etat respecte la jouissance de nombreux autres droits de l'Homme.

La possibilité pour les ONG d'avoir accès à des fonds et des ressources est essentielle, et fait partie intégrante du droit à la liberté d'association. Sans financement, les ONG ne peuvent évidemment pas s'engager efficacement dans la défense et la promotion des droits de l'Homme.

De nombreux organes et procédures spéciales des droits de l'Homme, notamment au sein des Nations unies, ont souligné, en tant que principes, que l'accès au financement est partie intégrante du droit à la liberté d'association, et que les ONG devraient avoir librement accès à des fonds, y compris étrangers.

Au niveau international

Le droit à la liberté d'association est un droit fondamental à caractère universel, consacré par de nombreux traités et normes internationaux, tout particulièrement l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Dans sa communication n°1274/2004, le Comité des droits de l'Homme (CCPR) des Nations unies a fait observer que « le droit à la liberté d'association ne comprend pas uniquement le droit de créer une association, mais garantit aussi le droit de cette

association d'accomplir librement les activités pour lesquelles elle a été créée. La protection conférée par l'article 22 s'étend à toutes les activités d'une association »¹. Il en résulte que les activités de recherche de fonds sont également protégées par l'article 22.

Par ailleurs, dans sa Convention n°87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, adoptée près de 20 ans avant le PIDCP, l'Organisation internationale du travail (OIT) a également consacré ce droit. Bien que la Convention protège la liberté d'association sous l'angle syndical et concerne donc essentiellement les défenseurs syndicalistes, elle constitue un instrument de droit international de référence. Elle dispose que « les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit [...] d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action ». Elle prévoit également que « les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal » (articles 3.1 et 3.2). Ce droit des syndicats à gérer leurs propres affaires à leur gré inclut implicitement le droit à déterminer leur mode de financement.

La Déclaration sur l'élimination de toutes formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction, adoptée en 1981 par l'Assemblée générale des Nations unies, contient la première référence explicite au droit à l'accès au financement. Elle stipule que « le droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction implique, entre autres [...] la liberté de solliciter et de recevoir des contributions volontaires, financières et autres, de particuliers et d'institutions » (article 6.f).

La Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'Homme et les libertés fondamentales universellement reconnus (ci-après la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme), adoptée en 1998 par l'Assemblée générale des Nations unies, consacre explicitement le droit des défenseurs des droits de l'Homme à accéder au financement.

Elle précise que :

« Chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de solliciter, recevoir et utiliser des ressources dans le but exprès de promouvoir et protéger les droits de l'Homme et les libertés fondamentales par des moyens pacifiques, conformément à l'article 3 de la présente Déclaration » (article 13).

1/ Cf. CCPR, communication n°1274/2004 : Belarus, document des Nations unies CCPR/C/88/D/1274/2004, 10 novembre 2006, paragraphe 72.

Notons que si la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme protège le droit des défenseurs à solliciter, recevoir et utiliser des financements, elle n'en limite pas les sources (privées/publiques, locales/étrangères). Par conséquent, elle inclut implicitement dans son champ d'application le droit des ONG à accéder à des fonds de donateurs étrangers. La Rapporteuse spéciale des Nations unies sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme a d'ailleurs souligné que la Déclaration protège le droit de « recevoir des financements de différentes sources, inclus de sources étrangères »². Elle a considéré, tout comme la Représentante spéciale du Secrétaire général sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme avant elle³, que « les Etats devraient autoriser les défenseurs des droits de l'Homme, en particulier les [ONG], à faire appel à des sources de financement étrangères dans le cadre de la coopération internationale, à laquelle la société civile a autant droit que l'Etat »⁴.

La Rapporteuse spéciale a par ailleurs souligné que l'accès au financement constitue un « élément inhérent au droit à la liberté d'association », et que « pour que les organisations de défense des droits de l'Homme soient en mesure de mener leurs activités, il est indispensable qu'elles puissent s'acquitter de leurs fonctions sans entrave aucune, notamment sans restriction au financement »⁵.

Le Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association a repris ces recommandations dans son premier rapport présenté au Conseil des droits de l'Homme, ajoutant que « [l]es associations, enregistrées ou non, devraient avoir le droit de solliciter des fonds et des ressources auprès d'entités nationales, étrangères et internationales et de recevoir de tels fonds, notamment d'individus, d'entreprises, d'organisations de la société civile, de gouvernements et d'organisations internationales ». Il a également souligné que les Etats ne doivent pas recourir à la pression fiscale pour décourager les associations de recevoir des fonds, notamment de l'étranger⁶.

2/ Cf. Assemblée générale des Nations unies, *rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme*, document des Nations unies A/66/203, 28 juillet 2011, paragraphe 70.

3/ Cf. Assemblée générale des Nations unies, *rapport de la Représentante spéciale du Secrétaire général sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme*, document des Nations unies A/59/401, 1^{er} octobre 2004, paragraphe 82.

4/ Cf. Assemblée générale des Nations unies, *rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme*, document des Nations unies A/66/203, 28 juillet 2011, paragraphe 70.

5/ Cf. Assemblée générale des Nations unies, *rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme*, document des Nations unies A/64/226, 4 août 2009, paragraphe 91.

6/ Cf. Conseil des droits de l'Homme des Nations unies, *rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association*, document des Nations unies A/HRC/20/27, 21 mai 2012, paragraphes 67-72.

Les Etats se doivent donc de promouvoir et garantir le droit des ONG à accéder au financement – y compris étranger – comme élément indissociable de leur obligation à respecter et à promouvoir le droit à la liberté d'association.

Au niveau régional

Au niveau régional, le droit à la liberté d'association est également garanti par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme, l'article 10 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, l'article 16 de la Convention américaine relative aux droits de l'Homme et l'article 24.e de la Charte arabe des droits de l'Homme.

En 2007, le Comité des Ministres du *Conseil de l'Europe* a adopté une recommandation qui fixe un cadre pour le statut juridique des ONG dans la région. La recommandation CM/REC(2007)14 consacre une section spécifique à la question du financement (« Collecte de fonds »), dans laquelle elle réaffirme en particulier le droit des ONG à accéder au financement, sans qualification restrictive quant à la provenance⁷. Elle stipule en outre que « les ONG devraient être libres d'entreprendre toutes activités économiques, d'affaires ou commerciales licites afin de financer leurs activités à but non lucratif sans avoir à demander d'autorisation spéciale »⁸.

Cette recommandation décrit également les facilités dont devraient bénéficier les ONG en matière de financement. Ainsi, les ONG dotées de la personnalité juridique devraient avoir « accès aux facilités bancaires » et bénéficier d'aides sous la forme de « fonds publics ou d'autres types d'aides telles que l'exonération de l'impôt sur le revenu et d'autres taxes ou droits applicables aux cotisations, fonds et biens reçus de donateurs ou d'organismes gouvernementaux ou internationaux »⁹.

Suite à l'adoption de cette recommandation, la Conférence des ONG du Conseil de l'Europe a créé en 2008 un « Conseil d'experts pour le droit en matière d'ONG » qui vise à promouvoir un environnement favorable pour les ONG dans la région, par l'examen de la législation nationale relative aux ONG et de sa mise en œuvre, et par la promotion du respect des normes du Conseil de l'Europe et des bonnes pratiques européennes en la matière. Dans son deuxième rapport annuel, le Conseil d'experts a relevé que dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, « la portée des obligations en matière de vérification des comptes et de rapport d'activités

7/ Cf. recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, paragraphe 50.

8/ *Idem*, paragraphes 14.

9/ *Idem*, paragraphes 51 et 57.

n'est pas toujours très claire et appropriée », et que « les décisions des ONG paraissent fortement influencées par le pouvoir qu'ont les autorités d'octroyer ou de suspendre des financements publics et par la participation de fonctionnaires aux instances dirigeantes, ce qui ne semble pas toujours en rapport avec l'intérêt public légitime, du fait de leur réglementation ». Par conséquent, « il convient de clarifier la portée des obligations en matière de vérification des comptes et de rapport d'activités et de faire en sorte que ces obligations ne pèsent pas d'un poids trop lourd sur les ONG » et « les autorités publiques ne devraient pas exercer leur pouvoir d'octroyer ou de suspendre des financements ou d'imposer la participation de fonctionnaires aux réunions des organes de décision des ONG pour exercer une influence indue sur les décisions de ces dernières »¹⁰.

A noter d'autre part que le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme (BIDDH) de l'*Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe* (OSCE) a développé un guide interactif sur la liberté d'association, intitulé « AssociatiOnline », qui regroupe les normes internationales et les principes de base concernant ce droit fondamental. AssociatiOnline compile également toute jurisprudence portant sur ce sujet et présente des exemples de bonnes pratiques en matière de législation sur les ONG dans la région de l'OSCE¹¹.

Toujours sur le plan européen, les « Orientations concernant les défenseurs des droits de l'Homme » de l'*Union européenne* (UE) font référence à la question du financement étranger des ONG actives dans les pays où les missions diplomatiques de l'UE sont présentes. Les Orientations proposent que les missions adoptent des mesures concrètes de soutien aux défenseurs, notamment dans le cadre de la politique de développement de l'UE. Elles recommandent que les missions cherchent à « s'assurer que les défenseurs des droits de l'Homme dans les pays tiers ont accès à des ressources, y compris financières, provenant de l'étranger et qu'ils sont informés de la disponibilité de ces ressources et des moyens de les demander » (paragraphe 14).

Pour sa part, la *Commission interaméricaine des droits de l'Homme* (CIADH), qui s'est prononcée sur plusieurs cas de restrictions à l'accès au financement externe, notamment dans ses deux rapports sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme, considère que l'un des devoirs

10/ Cf. Conseil d'experts pour le droit en matière d'ONG, *deuxième rapport annuel sur la gouvernance interne des organisations non gouvernementales*, janvier 2010, paragraphes 388, 389, 397 et 398.

11/ Pour plus d'informations sur les défis identifiés par le BIDDH en termes de financement des ONG, cf. <http://associationline.org>.

de l'Etat « qui découle de la liberté d'association » est de « s'abstenir de limiter les moyens de financement des [ONG] »¹².

La *Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples* (CADHP) a également exprimé sa préoccupation sur la question du financement des ONG. La Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme en Afrique a notamment recommandé aux Etats « d'apporter aux défenseurs des droits de l'Homme l'appui financier et matériel nécessaire à l'accomplissement effectif de leur mission »¹³.

B. Le soutien financier aux ONG : responsabilité première de l'Etat

Avec l'adoption de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme et l'attention croissante portée aux entraves rencontrées par les ONG dans leur travail de promotion et de protection des libertés fondamentales, la question de l'accès au financement étranger est devenue plus pressante. Cette situation, ainsi que les nombreuses plaintes transmises par des ONG affectées par des lois ou pratiques restrictives aux institutions ou organes des traités des Nations unies, ont mené ces derniers à adopter des décisions, des opinions ou des recommandations en la matière. Celles-ci ne se limitent pas à défendre le droit à l'accès au financement, y compris étranger, mais elles reflètent également la sophistication croissante des moyens déployés par les Etats pour limiter l'exercice de ce droit et museler le travail quotidien des ONG.

La Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme énonce la responsabilité de l'Etat d'adopter des mesures nécessaires pour « instaurer les conditions sociales, économiques, politiques et autres » pour que tous les défenseurs sous sa juridiction puissent « jouir en pratique de tous ces droits et de toutes ces libertés » (article 2). Toutefois, cette référence aux « conditions économiques » est très générale.

L'article 13 de la Déclaration sur les défenseurs¹⁴ doit donc être lu en conjonction avec l'article 12.2 de ladite Déclaration, qui énonce que « l'Etat prend toutes les mesures nécessaires pour assurer que les autorités compétentes protègent toute personne, individuellement ou en association avec d'autres, de toute [...] action arbitraire dans le cadre de l'exercice légitime des droits visés dans la Déclaration », et à la lumière du droit plus général à la liberté d'association.

12/ Cf. CIADH, *Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas*, document OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 décembre 2011, paragraphe 179. Traduction non officielle.

13/ Cf. CADHP, *rapport d'intersession*, novembre 2011-avril 2012, paragraphe 50.

14/ Cf. ci-dessus.

L'Etat a donc une double obligation : non seulement l'obligation négative de ne pas interférer dans l'accès aux fonds, mais également l'obligation positive de créer un cadre juridique et administratif, ainsi qu'une pratique, qui facilitent aux ONG l'accès au financement et leur utilisation. Cette analyse est reflétée dans la jurisprudence de nombreux organes des droits de l'Homme des Nations unies.

A de nombreuses reprises, les *Comités des Nations unies* ont souligné le rôle capital que devraient jouer les Etats pour soutenir directement ou indirectement les ONG en matière d'accès au financement, et notamment en créant un cadre juridique, un environnement institutionnel et des pratiques efficaces en la matière. Il ne se sont pas seulement prononcés lorsque des Etats parties violaient de manière flagrante le droit à la liberté d'association, comme par exemple en limitant l'accès à des fonds étrangers ou en imposant des autorisations préalables arbitraires ou des taxes excessives aux ONG. Ils ont également rappelé aux Etats, de manière générale, l'importance de soutenir financièrement les institutions et organisations actives dans la promotion et protection des droits de l'Homme.

Ainsi, par exemple, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) a appelé l'Irlande à soutenir financièrement les organisations de défense des droits de l'Homme dans le pays¹⁵. De même, le Comité des droits de l'enfant (CRC) a recommandé que la République démocratique du Congo (RDC) « encourage l'engagement actif et systématique de la société civile, y compris les ONG, en leur fournissant une assistance financière »¹⁶ et que le Malawi « fourni[sse] les ressources financières et autres voulues aux organisations de la société civile, notamment aux [ONG], afin de leur permettre de contribuer à la mise en œuvre de la Convention »¹⁷.

Le Comité contre la torture (CAT) a recommandé au Bélarus de reconnaître le fait que les ONG jouent un « rôle crucial » et d'« autoriser ces organisations à rechercher et à recevoir des ressources suffisantes pour être en mesure de mener leurs activités pacifiques de défense des droits de l'Homme »¹⁸.

15/ Cf. CERD, *observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale - Irlande*, document des Nations unies CERD/C/IRL/CO/2, 14 avril 2005, paragraphe 12.

16/ Cf. CRC, *observation finales du Comité des droits de l'enfant - République démocratique du Congo*, document des Nations unies CRC/C/COD/CO/2, 10 février 2009, paragraphe 25.

17/ Cf. CRC, *observations finales du Comité des droits de l'enfant - Malawi*, document des Nations unies CRC/C/MWI/CO/2, 27 mars 2009, paragraphe 25.

18/ Cf. CAT, *observations finales du Comité contre la torture*, document des Nations unies CAT/C/BLR/CO/4, 7 décembre 2011, paragraphe 25.

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) a recommandé que la Lituanie « formule des critères clairs permettant d'assurer un soutien financier suffisant et continu, au niveau national et au niveau local, de façon à mettre les ONG mieux en mesure de protéger les droits des femmes »¹⁹. Il a même « prié instamment les Pays-Bas de reconsidérer le financement des organisations axées sur les droits des femmes, y compris des organisations de femmes noires et migrantes, afin qu'elles puissent continuer de contribuer utilement à la mise en œuvre de la Convention »²⁰. Il a enfin recommandé au Danemark de « veille[r] à ce que des crédits suffisants soient mis à la disposition des organisations non gouvernementales pour leur permettre de mener leurs activités [...] »²¹.

Le CRC a également souligné la nécessité, pour les ONG, de disposer de fonds adéquats pour mener leurs activités. Il a recommandé que la République centrafricaine déploie tous les efforts pour « renforcer le rôle joué par la société civile, entre autre en [...] soutenant la société civile pour accéder aux ressources »²².

Quant à la *CIADH*, elle a considéré que les Etats ne devraient pas seulement autoriser, mais également « faciliter l'accès des organisations des droits de l'Homme à des financements internationaux dans le contexte de la coopération internationale, dans des conditions de transparence »²³ et, de manière plus générale, « respecter ce droit sans aucune restriction qui aille au-delà de celles permises par le droit à la liberté d'association »²⁴.

Ces quelques exemples illustrent l'importance que les Comités et la *CIADH* attachent à la responsabilité des Etats de promouvoir le financement des ONG. Ils confirment que le respect du droit à la liberté d'association implique la promotion d'un environnement favorable en matière d'accès au financement, y compris étranger, et comprend le droit à organiser sa stratégie de financement sans interférence de la part des autorités.

19/ Cf. CEDAW, *observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes : Lituanie*, document des Nations unies CEDAW/C/LTU/CO/4, 8 juillet 2008, paragraphe 38.

20/ Cf. CEDAW, *observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes : Pays-Bas*, document des Nations unies CEDAW/C/NLD/CO/5, 5 février 2010, paragraphe 21.

21/ Cf. CEDAW, *observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes - Danemark*, document des Nations unies CEDAW/C/DEN/CO/7, 28 juillet 2009, paragraphe 43.

22/ Cf. CRC, *observations finales du Comité des droits de l'enfant : République d'Afrique centrale*, document des Nations unies CRC/C/15/Add.138, 18 octobre 2000, paragraphes 22 et 23.

23/ Cf. *CIADH, Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas*, document OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev.17, mars 2006, recommandation 19. Traduction non officielle.

24/ Cf. *CIADH, Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas*, document OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 décembre 2011, paragraphe 186. Traduction non officielle.

Le droit des organisations de la société civile de gérer et d'utiliser leurs ressources financières comme elles l'entendent pour mener leurs activités a également été reconnu pour les syndicats. Ainsi, selon le *Comité de la liberté syndicale* du Bureau international du travail (BIT), « il revient aux organisations elles-mêmes de décider de recevoir un financement aux fins d'activité de promotion et de défense des droits de l'Homme et des droits syndicaux ». Le Comité a jugé que « des dispositions qui confèreraient aux autorités le droit de restreindre la liberté d'un syndicat de gérer et d'utiliser ses fonds comme il le désire en vue d'objectifs syndicaux normaux et licites seraient incompatibles avec les principes de la liberté syndicale »²⁵.

C. La suppression des entraves à l'accès au financement : une exigence du droit à la liberté d'association

Plusieurs organes de protection des droits de l'Homme se sont prononcés en faveur de la levée des entraves à l'accès au financement des ONG.

a) Restrictions portant sur les financements étrangers

La *CIADH* s'est prononcée sur des cas où des agences gouvernementales de coopération technique internationale gèrent des fonds spéciaux qui regroupent des financements reçus dans le contexte de la coopération internationale. Dans certains cas en effet, des ONG locales qui reçoivent des financements internationaux sont contraintes de s'enregistrer auprès de ces agences gouvernementales, de les notifier au préalable de la réception de financements (publics ou privés) et d'aligner leurs programmes d'activités sur les priorités définies par l'Etat en matière de politique nationale de développement. Dans ce cas, la *CIADH* a estimé que l'exercice du droit à la liberté d'association inclut le droit, pour les ONG, d'activer « les structures internes, activités et programme d'action [des défenseurs], sans aucune intervention de la part des autorités publiques susceptibles de limiter ou d'entraver l'exercice de [ce] droit »²⁶. La *CIADH* a conclu que les défenseurs doivent pouvoir exercer le droit à la liberté d'association et réaliser leurs propres objectifs, avec des financements tant nationaux qu'étrangers²⁷.

Les *Comités des Nations unies* ne se sont pas limités à condamner les lois restrictives portant sur le financement de source étrangère, mais ils ont également pris position en amont de tentatives de restreindre ce droit.

25 / Cf. OIT, *La liberté syndicale. Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, 5^e édition révisée, 2006, paragraphes 494 et 485.

26 / Cf. *CIADH, Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas*, document OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 décembre 2011, paragraphe 183. Traduction non officielle.

27 / *Idem*.

Par exemple, en janvier 2011, le CEDAW a mis en garde Israël contre la création prévue d'une commission parlementaire qui avait mandat d'enquêter sur le financement étranger d'ONG israéliennes. Cette initiative visait à museler les ONG qui avaient dénoncé les agissements de l'armée, notamment lors de l'offensive militaire menée dans la bande de Gaza en décembre 2008²⁸. Le CEDAW a appelé les autorités à « veiller à ce que les organisations de la société civile et les [ONG] de femmes ne subissent pas de restrictions en ce qui concerne leur création et leur fonctionnement et puissent opérer indépendamment des pouvoirs publics »²⁹.

b) Restrictions sur le type d'activités financées par des fonds étrangers

Les *Comités des Nations unies* se sont également saisis de la question des restrictions imposées à des ONG concernant des programmes spécifiquement financés par des fonds étrangers. Ainsi, dans le cas du Turkménistan, le CEDAW a déploré les restrictions imposées aux ONG, en particulier par rapport aux programmes et projets financés par des donateurs étrangers. Il a exhorté les autorités à « créer un environnement favorable pour l'établissement des [ONG] et leur engagement actif pour renforcer la mise en œuvre du Pacte » dans le pays³⁰.

c) Autorisation préalable, contrôle des donations étrangères et gel des avoirs bancaires

Plusieurs *Comités des Nations unies* se sont prononcés sur la question des autorisations préalables exigées afin de recevoir et utiliser des fonds étrangers.

Par exemple, le CCPR s'est inquiété de l'obligation d'obtenir une autorisation préalable des autorités, sous peine de condamnations pénales. Il a estimé que les ONG devraient pouvoir « exercer leurs attributions sans entraves incompatibles avec les dispositions de l'article 22 [liberté d'association] du PIDCP, telles que l'autorisation préalable, le contrôle du financement et la dissolution administrative »³¹. Il a appelé l'Égypte à revoir sa législation et sa pratique en conséquence.

28 / Pour plus d'informations, cf. chapitre 4.

29 / Cf. CEDAW, *observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes - Israël*, document des Nations unies CEDAW/C/ISR/CO/5, 5 avril 2011, paragraphe 51.

30 / Cf. CEDAW, *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women - Turkmenistan*, document des Nations unies CEDAW/C/TKM/CO/3-4, version non éditée, 24 octobre 2012. Traduction non officielle.

31 / Cf. CCPR, *observations finales du Comité des droits de l'Homme : Égypte*, document des Nations unies CCPR/CO/76/EGY, 28 novembre 2002, paragraphe 21.

La question de l'obligation de l'autorisation préalable a également été abordée par le CRC. Entre autres, ce dernier a recommandé au Népal, de « lever tout obstacle d'ordre juridique, pratique ou administratif au bon fonctionnement des [ONG] »³².

L'impact potentiellement restrictif de l'autorisation préalable sur les activités des ONG a également été relevé par plusieurs Comités, tels que le CRC et le CEDAW, lors de l'examen des rapports soumis par l'Algérie. En particulier, le CEDAW a recommandé à l'Etat de « permettre aux associations qui militent en faveur de l'égalité entre les sexes et l'autonomisation de la femme dans le contexte du développement de recevoir des subventions de donateurs internationaux sans imposer des démarches administratives inutiles qui peuvent entraver leurs activités »³³.

L'incompatibilité entre l'obligation de respecter la liberté d'association et les limitations imposées aux financements des ONG a été dénoncée de manière claire par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR), qui a conclu qu'une législation qui « habilite le gouvernement à contrôler le droit des [ONG] de mener leurs propres activités, y compris pour rechercher un financement externe » n'est pas « conforme » à l'article 8 [sur la liberté d'association] du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)³⁴. Il a recommandé que l'Egypte modifie ou abroge la loi qui impose ces contrôles contraires à ses obligations en vertu de l'article 8 du PIDESC.

Concernant le gel des avoirs bancaires, le CESCR a, dans le cas de l'Ethiopie par exemple, constaté « avec préoccupation que l'Agence des œuvres caritatives et des associations a gelé les avoirs de certaines de ces organisations, dont l'Association éthiopienne des femmes juristes, les contraignant ainsi à réduire leurs effectifs, à fermer des bureaux régionaux et à suspendre certains de leurs services ». Le CESCR a recommandé à l'Etat partie de « lever les restrictions relatives au financement, et de débloquer tous les avoirs des organisations non gouvernementales locales de défense des droits de l'Homme »³⁵.

32 / Cf. CRC, *observations finales : Népal*, document des Nations unies CRC/C/15/Add.261, 21 septembre 2005, paragraphes 33 et 34.

33 / Cf. CEDAW, *observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes - Algérie*, document des Nations unies CEDAW/C/DZA/CO/3-4, 23 mars 2012, paragraphe 20.

34 / Cf. CESCR, *observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Egypte*, document des Nations unies E/C.12/1/Add.44, 23 mai 2000, paragraphe 19.

35 / Cf. CESCR, *observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels - Ethiopie*, document des Nations unies E/C.12/ETH/CO/1-3, 31 mai 2012, paragraphe 7.

L'*OIT* s'est également prononcée sur plusieurs cas d'organisations syndicales affectées par le gel de leurs avoirs. Le Comité de la liberté syndicale a considéré que cette mesure pouvait constituer une « interférence sérieuse » des autorités dans les activités des syndicats³⁶.

d) Régime fiscal défavorable

Les *Comités des Nations unies* ont également dénoncé les lois et pratiques fiscales discriminatoires qui, plutôt que de favoriser les ONG, visent au contraire à les pénaliser indirectement en raison de la nature de leur travail.

Par exemple, le CCPR a déploré la diminution significative des fonds étrangers attribués aux ONG après que la Russie a réduit le nombre de donateurs internationaux bénéficiant d'une exemption fiscale. Le Comité a noté que ces mesures affectaient la jouissance des articles 19, 21 et 22 du PIDCP, et a mis en garde l'Etat partie contre l'adoption de « mesures de politique générale qui restreignent ou entravent, directement ou indirectement, la capacité des [ONG] à fonctionner librement et efficacement »³⁷.

Plusieurs Comités ont, d'autre part, relevé les conséquences préjudiciables de l'absence de régimes fiscaux favorables aux ONG, tenant compte de leur nature particulière et du rôle d'intérêt public qu'elles jouent en soutenant les Etats aux fins de promouvoir et protéger les droits de l'Homme conformément aux obligations prévues dans les instruments internationaux et régionaux ainsi que, le cas échéant, les constitutions et chartes applicables.

Par exemple, le CRC s'est dit préoccupé par l'imposition d'un régime fiscal identique pour les entités commerciales comme pour les organisations sans but lucratif. Il a invité instamment la Bosnie-Herzégovine à « envisager d'offrir à la société civile et aux ONG un environnement plus propice à leur activités, notamment en leur accordant des financements et en abaissant leur taux d'imposition »³⁸.

Pour sa part, la *CIADH* a considéré que le respect de la liberté d'association requerrait la suppression de la taxation des organisations de défense

36/ Cf. OIT, *La liberté syndicale. Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, 5^e édition révisée, 2006, paragraphe 486.

37/ Cf. CCPR, *observations finales du Comité des droits de l'Homme : Russie*, document des Nations unies CCPR/C/RUS/CO/6, 24 novembre 2009, paragraphe 27.

38/ Cf. CRC, *observations finales : Bosnie-Herzégovine*, document des Nations unies CRC/C/BIH/CO/2-4, 29 novembre 2012, paragraphe 26.

des droits de l'Homme. Notant que les exemptions fiscales dépendent souvent du bon vouloir des autorités, elle a estimé que les « bénéficiaires [d'une exemption fiscale] devraient être clairement définis dans des lois ou des programmes et devraient être gérés sans aucune différenciation »³⁹ entre les ONG.

e) Plafonnement des contributions des donateurs étrangers

Les *Comités des Nations unies* se sont également prononcés sur la question du plafonnement du pourcentage de financement étranger dans le budget total des ONG.

Ainsi, suite à l'adoption par l'Éthiopie, en janvier 2009, d'une loi visant, entre autres, à plafonner le financement étranger à 10% du budget d'une ONG nationale⁴⁰, plusieurs Comités (CAT, CEDAW, CERD, CESC) ont condamné cette disposition et ont unanimement demandé que l'Éthiopie supprime ces restrictions⁴¹. Plus précisément, le CESC s'est inquiété du fait que « certaines dispositions de la proclamation relative aux œuvres caritatives et aux associations (n° 621/2009) ont considérablement entravé le fonctionnement des organisations de défense des droits de l'Homme ». Il a recommandé à l'État partie de « modifier [cette] proclamation [...], en vue de supprimer les dispositions qui limitent l'action des organisations de défense des droits de l'Homme et de lever les restrictions relatives au financement »⁴².

D. Un droit fondamental encadré : les restrictions admissibles

Le droit à la liberté d'association, y inclus le droit à accéder au financement, n'est pas absolu et peut être limité conformément aux critères prévus à l'article 22.2 du PIDCP. Si certaines restrictions peuvent être imposées, il est nécessaire de souligner que la liberté doit être considérée comme la règle, et sa restriction comme l'exception.

39 / Cf. CIADH, *Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas*, document OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 décembre 2011, paragraphe 187. Traduction non officielle.

40 / Cf. chapitres 2 et 3.

41 / Cf. CAT, *observations finales du Comité contre la torture - Éthiopie*, document des Nations unies CAT/C/ETH/CO/1, 20 janvier 2011, paragraphe 34 ; CEDAW, *observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes - Éthiopie*, document des Nations unies CEDAW/C/ETH/CO/6-7, 27 juillet 2011 ; CERD, *observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale - Éthiopie*, document des Nations unies CERD/C/ETH/CO/7-16, 8 septembre 2009, paragraphe 14 ; CESC, *observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels - Éthiopie*, document des Nations unies E/C.12/ETH/CO/1-3, 31 mai 2012, paragraphe 7.

42 / Cf. CESC, *observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels - Éthiopie*, document des Nations unies E/C.12/ETH/CO/1-3, 31 mai 2012, paragraphe 7.

Les seules restrictions admissibles en vertu du PIDCP sont celles qui sont « prévues par la loi » et qui sont « nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui » (article 22.2).

Dans son observation générale n°27 (1999) portant sur la liberté de circulation, le **CCPR** a en effet précisé que « [l]orsqu'ils adoptent des lois instituant des restrictions [...] les Etats devraient toujours être guidés par le principe selon lequel les restrictions ne doivent pas porter atteinte à l'essence même du droit [...] ; le rapport entre le droit et la restriction, entre la règle et l'exception, ne doit pas être inversé ». Par conséquent, lorsque les Etats envisagent de restreindre ces droits, ils doivent veiller à respecter toutes les conditions susmentionnées. Toute restriction doit donc être motivée par l'un des intérêts précités, avoir un fondement juridique (c'est-à-dire être imposée « conformément à la loi », ce qui suppose que la loi doit être accessible et que ses dispositions doivent être formulées en termes suffisamment précis), et être « nécessaire dans une société démocratique ».

Dans sa communication n°1119/2002, le **CCPR** a souligné qu'il n'est « pas suffisant qu'il y ait une justification raisonnable et objective quelconque pour limiter la liberté d'association » et que l'Etat partie doit « démontrer aussi que l'interdiction de l'association et l'engagement de poursuites pénales contre des particuliers pour leur adhésion à cette association sont véritablement nécessaires pour écarter un danger réel et non pas seulement hypothétiques pour la sécurité nationale et l'ordre démocratique et que des mesures moins draconiennes seraient insuffisantes pour atteindre cet objectif »⁴³.

En réaction à la criminalisation de défenseurs affiliés à des organisations recevant des fonds de l'étranger, la **CIADH** s'est également prononcée sur les restrictions admissibles à l'accès au financement. Elle a conclu que « le droit de recevoir des financements internationaux dans le contexte de la coopération internationale pour la défense et la promotion des droits de l'Homme est protégée par la liberté d'association, et que l'Etat est obligé des respecter ce droit sans aucune restriction qui aille au-delà de celles permises par le droit à la liberté d'association »⁴⁴.

43 / Cf. **CCPR**, *Communication No. 1119/2002: Republic of Korea. 23/08/2005*, document des Nations unies **CCPR/C/84/D/1119/2002**, 23 août 2005, paragraphe 7.2.

44 / Cf. **CIADH**, *Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas*, document **OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66**, 31 décembre 2011, paragraphe 186. Traduction non officielle.

Par ailleurs, comme l'a souligné le *Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association*, les limitations éventuelles à l'accès à des financements étrangers dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et contre le terrorisme sont légitimes, mais « cette lutte ne doit jamais être invoquée pour porter atteinte à la crédibilité de l'association concernée, ni pour entraver indûment ses activités légitimes »⁴⁵. Il a recommandé qu'elle soit menée en recourant à d'autres moyens, tels que la législation bancaire et antiterroriste, ces dernières devant bien entendu être en conformité avec le droit international des droits de l'Homme, y compris avec le principe de légalité, et inclure des garanties effectives de conformité avec le droit à la liberté d'association⁴⁶.

Cette position a été réitérée par la *Rapporteuse spéciale des Nations unies sur la situation des défenseurs*. Tout en prenant note des « raisons [qui] peuvent expliquer pourquoi un gouvernement impose des restrictions aux fonds étrangers, notamment la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, ou l'accroissement de l'efficacité de l'aide étrangère »⁴⁷, elle a souligné que « dans de nombreux cas, de telles justifications ne [sont] que pure rhétorique[,] [...] l'intention véritable des gouvernements [étant] de réduire la capacité des organisations de défense des droits de l'Homme d'accomplir leur travail légitime de défense de ces droits »⁴⁸.

Effectivement, comme ce rapport se propose d'analyser et d'illustrer, les autorités d'un grand nombre de pays font un usage abusif de ces motifs légitimes de restriction.

45 / Cf. Conseil des droits de l'Homme des Nations unies, *rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, Maina Kiai*, document des Nations unies A/HRC/20/27, 21 mai 2012, paragraphe 70.

46 / *Idem*.

47 / Cf. Assemblée générale des Nations unies, *rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme*, document des Nations unies A/64/226, 4 août 2009, paragraphe 94.

48 / *Idem*.

CHAPITRE II

LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION : UNE PRÉCONDITION INDISPENSABLE À L'ACCÈS DES ONG AU FINANCEMENT

OBSERVATOIRE POUR LA PROTECTION DES DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME
RAPPORT ANNUEL 2013

Le respect du droit à la liberté d'association constitue une précondition essentielle à la capacité des défenseurs des droits de l'Homme à solliciter, recevoir et utiliser des financements pour mener des activités de promotion et de protection des droits fondamentaux. Les défenseurs et les ONG doivent pouvoir jouir du droit d'opérer légalement dans le pays où ils conduisent leurs activités et de choisir la forme de leur association. La question de l'accès au financement est par ailleurs intrinsèquement liée à la reconnaissance juridique des ONG, aux différentes formes d'autorisation et d'enregistrement, et à l'existence éventuelle d'entraves dans la vie de l'association.

Or l'accès au financement des ONG est jalonné de très nombreux défis, tant sur le plan juridique que pratique. Qu'il s'agisse de la complexité ou de la lenteur des procédures d'enregistrement, de l'application arbitraire de la loi, de l'exclusion de certains domaines ou bénéficiaires du champ d'activités des ONG, d'obstacles à l'ouverture d'un compte bancaire ou, plus grave encore, de la criminalisation de certaines organisations, les défenseurs sont confrontés à une multitude de restrictions – implicites ou explicites, juridiques ou pratiques – qui sapent leur droit et leur capacité à se financer. Ce chapitre examine le cadre juridique et les pratiques de certains États en matière de liberté d'association qui affectent la capacité des ONG à exercer leur droit à solliciter, recevoir et utiliser des financements.

Le droit à la liberté d'association se définit généralement comme le droit de s'associer à d'autres individus et entités pour poursuivre un intérêt commun. Comme mentionné plus haut¹, ce droit à la liberté d'association est fortement ancré en droit positif, tant aux niveaux international

que régional et national. Il est consacré dans l'article 22.1 du PIDCP qui stipule que : « toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts ». L'article 5 de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme est encore plus précis : « chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, aux niveaux national et international : de se réunir et de se rassembler pacifiquement ; de former des organisations, associations ou groupes non gouvernementaux, de s'y affilier et d'y participer ; de communiquer avec des organisations non gouvernementales ou intergouvernementales ». Chacun a donc le droit de former ou de s'affilier à une association, une organisation ou un groupe pour exprimer, promouvoir, poursuivre et défendre collectivement les droits de l'Homme. Le droit à la liberté d'association consacre ainsi le droit de former tout groupe ou toute entité juridique, indépendamment et à l'abri de toute interférence des pouvoirs publics.

Les restrictions admissibles à l'exercice de ce droit sont clairement prévues et définies dans le droit positif. Seules sont admissibles les restrictions « prévues par la loi » et « nécessaires dans une société démocratique »². En effet, la démocratie, fondée sur la prééminence de l'Etat de droit, pré-suppose le respect et la protection des défenseurs des droits de l'Homme. Le droit à la liberté d'association ne peut être limité qu'en fonction des intérêts légitimes de l'Etat de protéger les droits des citoyens. Par conséquent, les critères à remplir pour limiter ce droit sont très restrictifs. Néanmoins, dans de nombreux pays, les autorités détournent et abusent de la notion de « restrictions admissibles » pour justifier des politiques répressives, tout en maintenant un vernis de légalité apparente.

Bien que la Constitution de la plupart des Etats garantisse le droit à la liberté d'association, de nombreux pays restreignent son exercice par des dispositions limitatives et ambiguës, ou qui outrepassent les restrictions autorisées en droit. En outre, les motifs de restriction sont souvent interprétés de manière abusive par les autorités administratives ou judiciaires. Un contexte délétère (par exemple un climat d'insécurité, une situation de conflit armé ou de crise politique) est également susceptible d'entraver la jouissance de ce droit. Un nombre croissant de pays préfère recourir à des lois liberticides ou des procédures administratives abusives, également contraires aux obligations et à l'esprit des normes internationales des droits de l'Homme, pour restreindre les activités des ONG, plutôt que de les interdire purement et simplement.

2/ *Idem.*

Ainsi, de nombreux Etats restreignent la liberté d'association en recourant à diverses mesures, telles que l'interdiction des groupes informels, la mise en place de procédures d'enregistrement complexes, inaccessibles et floues, l'application de pratiques discrétionnaires ou discriminatoires dans la reconnaissance de la liberté d'association, et l'ingérence dans le fonctionnement des associations. Tous ces obstacles, appliqués individuellement ou conjointement, sapent souvent la liberté d'association et affectent, directement ou indirectement, la capacité des ONG à accéder au financement pour exercer leurs activités de promotion et de protection des droits de l'Homme.

A. Interdiction des groupes informels

Les membres d'associations doivent être libres d'exercer leurs activités, soit dans le cadre d'une structure informelle, soit dans le cadre d'une structure formelle dotée de la personnalité juridique.

Le droit à la liberté d'association ne fait pas de distinction entre les groupements formels et informels et s'applique donc à ces deux variantes. Il laisse aux fondateurs d'une association la liberté de décider d'enregistrer ou non leur ONG auprès des pouvoirs publics compétents afin de la doter de la personnalité juridique. Ainsi, les défenseurs devraient avoir le droit de se constituer en groupes pour exercer des activités légales, sans avoir l'obligation de s'enregistrer en tant qu'entités juridiques, en conformité avec l'article 22 du PIDCP et l'article 5 de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme.

Les ONG décident parfois de ne pas s'enregistrer officiellement pour différents motifs, par exemple pour ne pas subir de pressions – voire de répression – de la part d'autorités liberticides, ou pour éviter une procédure d'enregistrement complexe vouée à l'enlisement, ou parce que leur structure n'est pas encore stable. Enfin, la lourdeur ou le coût de la procédure d'enregistrement dans certains pays n'est pas adapté au tissu associatif, s'agissant des petites associations dotées de ressources très limitées. Le défaut d'enregistrement peut s'avérer particulièrement problématique lorsque le défaut de personnalité juridique rend impossible l'accès à des financements. Dans certaines situations, elle signifie également que les ONG ne peuvent bénéficier de certains privilèges, tels que les déductions ou exemptions fiscales, par exemple.

En outre, certains pays exigent que les organisations soient enregistrées officiellement pour être habilitées à exercer leurs activités. L'insistance de certains gouvernements pour que tous les groupes s'enregistrent – quel que soit leur taille ou leur degré de sophistication –, témoigne de leur volonté

de contrôler systématiquement toutes les activités des ONG, et de filtrer les groupes susceptibles de critiquer leur bilan en matière de respect des droits de l'Homme. Cette obligation d'enregistrement se double très souvent de l'adoption de lois criminalisant les activités de groupes non enregistrés, comme par exemple en *Algérie*, au *Bahreïn*, au *Bélarus*, en *Birmanie*, en *Egypte*, en *Ouganda* ou en *Syrie*. Cette pénalisation représente l'une des tendances les plus inquiétantes et les plus lourdes de conséquences pour les défenseurs. Dans certains cas, les sanctions pénales peuvent aller jusqu'à sept ans d'emprisonnement et sont assorties d'amendes importantes. Une telle criminalisation est d'autant plus problématique qu'elle viole le droit à solliciter et obtenir des financements. Incidemment, elle décourage également les bailleurs potentiels, alors que souvent les ONG non enregistrées ne survivent précisément que grâce à des financements, y compris de l'étranger. Dans ces pays, les organisations sont ainsi doublement vulnérables. De plus, ce type de criminalisation place les donateurs actuels ou éventuels dans une situation délicate, puisqu'elle leur interdit indirectement de financer des ONG non enregistrées, et elle contient la menace de possibles actes punitifs.

L'obligation de s'enregistrer, doublée de l'interdiction de mener un large éventail d'activités³ et de pénalités très sévères, entraîne donc une grande vulnérabilité du monde associatif dans de nombreux pays. Cet environnement répressif exerce évidemment un effet extrêmement dissuasif sur la création de nouvelles ONG. Il équivaut à une violation grave du droit à la liberté d'association et, par là-même, sape les fondements du droit d'accès au financement.

B. Notification ou enregistrement ?

Des procédures de constitution complexes et inaccessibles

La constitution d'une association devrait être soumise à un régime de notification. La procédure de création d'une association devrait être simple, aisément accessible, non discriminatoire et peu onéreuse, si ce n'est gratuite. Dans le cas où l'enregistrement est obligatoire, son refus éventuel doit être motivé, et les organes qui ont pris la décision doivent la justifier par écrit, de manière détaillée et dans des délais raisonnables. Les associations doivent pouvoir contester un tel refus devant un tribunal impartial et indépendant.

L'attribution de la personnalité juridique à une ONG lui permet d'accroître sa capacité d'action et son impact. En effet, une ONG enregistrée peut, par exemple, louer des bureaux, employer du personnel, bénéficier

3/ Cf. ci-dessus.

d'avantages fiscaux, saisir la justice, et ouvrir un compte au nom de l'association afin de recevoir des subventions. La possibilité de détenir un compte bancaire est vitale pour de nombreuses ONG, puisque certains bailleurs ne subventionnent que les associations enregistrées. En outre, sans statut légal, les ONG ne peuvent, par exemple, s'inscrire à des programmes de financement de coopération internationale ou entretenir des relations officielles avec les autorités nationales.

Deux types de régimes sont appliqués aux organisations de la société civile souhaitant acquérir la personnalité juridique : le régime dit de simple « notification » et le régime d'« autorisation préalable ».

Les législations les plus libérales prévoient le régime de notification, également appelé « régime déclaratif ». Dans ce système, les associations sont automatiquement dotées de la personnalité juridique dès réception, par les autorités, d'une notification de la part des membres fondateurs. Il ne s'agit pas d'une condition préalable à la création d'une association, mais d'une communication permettant à l'administration de prendre acte de sa constitution.

La procédure du régime déclaratif est préférable à d'autres formes d'enregistrement. Toutefois, bien qu'en apparence simple, cette procédure peut être quelquefois détournée par une bureaucratie excessivement tatillonne ou discrétionnaire.

→ Au **Mexique**, les organisations de la société civile peuvent s'enregistrer sous la forme d'association civile en se déclarant auprès du registre public des personnes morales. Ce régime déclaratif oblige néanmoins les ONG à suivre une procédure complexe qui aboutit généralement seulement au bout de plusieurs mois. L'ONG doit enregistrer son nom et sa raison sociale, et déposer ses statuts auprès d'un notaire public, avant de s'enregistrer devant la Chambre de commerce du District fédéral, puis comme personne juridique auprès du Secrétariat des finances et du crédit public, qui délivre finalement l'inscription au registre fédéral des contribuables sous forme d'un code unique d'inscription (*Clave Única de Inscripción - CLUNI*). Bien que l'inscription au registre public ne soit pas obligatoire pour que l'ONG soit opérationnelle, elle est néanmoins indispensable pour qu'elle puisse accéder à des financements, tant publics que privés, ou ouvrir un compte en banque.

Ainsi, la complexité de la procédure de notification prévalant dans certains pays peut retarder l'officialisation de la création d'une ONG et affecter directement sa capacité à disposer des ressources nécessaires pour effectuer son travail.

Le régime de notification n'implique malheureusement pas toujours l'aboutissement des démarches d'homologation. Dans certains pays – et pour certaines ONG – l'obstructionnisme des autorités équivaut à une fin de non-recevoir et viole le droit des ONG d'exister juridiquement.

→ Au **Venezuela**, les associations sont soumises à un simple régime déclaratif et sont seulement tenues de déposer leur acte constitutif auprès du Bureau d'enregistrement public de la municipalité dans laquelle elles se constituent. Bien que la loi ne prévoit pas de limite formelle à l'enregistrement des associations, dans les faits, et surtout depuis 2000, plusieurs d'entre elles font face à des décisions discrétionnaires et arbitraires de la part des autorités.

Par exemple, le Forum pour la vie (*Foro por la Vida*), un réseau vénézuélien de premier plan créé en 1997 et composé d'une vingtaine d'ONG de défense des droits de l'Homme, a effectué depuis 2009 toutes les démarches requises pour s'enregistrer officiellement auprès du Bureau d'enregistrement public, sans aucun résultat jusqu'à ce jour.

→ C'est le cas également au **Cambodge** où, malgré l'existence d'un régime déclaratif, l'Association pour les droits de l'Homme et le développement (ADHOC) attend son enregistrement depuis 2000.

Dans le système d'autorisation préalable, par contre, les membres d'associations doivent attendre que l'autorité publique compétente statue sur une demande d'enregistrement. Généralement, les autorités sont tenues de statuer sur la demande dans un délai raisonnable. Dans l'intervalle, l'autorité administrative peut octroyer un certificat provisoire d'enregistrement.

Le refus d'enregistrement constitue l'un des principaux obstacles au droit à la liberté d'association et représente, pour de nombreuses ONG de défense des droits de l'Homme, la mesure la plus extrême prise par les gouvernements pour éroder ce droit. Les conséquences d'un refus d'enregistrement sont encore aggravées dans les cas où les activités menées dans le cadre d'entités non enregistrées entraînent des sanctions pénales. Dans certains pays, les autorités publiques refusent de donner un récépissé, voire d'accepter le dossier d'enregistrement. Bien souvent, l'autorité ne statue sur la demande qu'à son bon vouloir et les délais d'attente peuvent être très longs.

Le non-respect de l'obligation d'enregistrement est quelquefois sanctionné par une amende (par exemple au **Népal**). Toutefois, dans de nombreux pays, des lois prévoient en outre des peines de prison, comme par exemple au **Bélarus** (de six mois à deux ans, en cas de récidive), en **Algérie**

(de trois à six mois), au *Bahreïn* (jusqu'à six mois) ou en *Egypte* (jusqu'à un an de prison).

→ En **République arabe syrienne**, la Loi n°93 de 1958 sur les associations et les institutions impose à toute organisation d'obtenir l'autorisation du ministère des Affaires sociales et du travail pour s'enregistrer. Toute organisation établie sans autorisation préalable peut être sanctionnée par le Code pénal, qui contient de multiples dispositions réprimant de nombreuses activités susceptibles d'être menées par les organisations de défense des droits de l'Homme, et utilisées de manière arbitraire par les autorités. Le Code pénal prévoit notamment une peine d'emprisonnement ou d'assignation à résidence de trois mois à trois ans pour les membres d'organisations politiques ou sociales « à caractère international ».

Dans certains pays, la législation établit une relation explicite entre l'« illégalité » d'une ONG (c'est-à-dire son défaut d'enregistrement) et la criminalisation des membres qui contribuent à son financement.

→ En **Birmanie**, où un régime d'enregistrement par autorisation préalable est en vigueur, la Loi de 1908 sur les associations illégales prévoit des peines d'emprisonnement de deux à trois ans ainsi qu'une amende pour les personnes membres d'une « association illégale » qui participent à ses réunions, contribuent à son financement ou participent d'une quelconque manière à ses activités (article 17).

En outre, une procédure complexe, le caractère arbitraire de l'examen du dossier de demande d'enregistrement et le coût de la procédure peuvent sérieusement entraver les activités des ONG. Les lourdeurs administratives, doublées de procédures d'enregistrement floues, sont fréquentes et affectent de nombreuses ONG. La lenteur des procédures d'enregistrement implique que les ONG sollicitant une autorisation officielle ne peuvent opérer légalement pendant le délai d'attente, ou qu'elles le font au défi de la loi, à leurs risques et périls. Pendant le traitement de la demande, il leur est par conséquent quasiment impossible – voire dangereux – de solliciter et obtenir un soutien financier, notamment de donateurs étrangers.

Dans certains pays, les associations attendent parfois plusieurs années avant d'obtenir une réponse à leur demande d'enregistrement. Au **Rwanda**, par exemple, les organisations doivent patienter dans certains cas plusieurs mois avant de recevoir une réponse de l'Office rwandais de la gouvernance et acquérir ainsi la personnalité juridique – condition indispensable pour pouvoir exercer légalement leurs activités et se financer.

Même lorsqu'elles reçoivent une réponse négative, bien des ONG ne sont pas informées des motifs du refus, alors qu'elles devraient l'être par écrit, dans le détail et dans des délais raisonnables.

→ En **Algérie**, la nouvelle Loi n°12-06 sur les associations, adoptée le 12 janvier 2012, remplace le régime de simple notification par l'obligation d'une autorisation préalable. Elle prévoit que l'ONG obtienne l'accord préalable de l'assemblée populaire communale, de la wilaya ou du ministère de l'Intérieur, selon l'échelon territorial dans lequel l'association est créée (article 7).

Ainsi, le 29 octobre 2012, l'Association nationale de lutte contre la corruption (ANLC) a été informée du refus du ministère de l'Intérieur de lui délivrer un récépissé d'enregistrement, qui équivaut à l'agrément de l'association, sans motiver ce refus, et alors même que la loi prévoit que la motivation de la décision est nécessaire (article 10). La notification formelle du refus ne fait référence qu'au « non-respect de la Loi sur les associations », sans autre précision, et empêche ainsi l'ANLC de rectifier son dossier ou de contester le refus devant un tribunal.

Dans certains cas, l'agrément d'une demande d'enregistrement n'est pas seulement différé, mais il est arbitrairement refusé. Au **Bélarus**, par exemple, les ONG de défense des droits de l'Homme se heurtent au refus systématique de leurs demandes d'enregistrement et s'exposent à des sanctions pénales si elles poursuivent néanmoins leurs activités. Ces refus systématiques s'inscrivent à la suite de la fermeture, par les autorités, de plusieurs associations en 2003-2004.

Pour les défenseurs qui ont réussi à surmonter les difficultés d'enregistrement, d'autres obstacles peuvent surgir ultérieurement. Dans plusieurs pays, la loi a été modifiée pour élargir le pouvoir discrétionnaire des autorités, notamment en exigeant le ré-enregistrement des ONG déjà enregistrées et opérationnelles, ou en imposant un système d'autorisation encore plus restrictif. La bureaucratisation de la procédure et la multiplication des niveaux d'autorisation ralentissent la démarche d'obtention d'autorisation et paralysent les activités des ONG. Elles se retrouvent dans des limbes administratifs où leur statut est flou. Cette situation est évidemment fortement préjudiciable à leur capacité de solliciter et obtenir des financements.

Dans certains pays, en effet, les ONG sont contraintes de se ré-enregistrer. Ce ré-enregistrement peut être soit périodique, comme en **Ouganda** (annuel) ou en **Birmanie** (tous les deux ans), soit introduit à l'occasion de l'adoption d'une nouvelle loi ou en réaction à la modification du mandat de l'ONG (comme par exemple au **Tadjikistan**). Cette obligation de ré-enregistrement offre aux autorités l'occasion d'entraver le fonctionne-

ment de groupes dont elles n'approuvent pas les activités, sans avoir à les interdire explicitement ou à les dissoudre.

→ Au **Tadjikistan**, la Loi sur les associations publiques, adoptée en 2007, exige le ré-enregistrement des ONG existantes.

L'Association de jeunes avocats « Amparo », membre actif de la Coalition contre la torture et enregistrée officiellement en 2005, a ainsi dû se ré-enregistrer en 2007. De plus, la loi disposant que toute modification apportée à la charte constitutive de l'association entraîne son ré-enregistrement, l'ONG a soumis en juillet 2012 au ministère de la Justice les documents nécessaires à cette procédure après qu'elle a décidé d'élargir son mandat régional en un mandat national. Toutefois, le 24 octobre 2012, un tribunal de la ville de Khujand a ordonné la liquidation et la fermeture d'Amparo. Cette décision judiciaire répondait à une motion déposée fin juin 2012 par le ministère de la Justice à la suite d'un audit mené par des fonctionnaires dans les bureaux d'Amparo à Khujand. Cette motion accusait l'organisation de multiples infractions à ses obligations légales et administratives, dont le fait d'avoir changé d'adresse sans se ré-enregistrer (ce qui est faux), ou de diriger des formations sur les questions des droits de l'Homme sans autorisation (ce qui est également erroné, puisque de telles formations ont eu lieu avec l'accord du ministère de l'Education et/ou des officiels locaux). La liquidation de l'organisation apparaît donc arbitraire. Le 15 janvier 2013, le Tribunal de la région de Sogdiane a confirmé en appel la décision de fermer l'organisation.

Comme l'illustre cet exemple, l'obligation de ré-enregistrement fournit aux autorités un prétexte pour suspendre les activités d'une ONG en refusant sa ré-homologation.

En outre, dans certains pays, comme par exemple en **Inde**, les ONG éligibles pour un financement étranger sont également tenues de se soumettre à une procédure de ré-enregistrement⁴. Dans certains cas, l'obligation de ré-enregistrement se double d'une procédure complexe qui exige la soumission d'un rapport comprenant un audit et un plan annuel pour l'exercice à venir, comme au **Népal**, par exemple. Le non-respect de cette exigence administrative entraîne des sanctions pécuniaires graduelles.

L'imposition d'un nouvel enregistrement périodique contribue également à générer un sentiment d'insécurité parmi les organisations de défense des droits de l'Homme et un climat d'intimidation, et peut nuire à la planification de leurs activités et favoriser l'autocensure.

Le coût de la procédure d'enregistrement peut également agir comme un frein à la création d'ONG.

→ En **Birmanie**, le processus d'enregistrement par autorisation délivrée par le ministère des Affaires intérieures peut être très long et son coût prohibitif : il commence au niveau municipal pour aboutir à celui du Gouvernement central, et implique des coûts pouvant atteindre 500 000 kyat (environ 460 euros) – une somme considérable pour les petites ONG. Cette obligation d'enregistrement s'ajoute à la criminalisation des ONG non enregistrées⁵. Les procédures et critères d'attribution de l'autorisation sont peu clairs, et le caractère vague de la procédure d'appel laisse peu de marge de manœuvre aux ONG concernées pour contester les décisions des autorités.

Ainsi, comme les exemples ci-dessus l'illustrent, la longueur de la procédure, le refus d'enregistrement, l'obligation de ré-enregistrement (qui s'ajoute souvent à des allégations d'infractions à la loi) et la dissolution d'ONG sont quelques-unes des variantes utilisées par les autorités pour paralyser les associations et saper considérablement leur capacité à solliciter et recevoir des financements.

Dans certains pays, c'est l'ensemble des techniques sus-mentionnées qui empêche les organisations indépendantes de défense des droits de l'Homme de s'enregistrer.

→ En **Chine**, les ONG sont soumises à un système d'enregistrement très lourd, qui permet en réalité aux autorités d'exercer un contrôle étroit sur ces dernières. Certains groupes choisissent par conséquent d'opérer sans statut officiel, ou en optant pour d'autres formes juridiques que le statut d'ONG, avec les difficultés que cela peut entraîner. Il n'existe pas aujourd'hui d'ONG de défense des droits de l'Homme indépendante enregistrée officiellement en Chine.

→ En **Iran**, la Constitution iranienne reconnaît la liberté d'association dans la limite du respect de l'indépendance, la liberté, l'unité nationale, les principes islamiques et les fondations de la République islamique (article 26). Ces restrictions sont formulées de façon vague et vont largement au-delà des restrictions admissibles à la liberté d'association en vertu du droit international. Par ailleurs, il n'existe plus d'ONG de défense des droits de l'Homme indépendante depuis la fermeture en 2008 du Centre des défenseurs des droits de l'Homme (*Defenders of Human Rights Centre* - DHRC), du Centre pour la défense des droits des prisonniers (*Centre for the Defence of Prisoners' Rights* - CDPR) et de l'Association des journalistes. En outre, la loi sur les associations interdit explicitement tout financement étranger.

5/ Cf. ci-dessus.

C. Pratiques discriminatoires dans la reconnaissance de la liberté d'association

La législation nationale ne doit prévoir aucune restriction basée sur l'identité des membres de l'association, ses modes d'action et la nature des droits défendus.

Par conséquent, toute personne doit pouvoir, sans discrimination aucune, jouir du droit de créer une association. Par exemple, les fonctionnaires, les étrangers, les femmes, les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées (LGBTI), ou encore les mineurs doivent ainsi pouvoir jouir de leur droit à fonder une ONG.

Or, dans plusieurs pays, certaines lois interdisent à des catégories spécifiques de la société de créer une association. Par exemple, dans plusieurs pays du Golfe (tels que *Emirats arabes unis, Koweït, Qatar*) et d'Asie (par exemple *Malaisie, Thaïlande*), seuls les nationaux peuvent fonder une association. Par conséquent, les travailleurs migrants, les réfugiés et les apatrides ne peuvent se constituer en groupes autorisés. Les implications de cette interdiction sont particulièrement graves dans des pays tels que le *Qatar*, par exemple, où les travailleurs migrants représentent près de 80% de la population. Cela signifie que des centaines de milliers de personnes ne peuvent dénoncer collectivement, via une association, les graves violations dont elles font l'objet, et ne peuvent mener les démarches nécessaires aux niveaux national, régional ou international pour demander un meilleur respect de leurs droits. Cette restriction viole l'obligation de l'Etat de respecter la liberté d'association pour toute personne sous sa juridiction, quelle que soit sa nationalité.

→ Au *Koweït*, la loi régissant les activités des ONG (Loi n°24 de 1962 sur les clubs et les associations d'utilité publique) dispose que seuls des ressortissants koweïtiens peuvent fonder une association, interdisant de fait aux migrants de créer des associations (article 4). Cette loi précise que les migrants ne peuvent s'affilier à une association qu'au titre de membres actifs ou associés sans droit de vote ni d'éligibilité, l'assemblée générale ne pouvant être composée que de membres koweïtiens (article 13).

La discrimination peut également concerner les types d'activités autorisées aux ONG. En effet, dans certains pays, des lois interdisent aux associations de réaliser des programmes en lien avec des sujets souvent considérés comme sensibles, à l'instar des droits de l'Homme, de l'observation électorale, des droits des personnes LGBTI, des droits reproductifs et sexuels, des droits des migrants, des femmes, des minorités ethniques ou religieuses, etc. Certaines législations justifient les restrictions par des concepts vagues

tels que les « valeurs nationales », « l'ordre public », les « bonnes mœurs », la « moralité », la « paix commune », la « tranquillité », les « communications sécurisées », ou la « régularité du fonctionnement de l'Etat ». Les législations de nombreux pays (par exemple *Algérie, Azerbaïdjan, Bahreïn, Birmanie, Fédération de Russie, Malaisie, Turquie*) facilitent les pratiques discrétionnaires des autorités à l'égard des ONG.

Les associations actives dans la protection des droits des femmes et des minorités ethniques ou religieuses sont particulièrement sujettes à l'interprétation restrictive de ces lois. La référence à l'« ordre moral » comme motif d'interdiction des associations touche particulièrement les ONG actives dans le domaine des droits des personnes LGBTI.

→ En **Ouganda**, un projet de loi « anti-homosexualité » a été présenté pour la première fois en octobre 2009 devant le Parlement, qui en a ajourné le vote en mai 2011, puis en octobre 2011. Le projet de loi a finalement été réintroduit en février 2012 dans sa version originale. Fin 2012, la présidente du Parlement avait promis le vote de la loi avant la fin de l'année comme « cadeau de Noël ». Bien que ce « délai » n'ait pas été tenu, il est probable que le projet de loi sera de nouveau à l'ordre du jour lorsque le Parlement se réunira à nouveau en février 2013. S'il était adopté, il interdirait formellement d'apporter une aide quelconque aux personnes homosexuelles. Les associations qui mènent des activités de défense des droits des LGBTI sont particulièrement visées par ce projet de loi qui prévoit le retrait de leur certificat d'enregistrement et expose leur représentant légal à une peine d'emprisonnement de sept ans.

→ De même, en **Fédération de Russie**, une loi criminalisant la promotion de l'homosexualité devait être examinée en janvier 2013 par la chambre basse fédérale. Des lois similaires ont déjà été adoptées dans plusieurs régions de la Fédération, comme à Saint-Petersbourg, Ryazan, Arkhangelsk et Kostroma. Ces dispositions, combinées avec les dispositions entrées en vigueur en janvier 2013 interdisant aux ONG qui mènent des activités « politiques » de bénéficier du soutien financier d'individus ou d'organisations américains⁶, risquent de porter atteinte au droit à la liberté d'association, y compris à l'accès au financement des ONG LGBTI.

Dans plusieurs pays, l'interdiction d'exercer des activités portant sur des catégories spécifiques de droits ne se limite pas à un domaine précis, comme dans l'exemple de l'Ouganda mentionné ci-dessus, mais peut s'étendre à des domaines pratiquement illimités. Ces interdictions très générales d'exercer certaines activités conduisent à une paralysie de la société civile. Elles ne violent pas seulement le droit à la liberté d'association mais elles sont

souvent symptomatiques de violations massives des droits de l'Homme dans le pays.

→ En **République arabe syrienne**, le Code pénal sanctionne l'appartenance ou l'adhésion à une association créée « en vue de modifier la situation économique, sociale ou politique de l'Etat ». Il prévoit la fermeture de l'association, ainsi que des peines de travaux forcés dont la durée minimum s'élève à sept ans pour les responsables et les fondateurs de ces organisations (article 306). Les autorités syriennes utilisent fréquemment les dispositions de cet article pour condamner des militants associatifs à de lourdes peines.

Le Code pénal syrien est donc contraire au droit international qui, lui, autorise les associations à mener toute activité conforme à la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme et à la Déclaration universelle des droits de l'Homme, dont notamment la promotion et la protection des droits économiques, sociaux et culturels – domaines explicitement mentionnés par le Code pénal syrien. Cette interdiction générale tue dans l'œuf toute velléité de créer une ONG dont les buts pourraient être – abusivement – assimilés à une « modification [de la] situation économique, sociale ou politique de l'Etat ». En niant le droit à la liberté d'association, elle supprime la condition de base à un financement.

La discrimination peut également concerner la nationalité d'origine d'ONG ayant leur siège dans un pays tiers. Ainsi, par exemple, en *Egypte*, bien que le dernier projet de loi présenté par le ministre de l'Assurance et des affaires sociales en octobre 2012 ré-instaure un régime de simple notification, plusieurs dispositions placent notamment les organisations étrangères et les financements de sources étrangères sous le contrôle étroit du Gouvernement. Ainsi, les ONG non égyptiennes continuent d'être soumises à l'obligation d'obtenir une autorisation afin de poursuivre leurs activités.

La discrimination peut également concerner la taille minimum d'une ONG, en imposant un nombre plancher de membres. Au *Turkménistan* par exemple, la loi exige qu'une ONG compte au moins 500 membres pour être établie. Cette exigence équivaut indirectement à une négation pure et simple du droit d'association. Dans un environnement politique répressif qui ne tolère pas d'opposition ou de critique, l'exigence d'un seuil minimum favorise indirectement l'émergence d'ONG pro-gouvernementales (ou GONGOs) que les autorités n'ont pas de difficulté à mettre sur pied grâce à leurs nombreux partisans.

Les pratiques discriminatoires eu égard à l'identité ou le nombre des individus souhaitant exercer leur droit à la liberté d'association ou encore

aux catégories de droits qu'une ONG peut défendre et promouvoir constituent donc autant de subterfuges pour interdire l'existence d'associations. Les ONG affectées par ces discriminations ne peuvent se constituer et ne peuvent évidemment pas solliciter et recevoir de fonds pour réaliser leurs activités de promotion et de protection.

D. Ingérence dans le fonctionnement des associations

Le droit à la liberté d'association s'applique pendant toute la durée de vie de l'association. Les associations doivent être libres de déterminer leurs statuts, leur structure et leurs activités, et de prendre leurs décisions sans ingérence de l'Etat.

Qu'elles disposent de la personnalité juridique ou non, les associations, une fois créées, doivent être libres de déterminer leurs statuts, leur structure et leurs activités, et de prendre leurs décisions sans ingérence de l'Etat. Les associations doivent jouir notamment des droits d'exprimer une opinion, de diffuser des informations, de s'adresser à la population, de protester de manière pacifique et d'interagir avec des gouvernements étrangers et des organisations ou instances internationales.

Dans la pratique toutefois, les pouvoirs publics exercent souvent un contrôle intrusif et discrétionnaire sur les activités d'une association. Ces ingérences prennent diverses formes, notamment l'exigence d'une notification des décisions adoptées par le conseil d'administration, l'obligation de soumettre périodiquement des rapports d'activités et des rapports financiers, des audits répétés et manifestement abusifs, l'immixtion dans la composition du conseil d'administration ou de la direction, etc. La loi et les règlements administratifs peuvent également imposer l'obtention d'une autorisation préalable à l'organisation de toutes sortes d'événements publics, notamment des collectes de fonds ou l'adoption d'un code de conduite par les associations.

De plus, dans certains pays, les autorités contraignent les ONG à se conformer à des priorités programmatiques établies par le gouvernement.

→ Ainsi, en **Gambie**, les ONG sont contraintes de se conformer à un Code de conduite des ONG signé avec les ministères, les départements ou les agences compétentes. Ce Code prévoit les conditions dans lesquelles elles doivent « participer au développement des activités qui sont en accord avec les politiques et les priorités du gouvernement pour lesquelles [l'ONG] a les ressources et l'expertise appropriées » (article 12 du Décret n°81). En d'autres termes, l'Agence des affaires des ONG (*NGOs Affairs Agency* - NGOAA) exerce un contrôle strict des activités des ONG, qui sont liées par des lignes définies par le Gouvernement.

→ Au **Bahreïn**, également, le Gouvernement peut refuser d'enregistrer une association s'il estime que « la société n'a pas besoin de ses services ou s'il existe déjà une autre association dans le même secteur d'activité qui répond aux besoins de la société ».

Ainsi, ces gouvernements s'arrogent le droit de décider du bien-fondé de la nature des activités que les ONG se proposent d'exercer, et violent sciemment le droit à la liberté d'association. Ils contraignent les défenseurs qui voudraient créer une ONG dans un domaine d'activités jugé par eux « inutile » ou redondant de renoncer à leur projet. Cela signifie que les ONG ne peuvent exercer les activités qu'elles estiment nécessaires en fonction de leur analyse des besoins et des priorités identifiées, et qu'elles ne peuvent solliciter et obtenir des fonds pour réaliser ces programmes prioritaires.

En outre, d'autres formes d'ingérence sont susceptibles d'entraver l'accès au financement des ONG. En effet, les autorités peuvent s'opposer – directement ou indirectement – à la réception de fonds de certains bailleurs (par exemple *Bangladesh, Ethiopie*)⁷. Dans d'autres cas, les organes gouvernementaux peuvent exiger, de manière abusive, la soumission de multiples documents et pièces justificatives relatifs à des financements privés ou provenant d'organismes étrangers. Ces exigences, lorsqu'elles sont infondées, contribuent à instaurer un climat d'insécurité permanent, à empêcher les ONG de poursuivre leurs activités de protection des droits des victimes, et à dissuader les ONG les plus fragiles de solliciter des appuis financiers pour mener à bien leurs activités.

→ En **Malaisie**, dans un contexte de harcèlement des membres et employés de l'ONG de défense des droits de l'Homme Suara Rakyat Malaysia (SUARAM), les autorités ont exigé depuis juillet 2012 la soumission, dans des délais très brefs, de nombreux documents et informations concernant les activités et les comptes de l'association. Par exemple, le 2 octobre 2012, une agence administrative a demandé à SUARAM de lui fournir en moins de 24 heures un grand nombre de documents relatifs à tous les contrats de subventions et les propositions de projets avec la *National Endowment for Democracy* (NED) et l'*Open Society Institute* (OSI), ainsi que tous les reçus liés à des dépenses de campagnes entre 2006 et 2011.

Cet acharnement administratif s'assimile à des représailles à l'encontre de SUARAM pour avoir sollicité et obtenu un financement extérieur, et

visé à dissuader l'ONG de renouveler ses demandes de soutien financier dans le futur.

La suspension d'une association et sa dissolution forcée constituent l'une des atteintes les plus graves à la liberté d'association. Par conséquent, les autorités ne devraient y recourir qu'en cas de danger manifeste et imminent résultant d'une violation flagrante de la législation nationale, et en conformité avec le droit international des droits de l'Homme. De telles mesures doivent être strictement proportionnelles avec l'objectif légitime poursuivi.

Toutefois, dans certains pays, les autorités procèdent à des dissolutions abusives dont le seul but est de supprimer les ONG qu'elles considèrent comme trop critiques à leur égard.

Pour justifier une menace de dissolution – voire la dissolution – d'une ONG, les autorités invoquent souvent des infractions à la législation fiscale et aux procédures administratives – infractions qui s'avèrent dans la plupart des cas infondées. Le cas du *Tadjikistan* a déjà été évoqué⁸, mais le *Bélarus* a également recouru récemment à cette pratique.

→ Au **Bélarus**, le Tribunal économique de Minsk a ordonné le 9 octobre 2012 la fermeture de Platforma, une organisation de défense des droits de l'Homme spécialisée dans la protection des droits des prisonniers. Cette décision a fait suite à une plainte déposée par le Centre des impôts du district Savestki de Minsk, accusant l'organisation de ne pas avoir soumis sa déclaration fiscale dans les délais impartis et de ne pas l'avoir informé de son changement d'adresse. Ces allégations s'avèrent toutefois infondées, la non-réception du reçu fiscal étant probablement due à une perte du document de la part du Centre des impôts de Minsk. Au cours des mois précédant cette décision de dissolution, Platforma avait été victime d'un harcèlement judiciaire répété de la part des autorités, qui visait en particulier son directeur, M. Andrei Bandarenka.

Ainsi, qu'il s'agisse de l'obligation de respecter un code de conduite, de s'aligner sur les priorités gouvernementales, de harcèlement administratif – notamment en lien avec des demandes de financements étrangers – ou de la dissolution pure et simple d'une ONG, les autorités imposent des contraintes qui violent les dispositions du droit à la liberté d'association et empêchent l'émergence d'ONG de défense des droits de l'Homme. Elles poussent ainsi un grand nombre d'entre elles à disparaître. En disqualifiant

8 / Cf. ci-dessus.

ces ONG, les autorités les privent des conditions de base à la réalisation de leur droit à solliciter, recevoir et utiliser un financement, qu'il soit de source locale ou étrangère.

CHAPITRE III

LES RESTRICTIONS DIRECTES À L'ACCÈS AU FINANCEMENT, Y COMPRIS DE SOURCE ÉTRANGÈRE

OBSERVATOIRE POUR LA PROTECTION DES DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME
RAPPORT ANNUEL 2013

Comme souligné précédemment, le droit à l'accès au financement, y compris de source étrangère, est un droit fondamental. Les États peuvent légitimement encadrer le financement – de source locale ou étrangère – des ONG de défense des droits de l'Homme, conformément au principe de transparence, et notamment pour lutter contre certaines formes de criminalité internationale (lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent, la drogue, le terrorisme, la traite des êtres humains, etc.). En effet, il n'est pas seulement légitime mais nécessaire qu'ils mènent des enquêtes sur les infractions à la loi, ce en conformité avec les principes de l'État de droit et du droit à un procès équitable.

Toutefois, comme le rappelle l'article 22.2 du PIDCP, toute restriction au droit à la liberté d'association – et donc par conséquent au financement – n'est admissible que si elle est « prévue par la loi » et est « nécessaire dans une société démocratique » pour protéger la « sécurité nationale », la « sûreté publique », « l'ordre public », « la santé ou la moralité publique » ou les « droits et libertés d'autrui »¹.

En soi, le système d'enregistrement ne viole pas nécessairement le droit à la liberté d'association, pour autant qu'il ne soit pas le seul régime applicable (et donc que les défenseurs puissent aussi s'associer sans être contraints de s'enregistrer), et qu'il respecte le principe de proportionnalité. Ce principe exige également que l'intensité de la mesure soit fonction de la raison spécifique invoquée pour justifier cette mesure. Par conséquent, si la procédure d'autorisation préalable est excessivement contraignante et lente, elle s'assimile dès lors à une mesure disproportionnée qui viole le droit à la liberté d'association. Or dans de très nombreux cas, l'objectif réel

1/ Cf. chapitre 1.

des législations ou des mesures administratives relatives au financement est d'entraver la conduite des activités de défense des droits de l'Homme, ce qui est incompatible avec le droit international.

Les restrictions posées à l'accès au financement peuvent concerner soit les fonds de source locale, soit les fonds de source étrangère. S'agissant des financements au niveau local, les restrictions peuvent être de différentes natures : un Etat peut décider de restreindre les financements publics disponibles dans le secteur associatif, de financer seulement les ONG qui se conforment aux politiques définies par les autorités, ou d'entraver les activités de recherche de fonds menées au niveau national. Les campagnes de diffamation visant les ONG peuvent également porter atteinte aux activités de recherche de fonds. En outre, les obstacles à l'accès aux financements locaux se conjuguent souvent avec l'insuffisance, la rareté ou même l'absence de financements publics ou privés locaux disponibles pour les ONG de défense des droits de l'Homme.

Par conséquent, dans une grande majorité de pays, les ONG de défense des droits de l'Homme survivent grâce au soutien de bailleurs étrangers (organisations intergouvernementales comme les Nations unies, ONG ou fondations, institutions gouvernementales étrangères à l'instar des fonds gérés par un ministère, personnes privées, etc.). Dans ce contexte, de plus en plus d'Etats recourent abusivement à un arsenal législatif et administratif pour légitimer des restrictions injustifiées ou disproportionnées à l'accès des ONG aux fonds étrangers, mettant ainsi en péril leur capacité d'action et parfois même leur survie institutionnelle.

Les moyens de restreindre l'accès aux financements étrangers sont multiples : certaines législations interdisent ou rendent impossible de facto tout financement étranger (par exemple *Algérie, Bahreïn, Bélarus, Iran*), d'autres interdisent le financement étranger de certaines activités et/ou organisations (*Ethiopie*), d'autres conditionnent l'accès à des fonds étrangers à une autorisation expresse du gouvernement ou d'un organe gouvernemental (par exemple *Bangladesh, Egypte, Inde*). En outre, dans certains pays, la loi impose le transfert des financements étrangers via des institutions financières ou bancaires contrôlées par le gouvernement (par exemple *Bangladesh, Ouzbékistan, Sierra Leone*). Dans d'autres pays, les Etats soumettent les ONG qui bénéficient de financements étrangers à un statut d'exception (*Fédération de Russie*). Enfin, le régime fiscal est parfois utilisé comme une véritable arme de dissuasion dirigée à l'encontre des organisations de défense des droits de l'Homme (par exemple *Azerbaïdjan, Bélarus, Fédération de Russie, Mexique*).

A. Un régime d'autorisation qui bloque tout accès à un financement étranger : quelques exemples

Dans certains pays, les autorités interdisent ou empêchent l'accès des ONG à des financements étrangers.

Ainsi, comme par exemple au *Bélarus*, en *Algérie* et au *Bahreïn*, le fait que la quasi-totalité des ONG se heurte à un refus d'enregistrement, combiné avec l'obligation de s'enregistrer et d'obtenir une autorisation expresse des autorités pour recevoir des fonds étrangers, rend en pratique impossible tout financement des ONG par des fonds étrangers. Dans ces conditions, les ONG de défense des droits de l'Homme n'ont d'autre choix que de se dissoudre ou de ne pas se conformer à une loi liberticide.

Bélarus : impossibilité de fait de bénéficier de financements étrangers

→ Au **Bélarus**, tout financement étranger doit être enregistré et approuvé par les autorités. En novembre 2011, le dispositif de lutte contre les financements étrangers non autorisés a été renforcé. Ainsi, l'article 21 de la Loi sur les associations publiques interdit de manière absolue aux ONG biélorusses d'avoir un compte bancaire dans une banque ou une institution financière localisée à l'étranger, et toute utilisation de fonds étrangers non autorisés est criminalisée. La loi prévoit des sanctions administratives et pénales pour sanctionner les ONG et leurs responsables qui recevraient des fonds étrangers sans autorisation.

Ces nouvelles dispositions ont été adoptées au moment où **M. Ales Bialiatski**, président du Centre des droits de l'Homme « Viasna » et vice-président de la FIDH, était condamné à quatre ans et demi d'emprisonnement suite à un procès inéquitable, pour ne pas avoir déclaré des fonds étrangers qui ont transité via des comptes bancaires personnels en Lituanie et en Pologne afin de financer les activités de défense des droits de l'Homme menées par son organisation au Bélarus. Il existe donc un lien évident entre l'« Affaire Bialiatski » et la création de ces nouvelles infractions.

Toute ONG contrevenant aux dispositions sur le financement étranger s'expose à la confiscation de la subvention étrangère non autorisée ainsi que le paiement d'une amende égale au montant de la subvention (article 23.24 du Code sur les infractions administratives). Les personnes physiques s'exposent à la confiscation de la subvention non autorisée et à une amende de 450 à 1 800 euros. En cas de récidive commise dans les 12 mois, toute ONG ou personne physique contrevenant à ces dispositions s'expose à une peine de deux années de prison (article 369.2 du Code pénal).

Cette législation, combinée avec le fait que la quasi-totalité des ONG de défense des droits de l'Homme ont été fermées ou se sont vu opposer un refus d'enregistre-

ment², rend tout financement étranger des ONG de défense des droits de l'Homme impossible.

C'est sur la base de cette constatation que, le 31 août 2012, le Groupe de travail des Nations unies sur la détention arbitraire (GTDA) a qualifié la détention de M. Bialiatski d'arbitraire en ce qu'elle résulte de l'exercice du droit à la liberté d'association. En effet, pour financer les activités de Viasna, M. Bialiatski n'a eu d'autre choix que d'ouvrir des comptes bancaires étrangers et de ne pas déclarer les fonds aux autorités biélorusses. Le GTDA a ajouté que les Etats parties au PIDCP avaient non seulement « l'obligation négative de ne pas compromettre la création d'associations ni les activités de ces associations », mais aussi l'obligation positive « de faciliter les tâches des associations en leur allouant des fonds publics ou en prévoyant des exonérations fiscales pour les fonds reçus de l'étranger »³.

Il convient également de noter qu'après l'examen du rapport soumis par le Bélarus au CAT en novembre 2011, ce dernier a, dans ses observations finales, recommandé à l'Etat de reconnaître le rôle crucial des ONG, et de les « autoriser [...] à rechercher et à recevoir des ressources suffisantes pour être en mesure de mener leurs activités pacifiques de défense des droits de l'Homme »⁴.

Algérie : une interdiction de fait de tout financement étranger

→ En Algérie, la Loi n°12-06 sur les associations, adoptée en janvier 2012, impose plusieurs restrictions, notamment en matière de recherche, de collecte et d'utilisation de fonds en provenance de l'étranger. Elle interdit « à toute association de recevoir des fonds provenant des légations et organisations non gouvernementales étrangères » (article 30), sauf en cas de « relations de coopération dûment établies avec des associations étrangères et [ONG] internationales » autorisées par les autorités compétentes, ou d'« accord exprès de l'autorité compétente ». Les articles 40 et 43 prévoient que tout financement provenant de « légations étrangères » obtenu en violation de l'article 30 peut entraîner une suspension, voire une action en dissolution, auprès du tribunal administratif.

Non seulement les ONG craignent une interprétation discrétionnaire de cette loi par les autorités, mais ces dispositions floues, combinées avec l'impossibilité, pour la plupart d'entre elles, de s'enregistrer, réduit considérablement leur possibilité de se financer et de bénéficier de financements de source étrangère.

2/ Cf. chapitre 2.

3/ Cf. Conseil des droits de l'Homme des Nations unies, *Avis adoptés par le Groupe de travail sur la détention arbitraire à sa soixante-quatrième session, 27-31 août 2012 - n°39/2012 (Biélorus)*, document des Nations unies A/HRC/WGAD/2012/39, 23 novembre 2012, paragraphe 48.

4/ Cf. CAT, *observations finales du Comité contre la torture - Bélarus*, document des Nations unies CAT/C/BLR/CO/4, 7 décembre 2011, paragraphe 25.

Soulignons qu'à l'issue du rapport présenté par l'Algérie devant le CEDAW en mars 2012, le Comité s'est dit préoccupé par « des dispositions de la loi relative aux associations (n°12-06), adoptée en janvier 2012, qui prévoit une autorisation spécifique pour qu'une association puisse recevoir des subventions de donateurs internationaux, ce qui peut avoir une incidence néfaste sur les activités des associations qui militent en faveur de l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes dans le contexte du développement »⁵.

Bahreïn : une interdiction de fait de tout financement étranger

→ Au **Bahreïn**, une seule ONG de défense des droits de l'Homme, la Société bahreïnie des droits de l'Homme (*Bahrain Human Rights Society* - BHRS), est enregistrée et peut donc prétendre à un financement étranger. Le Décret-loi n°21/1989 sur les associations, les clubs sociaux et culturels, ainsi que les établissements opérant dans le domaine de la jeunesse et des sports impose une autorisation préalable du ministère du Développement social pour tout financement étranger (article 20). Or la BHRS s'est vu refuser par les autorités l'accès, ces dernières années, à des fonds publics et privés, tant nationaux qu'étrangers. L'organisation a contesté ces décisions de refus devant les tribunaux depuis 2001, mais sans succès.

B. Interdiction de financer certains types d'activités avec des fonds étrangers : quelques exemples

Dans certains pays, la législation exclut explicitement certaines activités et/ou certains types d'organisations de toute possibilité de financement étranger, comme en *Ethiopie* ou au *Zimbabwe*.

Ethiopie : restrictions à l'accès aux fonds étrangers pour certaines activités et types d'organisations

→ En **Ethiopie**, la Loi sur les sociétés et associations caritatives de 2009 (Loi CSO) a créé un environnement extrêmement restrictif pour les organisations de défense des droits de l'Homme, les forçant à réduire considérablement leurs activités, notamment en raison de mesures draconiennes qui restreignent leurs sources de financement.

En effet, la loi étend d'une part la définition d'« association étrangère » à toutes les ONG locales recevant plus de 10% de financement étranger, et d'autre part elle leur interdit un grand nombre d'activités de défense des droits de l'Homme, notamment en relation avec les droits des femmes et des enfants, des personnes

5/ Cf. CEDAW, *observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes - Algérie*, document des Nations unies CEDAW/C/DZA/CO/3-4, 23 mars 2012, paragraphe 19.

handicapées, les questions ethniques, la résolution des conflits, la gouvernance et la démocratisation.

Dans un pays où 95% des ONG locales recevaient en 2009 plus de 10% de financement étranger, et dans lequel les sources locales de financement sont quasiment inexistantes, cette législation doublement restrictive a affecté de manière directe la capacité des ONG nationales de défense des droits de l'Homme de mener leurs activités.

Une dizaine d'ONG ont ainsi dû abandonner leurs activités suite à leur « suspension » ordonnée par les autorités⁶. D'autres ont été contraintes de continuer d'opérer depuis l'étranger, rendant ainsi plus difficiles leurs activités locales de documentation des violations des droits de l'Homme.

Plusieurs ONG ont par ailleurs vu leurs actifs gelés par l'Agence sur les sociétés et associations caritatives (*Charities and Societies Agency - ChSA*), à l'instar du Conseil des droits de l'Homme (*Human Rights Council - HRC*), contraint de fermer neuf de ses 12 bureaux locaux en décembre 2009, puis son bureau de Nekemet en 2011, par manque de financements. La ChSA avait décidé de bloquer des fonds du HRC provenant de l'étranger, alors que ce soutien financier avait été initié avant l'entrée en vigueur de la Loi CSO, et qu'une autre partie concernait des sources non étrangères. En février 2011, le Comité d'appel de la ChSA a rejeté l'appel présenté par le HRC, arguant – à tort – que le HRC n'avait pas fourni les documents prouvant la provenance locale de certains des fonds, alors même que le HRC avait fourni des extraits de ses 18 derniers rapports d'audit annuels. Le 19 octobre 2012, la Cour suprême a rejeté l'appel du HRC.

Plusieurs Comités des Nations unies ont exprimé leurs préoccupations concernant la Loi CSO, notamment sur le plafonnement à 10% des fonds de provenance étrangère. En janvier 2011, le CAT s'est ainsi déclaré « vivement préoccupé » par cette loi et a demandé que l'Ethiopie « débloque tous les fonds gelés » de plusieurs ONG⁷.

6/ Entre autres, l'Initiative africaine pour un ordre mondial démocratique (*African Initiative for a Democratic World Order - AIDWO*), l'Association d'action des professionnels pour le peuple (*Action Professionals Association for People - APAP*), l'Organisation pour la justice sociale en Ethiopie (*Organisation for Social Justice in Ethiopia - OSJE*), la Société pour l'avancement de l'éducation aux droits de l'Homme (*Society for the Advancement of Human Rights Education - SAHRE*), l'Association éthiopienne pour les droits de l'Homme et la promotion d'une éducation civique (*Ethiopian Human Right & Civic Education Promotion Association - EHRCEPA*), le Centre pour l'avancement de la paix et la démocratie en Ethiopie (*Centre for the Advancement of Peace & Democracy in Ethiopia - CAPDE*), la Fédération éthiopienne des personnes handicapées (*Ethiopian Federation of Persons with Disabilities - EFPD*), le Centre de recherche pour une éducation civique et aux droits de l'Homme (*Research Centre for Civic & Human Rights Education*), "Hundee" (Racines), "Zega le-Idget", "Zema Setoch Lefitih" et l'Association d'Ethiopie du centre d'entre-aide des femmes de Kembatta (*Kembatta Women's Self-Help Center Ethiopia Association*).

7/ Cf. CAT, *observations finales du Comité contre la torture - Ethiopie*, document des Nations unies CAT/C/ETH/CO/1, 20 janvier 2011, paragraphe 34.

De même, en août 2011, le CCPR a noté que « cette législation empêche l'exercice de la liberté d'association et de réunion, comme l'illustre le fait qu'un grand nombre d'ONG et d'associations professionnelles n'ont pas été autorisées à s'enregistrer en vertu de la nouvelle Proclamation ou ont dû changer de domaine d'activité (art. 21 et 22) ». Il a recommandé que l'Éthiopie réexamine en particulier « les restrictions concernant le financement des ONG locales à la lumière du Pacte et autorise toutes les ONG à travailler dans le domaine des droits de l'Homme »⁸. Ces recommandations ont été renouvelées en mai 2012 par le CESCR⁹.

Zimbabwe : exclusion des activités liées à l'éducation en matière de droit de vote et risque d'exclusion des activités touchant à la gouvernance

→ Au Zimbabwe, aucune loi n'interdit aux ONG de recevoir des fonds de provenance étrangère de manière générale. Toutefois, les activités portant sur l'éducation des droits civiques ou celles sur la gouvernance, telles que définies par l'article 16 de la Loi zimbabwéenne sur la commission électorale de 2005¹⁰ et l'article 17 du projet de loi sur les ONG de 2004¹¹, s'il venait à entrer en vigueur¹², ne peuvent bénéficier d'un financement étranger. En conséquence, les ONG de défense des droits de l'Homme ne peuvent recourir à un financement étranger de leurs projets portant sur le droit à des élections libres et transparentes ou la lutte contre la corruption.

C. Un régime d'autorisation qui retarde l'accès au financement étranger

Alors que certains Etats n'obligent plus les ONG à obtenir une autorisation préalable pour recevoir un financement étranger, cette procédure est toujours appliquée dans de nombreux pays.

L'un des principaux arguments avancés par bon nombre d'autorités nationales est la nécessité de « préserver la sécurité nationale ». L'autorisation gouvernementale peut, par ailleurs, être en soi un obstacle pour certains groupes œuvrant en faveur de la liberté d'expression (*Inde*). Dans d'autres

8 / Cf. CCPR, *observations finales du Comité des droits de l'Homme - Ethiopie*, document des Nations unies CCPR/C/ETH/CO/1, 19 août 2011, paragraphe 25.

9 / Cf. CESCR, *observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels - Ethiopie*, document des Nations unies E/C.12/ETH/CO/1-3, 31 mai 2012, paragraphe 7.

10 / « Aucune contribution ou donation étrangère visant à l'éducation au droit de vote n'est permise, excepté les contributions ou donations en faveur de la Commission, qui pourra les redistribuer ». Traduction non officielle.

11 / Interdiction de « financements ou dons étrangers visant à mener des activités relatives à, ou portant entre autres sur, des questions de gouvernance ». Traduction non officielle.

12 / Ce projet de loi a été adopté par le Parlement en décembre 2004, mais le Président ne l'a jamais signé.

cas, c'est l'absence de réponse gouvernementale à une demande d'enregistrement qui peut mettre en péril la poursuite des activités de défense des droits de l'Homme (*Bangladesh*).

Inde : une autorisation préalable nécessaire, sujette à renouvellement et refusée pour certaines activités

→ En Inde, l'article 11 de la Loi sur la réglementation des contributions étrangères de 1976 (*Foreign Contributions (Regulation) Act - FCRA*), telle qu'amendée en 2010, impose à toutes les personnes « ayant un intérêt culturel, économique, éducationnel, religieux ou un programme social défini » d'obtenir un certificat gouvernemental d'enregistrement afin de pouvoir recevoir des contributions étrangères. La loi précise en outre que les ONG non enregistrées peuvent « accepter toute contribution étrangère » mais « seulement après avoir obtenu une autorisation préalable de la part du gouvernement ». Par conséquent, quel que soit le cas de figure, une autorisation est nécessaire pour recevoir un financement étranger. La FCRA, telle qu'amendée, exclut par ailleurs la possibilité pour tout « correspondant, journaliste, dessinateur, rédacteur, propriétaire, imprimeur ou éditeur d'un journal enregistré » d'obtenir un financement étranger. Certaines activités de défense des droits de l'Homme pourraient donc être affectées par cette disposition. Plus grave encore, la FCRA oblige dorénavant les ONG à renouveler leur enregistrement en vertu de cette loi tous les cinq ans, bien que les ONG actuellement déjà enregistrées soient dispensées de se ré-enregistrer durant les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur de la FCRA amendée. Cette dernière prévoit également que toute ONG dont le certificat d'enregistrement FCRA a été annulé ou révoqué ne pourra s'enregistrer ou obtenir une autorisation préalable pendant une période de trois ans à compter de la date de l'annulation, et que ce certificat pourra être annulé pour de nombreuses raisons, y compris l'absence d'activités de l'ONG pendant deux ans.

L'impact de cette loi sur les ONG indiennes qui reçoivent un financement extérieur est très néfaste. En particulier, l'obligation de ré-enregistrement des ONG bénéficiant de contributions étrangères entraîne une situation d'insécurité préjudiciable à la poursuite de leurs activités et peut mener à une forme d'autocensure, tout en fournissant aux autorités une occasion de suspendre celles dont elles désapprouvent les activités. La FCRA, telle qu'amendée, n'est pas conforme aux recommandations de la Rapporteuse spéciale sur les défenseurs des droits de l'Homme, qui a relevé que les lois existantes ne « devraient pas exiger des organisations de se ré-enregistrer régulièrement »¹³.

13/ Cf. Rapporteuse spéciale des Nations unies sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme, *Commentary to the Declaration on Human Rights Defenders*, juillet 2011, page 46. Traduction non officielle.

Egypte : des financements conditionnés à une autorisation préalable du ministère de la Solidarité et de la justice sociale

→ En Egypte, la Loi n°84 de 2002 sur les associations et les fondations interdit à toute association de recevoir des fonds de sources nationales ou étrangères sans l'autorisation du ministère de la Solidarité et de la justice sociale. L'obtention de tels fonds sans autorisation est sanctionnée par une peine allant jusqu'à six mois de prison et une amende pouvant atteindre 2 000 livres égyptiennes (environ 246 euros). Ainsi, le 27 avril 2009, l'Organisation égyptienne des droits de l'Homme (*Egyptian Organisation for Human Rights* - EOHR) a reçu une notification écrite du ministère de la Solidarité et de la justice sociale menaçant l'ONG de dissolution et de fermeture sur la base des articles 42 et 17 de la loi. Cette mesure faisait suite à l'organisation, les 27 et 28 janvier 2009, par l'EOHR, en partenariat avec le Centre pour la liberté des médias au Moyen Orient et en Afrique du nord (*Centre for Media Freedom in the Middle East and North Africa* - CMF MENA), d'une conférence au Caire intitulée « L'information est un droit pour tous ». Le 31 juillet 2008, l'EOHR avait demandé l'autorisation des autorités de recevoir des fonds du CMF MENA pour couvrir les frais de la conférence. Cette demande était restée sans réponse. Suite à une mobilisation internationale en sa faveur, le 10 mai 2009, l'EOHR a été formellement notifiée par le ministère de la Solidarité et de la justice sociale qu'aucune mesure n'avait été prise visant à dissoudre ou fermer l'organisation, et que la notification du ministère constituait en fait un simple rappel de la procédure légale à suivre pour les subventions provenant de l'étranger.

La chute du Président Hosni Moubarak en février 2011 ne s'est pas accompagnée d'une quelconque amélioration en la matière. Le 6 juillet 2011, le ministre de la Solidarité et de la justice sociale, Dr. Gouda Abdel Khaliq, a « averti les associations de la société civile et les ONG contre toute tentative de solliciter des fonds étrangers » et a déclaré qu'il considérait les financements directs octroyés par les Etats-Unis aux ONG égyptiennes comme une violation de la souveraineté de l'Egypte. Durant l'été 2011, il a par ailleurs annoncé qu'il avait demandé à la Banque centrale égyptienne de l'informer de toutes les transactions bancaires effectuées sur les comptes détenus par des ONG en Egypte, dans un but évident de tenter de recueillir des éléments à charge à l'encontre de ces organisations.

En décembre 2011, les forces de sécurité égyptiennes, lourdement armées, ont mené des perquisitions dans les locaux de 17 ONG égyptiennes et internationales, dont le Centre arabe pour l'indépendance de la justice et des professions juridiques (*Arab Center for Independence of Justice and Legal Professions* - ACIJP), l'Observatoire budgétaire et des droits de l'Homme (*Budgetary and Human Rights Observatory*), l'Institut national démocrate, bureaux du Caire et d'Assiut (*National Democratic Institute* - NDI, organisation américaine proche du parti démocrate), l'Institut national républicain (*International Republic Institute* - IRI, organisation américaine proche du parti républicain), *Freedom House* (ONG américaine) et la fondation Konrad Adenauer. Le 6 février 2012, une liste de 43 personnes susceptibles de poursuites pénales pour « obtention illégale de fonds étrangers » a été rendue

publique : elle concernait exclusivement des employés locaux ou internationaux d'ONG étrangères, dont sept de Freedom House, 14 de l'IRI, cinq du Centre international pour les journalistes (*International Center for Journalists - ICFJ*), 15 du NDI, et deux de la fondation Konrad Adenauer. Ces poursuites ont été lancées à leur encontre le 26 février 2012, et le procès, qui est en cours, devrait reprendre en juin 2013. Cet exemple démontre la détermination des autorités égyptiennes de sanctionner les membres d'organisations – étrangères ou égyptiennes – qui reçoivent des fonds américains ou européens pour financer leurs activités.

C'est dans le contexte de ces perquisitions que fin 2011, le ministre de la Solidarité et de la justice sociale a renouvelé son intention de réviser la loi sur les associations. Il est à craindre que des restrictions encore plus drastiques soient imposées en matière d'accès aux financements. Le processus était toujours en cours fin 2012, et le dernier projet de loi maintenait les restrictions portant sur le financement étranger.

Certains Etats utilisent la technique de la « restriction par omission » pour empêcher les ONG de défense des droits de l'Homme d'accéder à des fonds. En n'appliquant pas la procédure prévue par leurs propres textes législatifs et réglementaires, les autorités privent les ONG de la capacité de mener des projets financés par des organisations ou des Etats étrangers (*Bangladesh*).

Bangladesh : des délais d'attente excessifs pour obtenir une autorisation entravent l'action des ONG

→ Au **Bangladesh**, les Règles et règlements sur les dons étrangers de 1978 interdisent aux ONG opérant au Bangladesh de recevoir des fonds sans autorisation gouvernementale¹⁴.

Par exemple, depuis 2009, l'accès au financement étranger de l'ONG de défense des droits de l'Homme Odhikar est entravé par des mesures administratives. En effet, le Bureau des affaires relatives aux ONG (*NGO Affairs Bureau - NGO AB*), placé sous l'égide du ministère de l'Intérieur, n'a répondu que le 25 janvier 2012 à la soumission par Odhikar, le 28 décembre 2010, d'un projet intitulé « Education au Protocole additionnel à la Convention contre la torture (OPCAT) » et financé par l'Union européenne. Odhikar a dû attendre plus de 13 mois avant d'obtenir l'autorisation de mener ce projet, alors que selon ses règles de procédure, le NGO AB doit normalement répondre dans un délai de 45 jours à compter de la date de la soumission. Entre temps, la période couverte par le financement ayant pris fin,

14/ Cf. article 4 des Règles et règlements : « Aucun individu ni aucune organisation [...] ne doit procéder à quelque donation étrangère que ce soit sans approbation ou autorisation préalable du gouvernement de la recevoir ou de l'engager ». Traduction non officielle.

Odhikar a dû re-soumettre ce même projet, ce qu'elle a fait le 16 février 2012. Cette fois-ci, l'autorisation a été accordée par le NGO AB le 7 juillet 2012, soit près de cinq mois plus tard.

En août 2009, le gouvernement avait déjà refusé un projet d'Odhikar intitulé « Programme de formation et de plaidoyer pour les défenseurs des droits de l'Homme au Bangladesh », financé par la branche danoise du Centre de recherche pour les victimes de la torture (*Research Centre for Torture Victims - RCT*). Odhikar avait contesté cette décision devant la Haute cour de la Cour suprême du Bangladesh, et obtenu une ordonnance de suspension de cette décision. Cependant, lorsque RCT Danemark a demandé à Odhikar de prolonger la durée prévue du projet de trois mois, le ministère des Affaires intérieures a opposé les mêmes objections. Odhikar n'a finalement pas pu accéder aux fonds pour réaliser le projet, et le financement de ce programme par RCT Danemark a été de facto impossible à mettre en œuvre. D'autres ONG subissent les mêmes restrictions et délais de traitement de leurs demandes d'autorisation.

D. L'exemple russe : un régime d'exception qui vise à stigmatiser les organisations de défense des droits de l'Homme recevant des financements étrangers

Depuis novembre 2012, en *Fédération de Russie*, le système d'entraves au financement est devenu beaucoup plus pernicieux. En effet, la loi n'interdit pas explicitement le financement étranger, mais elle dispose dorénavant que toute ONG qui mène des activités « politiques » et reçoit un financement étranger rentre dans la catégorie des ONG menant des activités d'« agent étranger ».

Fédération de Russie : un régime d'exception pour toute « organisation remplissant une fonction d'agent étranger »

→ En *Fédération de Russie*, une loi amendant la Loi sur les « organisations non-commerciales », adoptée en juillet 2012, est entrée en vigueur en novembre 2012. Cette nouvelle loi impose à toute ONG recevant des fonds de l'étranger et menant des activités « politiques » de s'enregistrer auprès d'une agence gouvernementale. Ces ONG sont désormais appelées « organisations non-commerciales remplissant des fonctions d'agent étranger ».

La loi définit les « activités politiques » comme des « activités visant à changer la politique publique de l'Etat et à influencer sur l'opinion publique en ce sens ». Cette définition extrêmement vague permet aux autorités de cibler les organisations de défense des droits de l'Homme qui, par nature, contribuent à influencer les autorités et l'opinion publique sur les affaires publiques.

Conformément à ces nouvelles dispositions, une ONG qui reçoit des financements étrangers sera soumise à un contrôle renforcé : audits annuels, comptabilité séparée sur l'utilisation des fonds étrangers, rapports d'activité semestriels et rapports financiers trimestriels dont le format et le contenu restent à définir.

Des « contrôles spéciaux » sont par ailleurs prévus pour tous les transferts d'argent supérieurs à 2 000 roubles (environ 50 euros) reçus par les ONG basées en Russie. La forme que prendront ces contrôles spéciaux reste pour l'heure inconnue.

Enfin, le défaut d'enregistrement d'une ONG recevant des fonds étrangers auprès de ladite agence gouvernementale est sanctionné par une suspension de ses activités, et le défaut de « fourniture d'informations requises par la loi » par une amende pouvant atteindre 50 000 roubles (environ 1 200 euros) pour ses membres et 1 000 000 de roubles (environ 25 000 euros) pour l'ONG elle-même.

Le Code pénal, également amendé par cette même loi, prévoit désormais jusqu'à deux ans d'emprisonnement ou 480 heures de travaux d'intérêt général en cas de non-respect de la législation sur les « organisations non-commerciales remplissant des fonctions d'agent étranger ».

Quelques jours avant l'adoption du projet de loi par la Douma, la Haut commissaire aux droits de l'Homme des Nations unies et trois rapporteurs spéciaux des Nations unies (sur la liberté d'association, sur la liberté d'expression et sur les défenseurs) avaient exprimé leurs profondes préoccupations concernant les probables conséquences négatives majeures qu'implique cette réforme pour la société civile dans le pays, et avaient exhorté les autorités russes à ne pas l'adopter, mais leur appel est resté sans effet¹⁵.

En outre, le 1^{er} janvier 2013, d'autres dispositions restreignant l'accès au financement sont entrées en vigueur. Dorénavant, les ONG russes qui mènent des activités « politiques » ne peuvent plus bénéficier de soutien financier de la part d'individus ou organisations américaines, sous prétexte qu'un tel soutien constituerait une « menace pour les intérêts de la Fédération russe ». Toute ONG qui violerait de telles dispositions s'expose à une suspension sur décision de l'organe administratif en charge de l'enregistrement des ONG et à une confiscation de ses fonds et de ses biens sur décision d'un tribunal. Dans un contexte où la notion d'« activités politiques » est interprétée de manière très large, cette nouvelle disposition peut encore accroître la stigmatisation et la criminalisation des activités de défense des droits de l'Homme.

E. Obligations de transfert des fonds étrangers via un fonds gouvernemental ou sur des comptes bancaires contrôlés par les autorités

Dans certains pays (*Ouzbékistan, Bangladesh, Sierra Leone*), les ONG doivent faire transiter les subventions qu'elles obtiennent au travers d'un organe gouvernemental ou d'une banque contrôlée par les autorités. De telles mesures visent également à contrôler, voire limiter, la capacité d'action des ONG. Dans la majorité des cas, de telles restrictions s'appliquent uniquement aux fonds reçus de sources étrangères.

→ En **Ouzbékistan**, par exemple, tout financement étranger ayant reçu un avis positif de la commission contrôlée par le cabinet des ministres doit transiter par l'une des deux banques d'Etat, l'Akasa ou la Banque nationale d'Ouzbékistan. Ces banques décident alors de reverser ou non ces fonds aux ONG bénéficiaires. Dans la plupart des cas, ces fonds restent bloqués sur les comptes des banques d'Etat, affectant ainsi la capacité de fonctionnement des ONG.

→ Au **Bangladesh**, le Bureau des affaires relatives aux ONG (NGO AB) exige que les ONG déposent les fonds qu'elles reçoivent dans une banque désignée par les autorités. Aucune ONG ne peut recevoir de financement sans certificat d'autorisation du NGO AB, et aucune banque ne peut débloquer de tels fonds sans autorisation préalable du gouvernement.

Un système similaire de certificat ou d'autorisation préalable existe en **Inde**, où il est prévu par l'article 17 de la Loi sur la réglementation des contributions étrangères de 1976 (FCRA). Toutefois, dans ce pays les ONG sont libres de choisir le compte bancaire destiné à recevoir ces fonds.

→ En **Sierra Leone**, la Réglementation de 2009 sur les politiques publiques relatives aux ONG impose aux ONG de faire transiter leurs actifs par une organisation faîtière, l'Association des organisations non-gouvernementales de Sierra Leone (*Sierra Leone Association of Non-Governmental Organisations - SLANGO*), et le ministère des Finances et du développement économique. Le gouvernement a tenté de légitimer cette réglementation en prétextant qu'elle visait à aligner le travail des ONG sur les politiques publiques.

F. Fiscalité : des procédures complexes et des régimes peu favorables

Les droits des défenseurs des droits de l'Homme s'accompagnent évidemment de devoirs, dont notamment celui d'assumer leurs responsabilités en tant que citoyens d'un Etat, et en particulier en tant qu'entité imposable

sur le plan fiscal. Les ONG doivent remplir leurs obligations en matière de tenue des comptes, de charges sociales et de taxation de manière transparente et honnête, et en conformité avec les dispositions administratives en vigueur propres à chaque pays.

Comme l'a souligné la Rapporteuse spéciale sur les défenseurs des droits de l'Homme, les autorités d'enregistrement et de supervision ont effectivement le droit d'examiner les registres, la comptabilité et les activités des ONG, mais ces contrôles devraient avoir lieu uniquement durant les heures de travail, et avec une notification préalable suffisante¹⁶. En outre, cette supervision ne devrait pas s'assimiler à une forme de harcèlement, c'est-à-dire pratiquée de manière disproportionnée.

Satisfaire aux exigences de l'imposition fiscale constitue une composante importante parmi les obligations des ONG. Or, dans de nombreux pays, l'existence d'un système fiscal restrictif constitue un autre moyen de limiter la capacité d'action des ONG. L'absence d'exemptions ou de réductions fiscales pour les activités à but non lucratif, des procédures lourdes et compliquées, ainsi que des contrôles fastidieux, contribuent à entraver le travail des ONG.

Parfois, les bailleurs étrangers des ONG de défense des droits de l'Homme sont particulièrement visés par de tels obstacles (*Fédération de Russie*).

Fédération de Russie : des exemptions fiscales limitées à certains bailleurs internationaux identifiés par décret

→ En **Fédération de Russie**, le cadre juridique impose un nombre croissant d'obstacles à l'accès des ONG aux financements étrangers par le biais de textes réglementaires portant sur la fiscalité. En effet, la loi prévoit que tout financement étranger doit avoir été préalablement autorisé par le gouvernement pour bénéficier d'une exemption fiscale. Le Décret présidentiel n°485 du 28 juin 2008 a établi une liste limitative des organisations internationales dont les financements peuvent être autorisés par le gouvernement¹⁷. Dans tous les autres cas, les financements étrangers ne peuvent faire l'objet d'une exemption fiscale par leurs bénéficiaires.

16/ Cf. Rapporteuse spéciale des Nations unies sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme, *Commentary to the Declaration on Human Rights Defenders*, juillet 2011, page 46.

17/ Cette liste est établie par « le ministère des Finances [...] conjointement avec le ministère de l'Education et des sciences, [...] le ministère de la Culture, le ministère de la Santé et du développement social [...] et les autres organes fédéraux pertinents, puis soumis au gouvernement russe pour approbation » (article 2).

Les règles imposées aux financements étrangers contrastent avec la réglementation relative à l'accès aux fonds nationaux. Dans ce dernier cas, le Code des impôts (article 149 (2)) prévoit par principe une exemption fiscale, sous forme de récupération de la TVA, pour les associations à but non lucratif opérant dans les domaines de la culture, de la santé, de l'éducation ou de l'aide à la population. Il faut déplore que les activités de défense des droits de l'Homme soient exclues du régime d'exemption, même s'agissant de fonds d'origine locale.

Lorsque la loi prévoit des réductions d'impôts, certains Etats ont recours à une interprétation abusive de leurs propres dispositions fiscales afin de sanctionner l'action des ONG. Cela peut se traduire par une augmentation de la fiscalité (*Azerbaïdjan*), une restriction de leur droit à une réduction fiscale, *de jure* ou *de facto* (*Mexique*), voire par des actions de criminalisation de leurs activités au motif que ces dernières ne se conformeraient pas aux dispositions fiscales en vigueur (*Bélarus*¹⁸).

Azerbaïdjan : une fiscalité fortement dissuasive pour les ONG de défense des droits de l'Homme

→ En Azerbaïdjan, le Code fiscal prévoit que les « organisations caritatives » bénéficient d'une exemption fiscale, à l'exception des recettes provenant de leurs activités économiques. Toutefois, aucune loi ne traite du statut de ces « organisations caritatives » et aucune procédure n'a été prévue, ni dans le Code fiscal ni dans aucune autre loi, pour identifier de telles entités et pour leur attribuer ce statut. Ce flou juridique et procédurier ne permet donc pas de savoir quelles ONG peuvent se prévaloir d'une exemption fiscale, si une ONG doit ne réaliser que des activités caritatives pour en bénéficier, ou s'il suffit d'en réaliser quelques-unes seulement. Ce manque de clarté favorise les taxations arbitraires. Les ONG peuvent réaliser des activités économiques dont les profits sont taxés de la même manière que pour les entités commerciales. En outre, les fonds provenant de bailleurs étrangers sont soumis à un impôt supplémentaire de 22% sur les salaires, portant le total des cotisations sociales à 39%. Cette taxe n'est pas appliquée en cas d'accord entre le Gouvernement et les bailleurs, comme c'est le cas, par exemple, avec la Commission européenne. Cette réglementation décourage fortement tout bailleur étranger de fournir, ainsi que toute ONG de solliciter, de tels fonds.

Mexique : un système fiscal complexe fortement dissuasif

→ Au **Mexique**, la Loi sur l'impôt sur le revenu prévoit une exemption fiscale en faveur des organisations à but non lucratif, ainsi que des réductions d'impôts sur les donations. Cependant, qu'il s'applique aux particuliers, aux ONG ou aux entreprises, le régime fiscal reste extrêmement complexe et il est parfois contradictoire. Le degré de complexité des procédures nuit par conséquent à la capacité des ONG de mener leurs activités de manière efficace, car ces dernières doivent souvent s'entourer de salariés ou d'experts hautement qualifiés dans le domaine fiscal, chargés, parfois à plein temps, de surveiller et de contrôler la conformité des activités de l'ONG avec les réglementations et procédures fiscales en vigueur. Cette complexité nuit particulièrement à la survie et au développement des petites ONG.

CHAPITRE IV

LE FINANCEMENT DES ONG : UN PRÉTEXTE À LEUR DIFFAMATION

OBSERVATOIRE POUR LA PROTECTION DES DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME
RAPPORT ANNUEL 2013

La diffamation des ONG en relation avec le financement – et notamment ses sources – constitue une forme particulière de dénigrement des défenseurs. Elle se manifeste presque systématiquement dans des pays dans lesquels des législations restreignent l'accès au financement de source extérieure.

La diffamation et les accusations infondées à l'encontre des défenseurs constituent une atteinte à leur droit à l'honneur et à leur réputation, et viole l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme qui stipule que « Nul ne sera l'objet [...] d'atteintes à son honneur et à sa réputation ». En outre, l'article 12.2 de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme précise que les autorités ont l'obligation de prendre toutes les mesures pour protéger les défenseurs contre toute « violence [...], pression ou autre action arbitraire dans le cadre de l'exercice légitime des droits » contenus dans la Déclaration. Or la diffamation représente effectivement un acte arbitraire, quel qu'en soit l'auteur, et les défenseurs devraient en être protégés, car elle peut, dans le pire des cas, favoriser l'émergence d'un environnement de violence contre les défenseurs.

La Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme s'est inquiétée à plusieurs reprises de la diffamation des défenseurs et des ONG de défense des droits de l'Homme, qualifiés de plus en plus fréquemment de « terroristes », d'« ennemis de l'État » ou d'« opposants politiques » par les autorités étatiques et les médias publics. Elle a considéré que ces qualificatifs « servent régulièrement à discréditer le travail des défenseurs et accroître leur vulnérabilité », contribuant ainsi à « faire croire qu'il serait justifié que des acteurs, étatiques ou non, s'en prennent aux défenseurs »¹.

1/ Cf. Conseil des droits de l'Homme des Nations unies, *rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme*, M^{me} Margaret Sekaggya, document des Nations unies A/HRC/13/22, 30 décembre 2009, paragraphe 27.

La relation entre diffamation et instigation de la violence envers les défenseurs a aussi été relevée au niveau régional, notamment par la CIADH qui a jugé que les « déclarations par des représentants de l'État, exprimées dans un contexte de violence politique, de polarisation aiguë ou de hauts niveaux de conflit social, véhiculent le message que des actes de violence visant à supprimer les défenseurs des droits de l'Homme et leurs organisations bénéficient de l'acquiescement du gouvernement. Pour cette raison, les critiques sans discernement et sans fondement qui contribuent à créer des conditions défavorables au travail des défenseurs sont profondément nuisibles pour les démocraties dans l'hémisphère »².

La CIADH s'est également inquiétée du fait que « dans des déclarations publiques, des agents de l'État ont identifié le travail accompli par les défenseurs des droits de l'Homme comme illégal, ou ils ont été accusés publiquement d'être des criminels, des subversifs ou des terroristes, simplement parce qu'ils ont fourni une défense juridique à des personnes accusées de commettre certains crimes, ou simplement par désir de les stigmatiser publiquement »³. La CIADH a recommandé que les « fonctionnaires doivent s'abstenir de faire des déclarations qui stigmatisent les défenseurs ou qui suggèrent que les organisations de défense des droits de l'Homme agissent de manière inadéquate ou illégale, simplement du fait qu'ils s'engagent dans leur travail de promotion et protection des droits de l'Homme »⁴.

Dans sa jurisprudence concernant un cas mexicain, la CIADH a établi que « des déclarations et des communiqués publiés à plusieurs reprises contre une personne pour des actes criminels non prouvés attaqu[ent] sa dignité et son honneur, car ils entachent [...] sa réputation, particulièrement tenant compte du fait que des décisions judiciaires acquitt[ent] le plaignant]. Ceci démontr[e] qu'il [a] été l'objet d'un harcèlement public »⁵. Elle a aussi affirmé que « sur la base du principe de la présomption d'innocence, les États doivent s'abstenir d'incriminer publiquement un défenseur dont les crimes allégués n'ont pas été juridiquement prouvés »⁶.

2/ Cf. CIADH, *Report on the situation of human rights defenders in the Americas*, document OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev.1, 7 mars 2006, paragraphe 177. Traduction non officielle.

3/ *Idem*, paragraphe 175. Traduction non officielle.

4/ *Idem*, recommandation 10. Traduction non officielle.

5/ Cf. CIADH, *rapport 43/96, cas 11.430, Jose Francisco Gallardo (Mexique)*, 15 octobre 1996, paragraphe 76. Cité dans : CIADH, *Second Report on the situation of human rights defenders in the Americas*, document OEA/Ser.L/V/II.Doc. 6631, décembre 2011, paragraphe 123. Traduction non officielle.

6/ Cf. CIADH, *Democracy and Human Rights in Venezuela*, paragraphe 616 ; CIADH, *rapport 43/96, cas 11.430, Jose Francisco Gallardo (Mexique)*, 15 octobre 1996, paragraphe. 76. Traduction non officielle.

Or, dans un monde globalisé où l'information – et la désinformation – circulent souvent instantanément, les autorités de nombreux pays lancent ou encouragent des campagnes de diffamation à l'encontre des ONG. Elles mettent en question leur honnêteté et leur crédibilité afin de nier la légitimité de leurs activités de défense des droits de l'Homme, et en particulier les critiques concernant les violations des droits de l'Homme commises par les autorités. Les formes de dénigrement sont nombreuses : elles vont de simples critiques sur le fonctionnement des ONG à des accusations beaucoup plus graves de « trahison », d'« espionnage », de « terrorisme », etc.

Dans le contexte spécifique de dénigrement en relation avec le financement, de nombreux États accusent les ONG, sans aucun fondement, de complot contre l'État ou d'ingérence étrangère, d'espionnage, de trahison, de tentative de déstabilisation, de collusion avec le crime organisé, de financement par des groupes terroristes ou des mouvements d'opposition armés, ou d'autres actes perçus comme hostiles aux autorités ou contraires à la loi. De telles accusations ou allusions peuvent être faites directement par de hauts fonctionnaires de l'État, quelquefois même par le Président lui-même, dans des discours publics ou par le biais de communiqués écrits, et sont très souvent relayées par des médias pro-gouvernementaux. Dans d'autres cas, les critiques sont plus insidieuses, et les autorités utilisent les médias qui leur sont acquis pour diffuser ces accusations.

De manière générale, on peut distinguer deux types de diffamation : celui qui repose sur la thèse du complot ou de l'ingérence extérieure, et celui qui se réfère à la menace de la subversion interne. Le choix de l'argument invoqué parmi ces deux options est déterminé par le contexte politique.

A. Le recours à la notion de l'ingérence étrangère

Très souvent, en raison de l'absence de ressources financières disponibles au niveau national, de nombreuses organisations n'ont d'autre option que de solliciter des fonds étrangers. Cette situation fournit à de nombreux États un prétexte facile de diabolisation des ONG en raison de la nationalité ou de la localisation de leurs donateurs. Ainsi, via les médias officiels et pro-gouvernementaux, des responsables politiques développent un discours d'ingérence externe ou même complotiste, nationaliste ou xénophobe, selon lequel des entités étrangères tenteraient de s'immiscer dans les affaires intérieures de l'État pour imposer leurs valeurs et objectifs de politique étrangère par l'intermédiaire d'ONG locales. Cet argument fallacieux vise à créer, dans l'opinion publique, une association entre les notions de « financement étranger » et d'« intervention étrangère dans les affaires du pays ». Ce lien entre des concepts vagues à forte charge émotionnelle permet alors de

présenter les donateurs étrangers comme des forces de déstabilisation et comme un danger pour le pays, et les ONG locales comme leurs agents.

La diffamation en relation avec les sources de financement menace de saper le principe même de solidarité internationale au sein du mouvement de défense des droits de l'Homme qui prévalait jusqu'à récemment. En effet, la réaffirmation positive du droit des défenseurs à bénéficier du soutien international – y compris financier – dans la poursuite commune d'un meilleur respect des droits de l'Homme, qui devrait être un but universel partagé par l'ensemble de la communauté internationale, fait place à un environnement négatif marqué par la suspicion d'activités criminelles et d'ingérence étrangère.

La criminalisation du financement étranger et les sanctions qu'elle entraîne à l'encontre des ONG concernées, et notamment l'arrestation et la détention de leurs membres, contribue à délégitimer le travail des défenseurs aux yeux de l'opinion publique. La Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme a déploré ce phénomène en soulignant que « la multitude d'arrestations et de placements en détention de défenseurs contribue aussi à leur stigmatisation dans la mesure où on en fait des fauteurs de troubles et où ils sont perçus comme tels par la population »⁷.

Déjà en 2006, la CIADH avait condamné cet amalgame entre financement étranger des ONG et interférence dans les affaires de l'Etat. Ainsi, après avoir examiné la situation au *Venezuela*, elle avait noté que « des définitions de droit pénal ont été adoptées et largement appliquées pour pénaliser des personnes qui appartiennent à des organisations qui reçoivent un financement de l'étranger. En se basant sur la notion selon laquelle des organisations qui reçoivent un financement étranger soutiennent une intervention dans les affaires politiques nationales, certains Etats ont inclus des définitions de droit pénal dans leur législation, comme la conspiration en vue de déstabiliser l'Etat, et autres crimes similaires. [La CIADH] a reçu plusieurs plaintes de défenseurs des droits de l'Homme dans plusieurs pays qui ont été traduits en justice sur la base de telles charges ou harcelés en raison de leurs sources de financement »⁸.

7/ Cf. Conseil des droits de l'Homme des Nations unies, *rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme Margaret Sekaggya*, document des Nations unies A/HRC/13/22, 30 décembre 2009, paragraphe 32.

8/ Cf. CIADH, *Report on the situation of human rights defenders in the Americas 2006*, document OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev.1, 7 mars 2006, paragraphe 200. Traduction non officielle.

Le cas de la *Fédération de Russie* fournit une illustration très préoccupante du recours à l'accusation d'ingérence étrangère.

→ Comme mentionné plus haut⁹, la **Fédération de Russie** a notamment adopté en 2012 la « Loi sur les organisations non-commerciales » qui impose aux ONG qui reçoivent un financement de l'étranger de s'enregistrer en tant qu' « agents étrangers ». Cet enregistrement, obligatoire pour toutes les organisations qui mènent des activités considérées par les autorités comme « politiques » – sans qu'elles en définissent le sens –, entraînera de facto des contrôles renforcés à leur égard.

Cette loi a été adoptée dans la précipitation deux mois seulement après l'investiture de Vladimir Poutine comme nouveau Président le 7 mai 2012. La rédaction du projet de loi est intervenue à la suite des larges manifestations anti-Kremlin durant l'hiver 2011-2012. Le Président Poutine a accusé les Etats-Unis et, plus généralement, les gouvernements étrangers, d'avoir instigué ces mouvements de protestation et a défendu le projet de loi en prétextant qu'il était nécessaire pour protéger le pays des interventions étrangères dans les affaires politiques intérieures. Pour l'un des parlementaires défendant le projet de loi, celle-ci constitue une réponse aux tentatives d'influencer la politique interne russe. Durant une réunion du Parlement, il a vivement attaqué l'ONG Golos – la seule organisation indépendante de supervision des élections – pour avoir prétendument reçu « deux millions de dollars [...] en 2011 pour salir les autorités russes ». Golos avait fait état de violations massives au cours des élections parlementaires de décembre 2011.

Pour les ONG locales, cette loi vise à éroder leur crédibilité au sein de l'opinion publique et à faciliter leur répression par les organes de l'Etat. Elles considèrent que leur assimilation à des « agents étrangers » les discréditera dans le meilleur des cas, ou les fera apparaître comme des espions à la solde d'un « ennemi » dans le pire des cas. Les mots « agent étranger » prennent une connotation particulièrement négative en Fédération de Russie, compte tenu des pratiques policières en cours à l'époque de l'Union soviétique, durant laquelle l'espionnage et la répression par l'Etat policier étaient généralisés. En russe, le mot « agent » est en effet proche du mot « espion », et plusieurs ONG craignent que si elles s'enregistrent comme « agent étranger », elles s'excluront elles-mêmes de la société, deviendront suspectes aux yeux du public et se verront refuser des contacts avec des interlocuteurs officiels.

Les réactions à l'adoption de cette loi ne se sont pas fait attendre, et le jour même de son entrée en vigueur le 21 novembre 2012, le Centre des droits de l'Homme Memorial découvrait des graffitis « Foreign Agent. I ♥ USA » sur les murs abritant le siège de l'organisation à Moscou. L'ONG Pour les droits de l'Homme a également été taggée avec les mots « agent étranger ».

9/ Cf. chapitres 2 et 3.

En novembre 2012, lors de l'examen du rapport de la Fédération de Russie, le CAT a considéré que l'expression d' « agent de l'étranger » « a une connotation négative et menaçante pour désigner les défenseurs des droits de l'Homme, y compris les organisations qui reçoivent un financement du Fonds de contributions volontaires des Nations unies pour les victimes de la torture »¹⁰. Il a recommandé que l'Etat partie modifie ces dispositions législatives.

Les tentatives de délégitimer les ONG se sont poursuivies en octobre 2012 avec l'adoption, par la chambre basse du Parlement, d'une série d'amendements à la Loi sur la trahison et l'espionnage qui ont introduit de nouvelles dispositions dans le Code pénal. Le nouveau texte élargit la définition du crime de trahison. Ainsi, par exemple, le fait de « fournir une assistance financière, technique, de conseil et d'autre [nature] à un Etat étranger ou une organisation internationale [...] dont le but est de porter atteinte à la sécurité de la [Fédération de] Russie » constitue un acte de trahison. La criminalisation de facto des contacts avec une entité étrangère peut conduire à une peine de 20 ans d'emprisonnement. L'utilisation de termes très vagues, tels qu'« assistance d'autre nature », permet un recours arbitraire à ces dispositions.

Les activités de très nombreuses ONG les mènent naturellement à interagir régulièrement avec des organisations de nature très diverse à l'étranger (ex. organisations internationales, organes multilatéraux, ONG nationales, représentants d'Etats étrangers, etc.). Cette loi amendée peut donc gravement affecter les ONG qui entretiennent des contacts avec de tels interlocuteurs à l'étranger. Par exemple, en novembre 2012, le CAT a estimé que cette loi pourrait « affecte[r] les personnes qui communiquent des informations au Comité contre la torture, au Sous-Comité pour la prévention de la torture ou au Fonds de contributions volontaires des Nations unies pour les victimes de la torture, car elle pourrait être interprétée comme interdisant le fait de transmettre des informations sur la situation des droits de l'Homme en Fédération de Russie au Comité ou à d'autres organes compétents des Nations unies »¹¹. Le CAT a recommandé à l'Etat russe d'abroger la définition modifiée du crime de trahison dans le Code pénal, et de revoir sa pratique et sa législation.

Les autorités ont par ailleurs multiplié les tentatives de diffamer directement les ONG et leur travail. Ainsi, par exemple, le Service fédéral de sécurité (FSB) a allégué, dans un mémorandum explicatif accompagnant la Loi sur la trahison et l'espionnage, que les services de renseignements étrangers utilisaient de manière « active » les organisations étrangères gouvernementales et non-gouvernementales dans le but de porter atteinte à la sécurité de l'Etat.

Cette argumentation a été défendue par le directeur adjoint du FSB, Yury Gorbunov, qui a affirmé le 21 septembre 2012 devant la Douma que « les définitions classiques

10/ Cf. CAT, *observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la Fédération de Russie*, document des Nations unies CAT/C/RUS/CO/5, 11 décembre 2012, paragraphe 12.

11/ *Idem*.

d'espionnage et de trahison [devaient] être élargies pour inclure la coopération avec des organisations internationales, ce qui peut inclure les ONG et les groupes de médias, car le monde est devenu plus dangereux ». Il a estimé qu'il fallait « inclure les organisations internationales dans la liste des agents qui peuvent être inculpés de trahison, sur la base du fait que les services de renseignement étrangers les utilisent activement pour camoufler leurs activités d'espionnage »¹². Dans ce pays, le recours à la thèse de l'infiltration étrangère par l'intermédiaire d'ONG se multiplie donc dans le but de discréditer ces dernières.

Au-delà de la portée juridique de ces lois iniques et des dommages qui pourraient être causés par leur application éventuelle, ces lois semblent poursuivre un autre but, plus sournois : permettre au FSB de surveiller les ONG, y compris hors de toute procédure pénale, et instiller, au sein de la société russe, un climat général de suspicion envers les ONG. Les citoyens se retrouvent peu à peu enfermés dans un espace strictement dominé par le discours des autorités qui souhaitent éliminer toute critique à leur encontre, et particulièrement les dénonciations des violations des droits de l'Homme dans le pays.

Le cas de l'*Egypte* présente une autre illustration des tentatives des autorités de ternir la réputation des défenseurs aux yeux de l'opinion publique. Dans ce pays également, la thèse de l'ingérence étrangère sert de prétexte au musellement des ONG.

→ En **Egypte**, les tensions entre les autorités et les ONG, permanentes durant l'ère Moubarak, ont persisté après sa chute en février 2011 et pendant la période de transition politique gérée par le Conseil suprême des forces armées (*Supreme Council of the Armed Forces* - SCAF). Les militaires du SCAF ont voulu faire passer les étrangers et les organisations internationales comme des agents subversifs décidés à façonner la période post-révolutionnaire en fonction des intérêts occidentaux, et tout particulièrement de ceux des Etats-Unis. L'instabilité politique a favorisé les critiques de ce Conseil à l'égard des ONG, et notamment de celles recevant des fonds de l'étranger – tout particulièrement des Etats-Unis. Elles ont été accusées de déstabiliser le pays et d'agir comme des agents des intérêts politiques américains. La plupart des médias ont largement relayé ces attaques diffamatoires.

En janvier-février 2012, la campagne de dénigrement s'est focalisée sur les organisations de la société civile qui ont pourtant joué un rôle important dans la révolution et dans la dénonciation des violations commises par le régime de l'ancien Président Hosni Moubarak.

Par exemple, le Réseau arabe des médias « Moheet » (*Arab Media Network* « *Moheet* ») et le portail électronique *Al Wafd* ont publié le 2 janvier 2012 un article

12 / Cf. Christian Science Monitor, *Russian NGOs in panic mode over proposed 'high treason' law*, 26 septembre 2012. Traduction non officielle.

intitulé « Sur Wikileaks, le scandale du financement étranger » qui portait atteinte à la réputation de plusieurs responsables d'ONG, intellectuels et personnalités égyptiennes¹³. L'article prétendait que Wikileaks avait publié des câbles concernant le financement secret de défenseurs des droits de l'Homme égyptiens par l'ambassade des Etats-Unis au Caire durant ces dernières années, et faisait allusion à des réunions secrètes entre ces ONG et des représentants de cette ambassade. Plusieurs responsables d'ONG visés par l'article ont déposé plainte contre le Réseau arabe des médias « Moheet » et *Al Wafd*, et ont demandé l'ouverture d'une enquête, estimant que cet article attisait la haine à leur encontre, leur portait préjudice et constituait une calomnie. Les plaignants ont considéré que les nouvelles publiées étaient fausses, imprécises et n'incluaient pas le soi-disant contenu des câbles publiés par Wikileaks.

La répression a atteint son plus haut niveau en février 2012, lorsque les autorités ont annoncé leur intention de traduire en justice 43 défenseurs actifs dans la promotion des droits civils et politiques, dont 19 américains¹⁴. Elles visaient notamment quatre ONG basées à l'étranger qui recevaient des fonds du gouvernement des Etats-Unis. Les chefs d'accusation comprenaient notamment la poursuite d'activités telles que le fait de « faire de la recherche à l'intention des Etats-Unis » et de « servir des intérêts étrangers ».

Dans ce contexte, plusieurs ONG ont renoncé à solliciter ou accepter des financements étrangers. Par ailleurs, plusieurs ONG locales ont dû restituer les donations en provenance de l'étranger, y compris par exemple des financements octroyés par l'organisation américaine Freedom House ou le Fonds des Nations unies pour la démocratie (*United Nations Democracy Fund - UNDEF*). En effet, ces derniers ont demandé en novembre 2012 au Programme arabe pour les activistes de droits de l'Homme (*Arab Program for Human Rights Activists*) de lui re-verser les fonds alloués en mai 2012 en l'absence de réponse du ministère de la Solidarité et de la justice sociale à la demande de transfert.

La thèse de l'interventionnisme étranger est également utilisée en *Azerbaïdjan*.

→ En **Azerbaïdjan**, les médias présentent souvent les ONG qui reçoivent des financements de l'extérieur comme des agents étrangers. Par exemple, les médias pro-gouvernementaux tels que *Yeni Azerbaycan* et *Merkez* ont mené en 2011-2012 des

13/ L'article mentionnait entre autres le Centre arabe pour l'indépendance de la justice et des professions juridiques (ACIJP), le Centre arabe pour l'indépendance des avocats et de la magistrature, l'Organisation égyptienne des droits de l'Homme (EOHR), et des figures publiques, dont le fondateur du journal *Al Masry Al-Youm*, M. Hisjam Kassem, un membre du Syndicat des journalistes, un journaliste du journal *Al Ahram*, ou encore un membre du Conseil national des droits de l'Homme (*National Council for Human Rights*).

campagnes de diffamation à l'encontre de l'Institut pour la liberté et la sécurité des reporters (*Institute of Reporters' Freedom and Safety* - RATI) après que le ministère de la Justice a mis en garde le RATI contre des violations alléguées de la Loi sur les ONG. Les médias ont notamment accusé le RATI d'utiliser ses fonds contre les intérêts de l'Etat, et de financer des actions de protestations de masse, telles que par exemple la campagne « Chanter pour la démocratie », lancée dans le contexte de la tenue du concours de l'Eurovision à Bakou en mai 2012.

Les autorités créent et entretiennent des amalgames entre ONG et intérêts politiques pour assimiler les défenseurs à des éléments subversifs, des criminels ou des traîtres. Ainsi, le journal *Yeni Azerbaijan* a publié le 12 juin 2012 un article intitulé « Les sources étrangères et les traces criminelles de financement de AXCP » (Front populaire de l'Azerbaïdjan, l'un des principaux partis d'opposition). L'article publiait les noms de plusieurs ONG qui, selon son auteur, avaient versé en 2011-2012 plus de 800 000 dollars à l'AXCP, comme par exemple l'ONG « Free Person », l'Association des avocats d'Azerbaïdjan, la Fondation d'Azerbaïdjan pour le développement de la démocratie, le Centre pour l'observation des élections et l'éducation à la démocratie, l'Union publique des recherches stratégiques sociales et des enquêtes analytiques (*Public Union of Social Strategic Researches and Analytical Investigations*) et l'ONG « Soutien de l'économie libre » (*Support of Free Economy*). Deux jours plus tard, ce même journal a publié un article intitulé « La Fondation Soros est le principal soutien de la cinquième colonne », dans lequel il qualifiait les bénéficiaires des subventions de l'*Open Society Institute* (financé par la Fondation Soros) de « réseau anti-Azerbaïdjan ».

Dans un pays comme l'Azerbaïdjan où la liberté de la presse est sérieusement entravée, et où de telles affirmations restent incontestées, ces campagnes de diffamation à l'égard des ONG contribuent gravement à décrédibiliser les organisations et les défenseurs en les faisant passer pour des « traîtres à la Nation ».

Un des exemples les plus graves de dénigrement des ONG qui reçoivent des donations de l'étranger et de leur marginalisation de la société est illustré par le cas du *Venezuela*.

→ L'article 1 de la Constitution du **Venezuela** postule que « constituent les droits inaliénables de la Nation l'indépendance, la liberté, la souveraineté, l'immunité, l'intégrité territoriale et l'autodétermination nationale ».

Cet article a été invoqué pour justifier abusivement le déni des droits civils et politiques des défenseurs et les qualifier d' « agents étrangers ». Par exemple, le président de la Commission permanente du contrôleur des finances de l'Assemblée nationale a proposé le 16 mai 2012 que la Commission enquête sur l'origine des ressources des ONG vénézuéliennes « *Transparencia Venezuela* » (le chapitre national

de l'ONG *Transparencia Internacional*) et « Monitor Legislativo », et a affirmé que les ONG ne « travaillent jamais pour éradiquer les problèmes de société, car leur budget augmente en fonction des problèmes, et qu'elles n'ont donc aucun intérêt à les résoudre ». Il a soutenu que le financement étranger pour des activités de politique interne suppose en outre une « violation de l'article 1 de la Constitution du Venezuela dans lequel il est établi que des agents étrangers ne doivent pas intervenir dans la vie politique d'un Etat pour attenter à son indépendance et sa souveraineté »¹⁵. Il convient de rappeler que *Transparencia Venezuela* avait présenté en 2009 et 2011 un rapport identifiant le Venezuela comme l'un des pays les plus corrompus.

La CIADH a observé une détérioration de la situation des défenseurs des droits de l'Homme dans le pays depuis 2003, qui s'est manifestée notamment par une « politique de confrontation et de discrédit public des défenseurs et de leurs organisations, [ce] qui a eu un impact sur leur travail »¹⁶. Cette politique vise à « délégitimer toute plainte que [les ONG] pourraient présenter concernant les violations des droits de l'Homme, [qui ont été] ont accusées dans certains cas d'être partie à un plan de déstabilisation et d'agir « contre la révolution » en recevant des financements provenant d'organisations et de pays étrangers »¹⁷.

Cette campagne de diffamation a été relayée par les médias, qui n'ont pas hésité à recourir à un vocabulaire agressif. Par exemple, lors d'une émission radiophonique le 21 juin 2011, un journaliste de la chaîne étatique *Venezolano de Televisión (VTV)* a qualifié M. **Carlos Correa**, directeur exécutif de l'organisation de défense des droits de l'Homme Espace public (*Espacio Público*), de « mercenaire, traître à la patrie, un individu qui se prostitue avec l'empire, les Etats-Unis lui donnent de l'argent, lui-même reconnaît que c'est ainsi »¹⁸. Le jour suivant, le *Diario Vea* a publié un éditorial intitulé « le département d'Etat [des Etats-Unis] est venu [résoudre] le problème des prisons », dans lequel il accuse plusieurs ONG d'être manipulées par ce département et d'être « tarifées » par les Etats-Unis¹⁹.

Les ONG qui reçoivent des financements des Etats-Unis sont en effet diffamées avec une grande violence verbale, et sont notamment accusées d'« espionnage », de « conspiration », de « déstabilisation » et de « crime ».

Suite à cette vaste campagne, plusieurs enquêtes pénales ont été ouvertes contre des ONG qui ont reçu des fonds provenant des Etats-Unis dans le cadre de la coopération internationale. Début 2013, les ONG concernées n'avaient toujours pas

15/ Cf. article de *Agencia Venezolana de Noticias, Proponen investigar origen de recursos de la ONG Transparencia Venezuela y Monitoreo Legislativo*, 16 mai 2012. Traduction non officielle.

16/ Cf. CIADH, *Democracy and human rights in Venezuela*, document OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54, 30 décembre 2009, paragraphe 590. Traduction non officielle.

17/ *Idem*, paragraphes 591 et 592. Traduction non officielle.

18/ Cf. *Radio Nacional de Venezuela, Caso El Rodeo: El Pran Humberto Prado*, 21 juin 2011.

19/ Cf. *Diario Vea, El Problema carcelario le llegó el Departamento de Estado*, 22 juin 2011.

été informées de suites données à ces procédures. Il convient de rappeler que, déjà en 2010, le Tribunal suprême de justice avait jugé que des ONG qui avaient reçu un financement de la coopération internationale étaient coupable de délit de « trahison à la patrie »²⁰.

En décembre 2010, une Loi pour la protection de la liberté politique et l'autodétermination nationale est entrée en vigueur. Cette loi vise les ONG actives dans le domaine de la « défense des droits politiques » ou d'autres « objectifs politiques » et leur interdit de détenir des fonds ou de recevoir des donations de sources étrangères. Cette loi assimile donc ces ONG à des entités opposées à l'« autodétermination » du pays – une forme de diffamation en soi.

La thèse de l'ingérence étrangère via des ONG financées par des bailleurs étrangers a également été invoquée par des États pour soutenir l'adoption de lois restreignant le travail des ONG.

→ Ainsi, en Israël, par exemple, le Comité ministériel législatif a approuvé le 13 novembre 2011 deux propositions de lois qui risquaient de limiter de manière significative le financement des ONG de protection des droits de l'Homme par des gouvernements et entités étrangers.

La première proposition de loi visait à imposer une taxe de 45% sur les donations d'« entités étatiques étrangères » à des « institutions publiques », à l'exception d'institutions « parrainées » (au sens défini dans le *Budgets Foundation Act*, 1985). Pour justifier cette proposition, la parlementaire à l'origine de cette proposition a affirmé que « plusieurs organisations qui opèrent en Israël visent à diffamer l'Etat d'Israël aux yeux du monde et encourager la persécution des officiers et soldats [des forces de défense d'Israël, *Israel Defence Forces* - IDF] en attendant à leur réputation. Ces organisations, qui se présentent elles-mêmes comme des « organisations de défense des droits de l'Homme », sont financées par des États et d'autres sources obscures qui visent uniquement à porter préjudice et altérer le discours politique d'Israël de l'intérieur ». Elle a fait référence aux contributions des ONG israéliennes aux conclusions du rapport Goldstone, mandaté par les Nations unies, et qui critiquait le comportement des IDF durant l'opération militaire « Plomb durci » contre Gaza en janvier 2009. Concernant les plaintes déposées par certaines ONG contre des fonctionnaires supérieurs israéliens et des officiers de l'armée, la parlementaire a estimé que ces ONG avaient tenté de « présenter les soldats des IDF comme des criminels de guerre, et d'encourager les gens à refuser le service militaire et à appeler au boycott économique et politique d'Israël ». Comme si cela constituait un délit, elle a expliqué que ces organisations avaient « révélé » être financées par des gouvernements européens et a jugé que ces pays « intervenaient dans le discours

20 / Cf. décision de la Chambre constitutionnelle du Tribunal suprême de justice n°796, dossier n°09-0555, 22 juillet 2010.

politique interne d'Israël dans une tentative de délégitimer les activités des IDF et des soldats. L'argent étranger paie pour les actions que ces organisations mènent contre les IDF »²¹.

Cette proposition de loi visait à punir les ONG pour leurs prises de position jugées contraires aux intérêts de l'Etat. Ainsi, son auteure affirmait clairement qu'elle visait à « nier le droit » de ces ONG de bénéficier d'une exemption fiscale accordé par l'Etat – exemption qui continuerait néanmoins à être appliquée aux organisations qui « travaillent pour faire avancer la société israélienne dans des domaines tels que l'aide sociale et l'éducation ».

L'auteur d'une deuxième proposition de loi²², membre du parti au pouvoir, a même été plus clair en proposant l'interdiction pure et simple des associations qui reçoivent des donations de gouvernements étrangers ou d'organes internationaux, tels que les Nations unies ou l'UE, « compte tenu des activités d'incitation menées par beaucoup d'organisations, qui se prétendent « organisations de défense des droits de l'Homme » et qui visent à influencer le discours politique, la nature et les politiques de l'Etat d'Israël »²³. Affirmant que le projet de loi visait à empêcher des Etats étrangers à intervenir dans la politique israélienne en soutenant des associations « de nature politique »²⁴, le parlementaire a estimé « intolérable » qu'Israël autorise librement d'autres Etats dans le monde à « intervenir » dans ses affaires nationales.

Les deux parlementaires ont ultérieurement présenté une seule proposition de loi, combinant les deux propositions sus-mentionnées, qui établissait trois catégories d'ONG : les ONG dans la première catégorie ne seraient pas autorisées à recevoir un financement étranger ; celles dans la deuxième catégorie ne seraient autorisées à recevoir de tels financements que dans la mesure où elles bénéficient déjà de fonds du gouvernement israélien. Les ONG dans la troisième catégorie seraient soumises à une taxation de 45% sur les dons ou subventions provenant de l'étranger. Face au tollé provoqué, tant au niveau national qu'international, cette proposition de loi n'a jamais été proposée au vote²⁵. En décembre 2011, le procureur général avait prévenu le Premier ministre Benyamin Netanyahu que la proposition était inconstitutionnelle. Par ailleurs, comme mentionné plus haut²⁶, le CEDAW avait également

21/ Projet de loi d'amendement de l'ordre sur l'impôt sur le revenu (imposition des institutions publiques qui reçoivent des dons d'une entité étatique étrangère) - 2011, présenté par la membre de la Knesset Fania Kirschenbaum (Yisrael Beitnu). Traduction non officielle.

22/ Loi sur les associations - Interdiction du soutien d'entités étrangères diplomatiques à des associations politiques en Israël. Projet de loi présenté par le membre de la Knesset Ofir Akunis. Explication. Traduction non officielle.

23/ *Idem*.

24/ Projet de loi sur les revenus des institutions publiques qui reçoivent des dons d'une entité étatique étrangère (amendements législatifs), présenté par le membre de la Knesset Ofir Akunis. Traduction non officielle.

25/ La mise en place d'une nouvelle Knesset suite aux élections de janvier 2013 a par ailleurs rendu caduque cette proposition de loi.

26/ Cf. chapitre 1.

mis en garde Israël en janvier 2011 contre la création annoncée d'une commission parlementaire qui aurait mandat d'enquêter sur le financement étranger d'ONG israéliennes.

Sous prétexte de lutter contre la « dé-légitimisation d'Israël », les parlementaires ont cherché à délégitimer les ONG qui dénoncent les violations des droits de l'Homme, notamment celles commises par des membres de l'armée – ONG considérées par leurs détracteurs comme des vecteurs de la politique étrangère d'Etats tiers. Les ONG visées étaient clairement celles dénonçant les violations des droits de l'Homme commises par Israël dans le Territoire palestinien occupé ou qui défendent les droits des minorités arabes en Israël.

Il convient par ailleurs de rappeler que, le 21 février 2011, la Knesset a adopté en lecture finale une loi visant à restreindre les financements en provenance de l'étranger destinés aux ONG israéliennes²⁷. Cette législation stipule que, lorsqu'elles s'adressent oralement en public et dans tout document public, les ONG sont tenues de déclarer qu'elles reçoivent des fonds d'une « entité politique étrangère ». De plus, les ONG doivent divulguer le nom de leurs donateurs et la destination des fonds qu'elles reçoivent sur leur site Internet, et soumettre aux autorités un rapport quadri-annuel contenant des renseignements sur les dons provenant de gouvernements étrangers. Le non-respect de cette disposition est passible d'amendes et de peines d'emprisonnement.

La thèse du complot étranger se retrouve dans de nombreux pays.

→ En **Malaisie**, par exemple, plusieurs journaux proches du *Barisan Nasional* (BN - la plus importante coalition politique dans le pays), dont *The Malaysian Insider* et le *New Strait Times*, ont publié le 21 septembre 2012 des articles alléguant que des ONG telles que Suara Rakyat Malaysia (SUARAM) et la Coalition pour des élections propres et équitables (Bersih) avaient reçu des financements étrangers dans le contexte d'un complot visant à déstabiliser le pays. Dans un des articles publiés à la une du *New Strait Times*, le journal du plus grand parti au Parlement, l'Organisation nationale des malais unis (*United Malays National Organisation* - UMNO), et intitulé « Complot pour déstabiliser le gouvernement », l'auteur prétendait que le gouvernement avait déjoué une tentative étrangère de déstabilisation. Il ajoutait que le *National Endowment for Democracy* (NED) avait financé l'ONG SUARAM à hauteur de 400 000 euros entre 2005 et 2011. Le ministre du Commerce intérieur, soupçonnant SUARAM de recevoir des fonds d'ONG basées à l'étranger, a demandé en septembre 2012 à la Banque centrale de Malaisie, la Bank Negara Malaysia, d'enquêter sur SUARAM, au titre de la Loi de 2001 relative à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Fin 2012, cette enquête était toujours en cours.

27/ Il s'agit de la Loi sur les obligations en matière d'information applicables aux bénéficiaires d'un soutien provenant d'une entité politique étrangère.

L'article ne fournissait aucun détail sur la manière dont ces ONG allaient « déstabiliser » le pays. Il mentionnait notamment que le milliardaire George Soros, dont l'organisation l'*Open Society Institute* (OSI) aurait également financé SUARAM, était le cerveau d'un complot visant à « ruiner l'économie du pays ».

Cette campagne de diffamation est intervenue alors que plusieurs des ONG visées se sont engagées ces dernières années dans des campagnes pour la promotion de réformes électorales et la lutte contre l'abus de pouvoir et la corruption.

B. Le recours à la notion de menace intérieure

Lorsqu'ils ne se réfèrent pas à l'argument de l'ingérence étrangère, des Etats déterminés à mettre au pas les ONG trop critiques à leur égard invoquent la participation ou le soutien des ONG à une menace intérieure. Les autorités de ces pays formulent des critiques – directes ou au travers des médias pro-gouvernementaux – et mènent des campagnes de dénigrement en assimilant les ONG à des groupes criminels, à des mouvements armés ou à d'autres entités illégales opposées au gouvernement. En alléguant, sans preuve, que ces ONG sont soutenues ou financées par ces groupes armés illégaux en conflit avec l'Etat, les autorités entretiennent, ici aussi, un amalgame qui vise à les discréditer.

→ Ainsi, le **Mexique**, qui traverse une crise politique grave caractérisée par une militarisation de la société et une dégradation de la sécurité publique, fournit une bonne illustration de cette tendance. La « guerre totale » engagée par les autorités contre les narcotrafiquants s'est accompagnée de violations graves des droits de l'Homme, telles qu'exécutions extrajudiciaires, procès inéquitables, détentions arbitraires, etc. Dans cet environnement caractérisé par l'affaiblissement de l'Etat de droit, certains médias et secteurs étatiques ont contribué à diffuser la perception selon laquelle les droits de l'Homme protègent les délinquants. Ils ont également répandu l'idée que certaines ONG sont financées par le crime organisé.

Par exemple, selon un document intitulé « Programme d'études stratégiques 2010 » du Centre d'enquête et de sécurité nationale (*Centro de Investigación y Seguridad Nacional* - CISEN), les activités des ONG – au même titre que la corruption, la migration et « naturellement » le crime organisé – constitueraient un risque pour la stabilité nationale. Cette assimilation entre défenseurs des droits de l'Homme et atteinte à la stabilité nationale constitue non seulement une diffamation flagrante mais renforce également la vulnérabilité des défenseurs, dans un pays où de nombreux acteurs étatiques et non étatiques sont responsables d'actes de violence à l'encontre de personnalités jugées « subversives ».

Par exemple, le 9 août 2009, le journal *Mi Ambiente* a publié un article qui affirmait que le combat des autorités contre la délinquance était contrecarré par les ONG qui,

« brandissant la bannière des droits de l'Homme », s'étaient converties en « complices téméraires » des narcotrafiquants, favorisant la délinquance et fragilisant ainsi les structures gouvernementales²⁸.

L'impact de la diffamation des ONG peut également se faire sentir au niveau des donateurs, en perturbant leurs stratégies de financement.

→ Au **Guatemala** par exemple, les ONG engagées dans la défense du droit de l'environnement, des droit des peuples autochtones, ou qui fournissent de l'assistance juridique sont l'objet depuis juin 2010 d'une campagne de diffamation relayée par les médias nationaux. Des éditoriaux et des reportages télévisés ont affirmé que la communauté internationale finançait des terroristes et des assassins. Plusieurs ambassades de pays européens qui soutiennent des ONG locales par un appui financier ou des actes de solidarité à leur égard ont également été visées. La première phase de cette campagne a conduit à la suspension des relations entretenues par plusieurs ambassades avec des ONG. En 2011, suite à cette campagne, les ambassades de deux pays européens²⁹ ont suspendu leur coopération officielle avec une ONG locale active dans le domaine de l'environnement. En février et mars 2012, cette campagne médiatique s'est attaquée à deux ambassades de pays nordiques au sujet d'un projet d'appui à des peuples autochtones. Devant le silence du gouvernement qui avait pourtant donné son accord à ce programme d'activités, l'une des ambassades a demandé la reformulation de huit projets portant sur le soutien juridique, l'éducation aux droits de l'Homme et le renforcement des moyens de communication. En outre, en juillet 2012, des représentants d'institutions locales ont accusé sans fondement une ONG défendant les droits de communautés paysannes d'inclure en son sein des membres armés. Ces affirmations ont conduit une ambassade étrangère à retirer son financement à deux projets (création d'emplois pour les communautés et soutien juridique) menés par cette ONG, malgré le démenti du bureau du Haut commissariat aux droits de l'Homme des Nations unies attestant de la nature pacifique de l'ONG en question.

Ces exemples illustrent les conséquences concrètes des campagnes de diffamation sur la capacité des ONG affectées d'accéder à des financements étrangers.

Suivant les contextes, les actes de diffamation qui consistent à assimiler les ONG à des mouvements d'opposition armés peuvent mettre en péril leur sécurité physique ainsi que celle de leurs familles.

→ Ainsi, en **Colombie** par exemple, la stratégie des autorités, qui associe un mouvement de guérilla armé avec les ONG qui promeuvent les droits civils et politiques, n'a

28 / Cf. article de *Mi Ambiente*, 9 août 2009.

29 / La source a requis la confidentialité des noms des ONG et pays concernés.

pas pour seul effet de les discréditer. Elle met en danger les membres de ces ONG en les faisant apparaître comme des ennemis de l'État et des éléments subversifs, et elle contribue à saper leurs maigres possibilités de financement au niveau local. Par exemple, le ministre de la Défense a déclaré le 10 août 2012 que le mouvement social « Marche patriotique » (*Marcha Patriótica*)³⁰ était financé par la guérilla des Forces armées révolutionnaires de Colombie (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* - FARC). Dans un contexte de confrontation armée entre les FARC et l'armée colombienne, et dans lequel de nombreux acteurs étatiques et non étatiques recourent à la violence à l'encontre de personnalités jugées « subversives », cette déclaration a pour effet d'accroître considérablement la vulnérabilité physique des membres de la Marche patriotique.

L'assimilation d'ONG à des groupes terroristes représente une autre facette de la diffamation, mais entraîne les mêmes dangers potentiels que les autres situations mentionnées ci-dessus.

→ Ainsi, par exemple, en **Turquie**, les défenseurs qui dénoncent les violations des droits de l'Homme commises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et ceux qui s'engagent dans la défense des droits de la minorité kurde sont assimilés par les autorités aux groupes terroristes. Des dizaines d'entre eux ont été arrêtés et sont poursuivis dans le cadre d'opérations anti-terroristes. Les médias pro-gouvernementaux relaient les informations relatives à ces procédures et les accusations infondées à l'égard de ces défenseurs. Ces campagnes judiciaires et médiatiques contribuent à discréditer les ONG aux yeux du public et de leurs donateurs potentiels, nationaux ou étrangers, tout en les mettant en danger.

C. Les donateurs et les contraintes juridiques

En outre, dans les pays donateurs, la capacité même des bailleurs de financer les ONG étrangères peut être sérieusement affectée par le cadre juridique en vigueur. En effet, dans certains pays, des lois imposent des restrictions au financement d'entités considérées comme hostiles aux intérêts de l'État. C'est notamment le cas des législations anti-terroristes ou relatives à la sécurité nationale qui interdisent, entre autres, de financer ou de soutenir matériellement des groupes considérés comme « terroristes ». Alors même qu'il est parfaitement légitime de lutter contre le terrorisme, notamment en criminalisant son financement, l'objectif de telles législations peut être détourné aux fins de paralyser les ONG et le travail

30/ La Marche patriotique est un mouvement d'organisations sociales, populaires, estudiantines, syndicales, paysannes, autochtones, afro-colombiennes, de femmes, de travailleurs, etc, qui dénonce la corruption politique et le clientélisme et qui défend entre autres la souveraineté des populations locales sur les ressources naturelles.

des défenseurs des droits de l'Homme. Ainsi, nombres de législations et pratiques ne sont pas conformes aux conventions internationales sur les droits de l'Homme.

Dans des contextes de conflit armé ou de crise sécuritaire ou politique, les ONG et les défenseurs des droits de l'Homme sont fréquemment qualifiés abusivement de « soutiens » ou de « sympathisants » des causes terroristes, les mettant ainsi en grand danger physique, comme mentionné plus haut, parce qu'il dénoncent les violations des droits de l'Homme commises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, de conflit armé ou de crise sécuritaire ou politique. L'application de certaines lois anti-terroristes peut poser problème et engendrer une jurisprudence dangereuse pour les défenseurs des droits de l'Homme. Depuis 2001 notamment, dans plusieurs pays, un grand nombre de défenseurs des droits de l'Homme sont visés par des procédures pénales abusives pour appartenance ou soutien à une organisation terroriste, indépendamment de leur participation ou de leur soutien à des actes terroristes.

En effet, les infractions de « soutien matériel », d'« activités terroristes » et de « financement du terrorisme » sont formulées de manière très vague et peuvent permettre d'englober des activités sans lien avec le terrorisme, notamment les activités de promotion et de défense des droits de l'Homme.

Dans certains cas, les autorités exécutives recourent à la qualification de « terroriste » de manière abusive sans attendre une quelconque détermination de la part du pouvoir judiciaire. De telles pratiques violent le principe de la présomption d'innocence, ce alors que le Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'Homme et le terrorisme a recommandé que toute personne suspectée d'affiliation, d'association ou de soutien à une organisation terroriste ne puisse être poursuivie en tant que membre d'une organisation terroriste que si la nature terroriste de l'organisation a été préalablement déterminée par un organe judiciaire³¹. Durant les audiences des témoins menées par le Comité d'éminents juristes sur le terrorisme, la lutte contre le terrorisme et les droits de l'Homme, le Comité a observé que l'absence de définition claire du « terrorisme » était aggravée par le fait que la législation nationale n'était pas conforme avec les principes internationaux. Ainsi, par exemple, lors de l'audience portant sur le *Canada* – un pays qui a créé en 2001 le délit de « faciliter une activité terroriste » – un témoin a déclaré que la formulation du délit était si vague qu'elle pouvait dissuader les organisations caritatives de soutenir des

31/ Cf. Assemblée générale des Nations unies, *rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'Homme et le terrorisme*, document des Nations unies A/61/267, 16 août 2006, pages 11-12.

activités humanitaires dans des régions de conflit où opèrent des groupes armés qualifiés de « terroristes »³².

Les restrictions au financement des ONG sous couvert de lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent se sont malheureusement généralisées ces dernières années, et affectent même les pays donateurs, dont le soutien traditionnel aux activités dans les domaines humanitaires et des droits de l'Homme sont désormais potentiellement restreints.

Cette tendance inquiétante a notamment été confirmée par le Groupe d'action financière (GAFI) qui a recommandé aux États de « s'assurer que [les ONG] ne peuvent pas être utilisées : (a) par des organisations terroristes se présentant comme des entités légitimes ; (b) afin d'exploiter des entités légitimes comme moyens de financement du terrorisme, y compris pour éviter les mesures de gel des avoirs ; (c) afin de dissimuler ou d'opacifier le détournement clandestin de fonds destinés à des fins légitimes vers des organisations terroristes »³³. Le caractère potentiellement préjudiciable de cette recommandation sur le travail des ONG est aggravé par le fait que cette recommandation n'est pas accompagnée de garanties explicites portant sur le droit des ONG à accéder à un financement.

→ Aux États-Unis, trois lois fédérales interdisent le « soutien matériel » et le financement du terrorisme, dont la Loi pour unir et renforcer l'Amérique en fournissant les outils appropriés pour déceler et contrer le terrorisme (*Patriot Act*) de 2001, qui renforce les délits déjà prévus par un décret présidentiel signé par le Président de l'époque, George W. Bush, et pénalise toute personne qui fournit, sciemment ou intentionnellement, des services « d'expertise, de formation ou tout autre service »³⁴ à une « organisation terroriste étrangère » (*Foreign Terrorist Organisation* - FTO). Ainsi, des bailleurs soutenant des organisations étrangères peuvent potentiellement être considérés comme ayant sciemment ou intentionnellement fourni une aide à des groupes considérés comme terroristes, que cette aide soit matérielle ou non.

Ce risque d'interprétation excessive des ces dispositions s'est matérialisé en juin 2010, lorsque la Cour suprême des États-Unis a considéré que l'interdiction de soutenir des groupes considérés comme terroristes s'étendait également à des activités

32 / Cf. Commission internationale de juristes (CIJ), *Assessing damage, urging action, Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-terrorism and Human Rights*, 2009, page 133.

33 / Cf. GAFI, *Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération*, février 2012, recommandation VIII, page 13.

34 / 2001 Patriot Act, USC, Title 18, Part I, Chapter 113B, § 2339A 18 USC § 2339A - *Providing material support to terrorists*.

pacifiques découlant du droit international humanitaire³⁵. Le cas concernait l'ONG américaine *Humanitarian Law Project* (HLP), qui avait voulu fournir au Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) – une organisation sur la liste des organisations terroristes aux Etats-Unis et dans l'Union européenne – des services de plaidoyer, de formation sur les recours auprès des procédures spéciales des Nations unies, et de recherche de solutions pacifiques aux conflits. La Cour a conclu qu'en adoptant le *Patriot Act*, le Congrès avait voulu interdire tout type de soutien aux groupes « terroristes », car cette assistance pouvait contribuer à les « légitimer ».

A noter d'ailleurs que cette décision de la Cour suprême était loin de faire l'unanimité parmi les juges³⁶. Elle faisait suite à plusieurs jugements de tribunaux inférieurs qui avaient considéré que les dispositions du *Patriot Act* étaient vagues. La Cour suprême a toutefois maintenu que cette loi était claire, et qu'elle ne violait pas le droit aux libertés d'expression ou d'association. Il convient de signaler en outre qu'en août 2009, un tribunal fédéral avait pour la première fois considéré que le gouvernement ne pouvait pas geler les avoirs d'une organisation sans avoir obtenu au préalable un mandat.

La jurisprudence de la Cour suprême implique que les bailleurs ne peuvent financer des services d'expertise, de formation ou tout autre service en vue de la résolution pacifique de conflits impliquant une organisation terroriste, et ce même si les objectifs et modes d'actions définis sont conformes avec la Déclaration universelle des droits de l'Homme, sans s'exposer à des poursuites pour « soutien au terrorisme ». Les ONG et les défenseurs qui mèneraient de telles activités s'exposent également à des poursuites, ce qui aurait bien évidemment pour conséquence directe l'impossibilité, pour les ONG bénéficiaires, de solliciter des fonds pour leurs activités, mais elle équivaut également à une diffamation gravissime de l'intégrité des donateurs. En ce sens, l'application abusive de cette loi constitue une forme « légitimée » de diffamation à l'égard des donateurs-défenseurs concernés.

Au-delà du risque de criminalisation de donateurs pour assistance matérielle à des groupes terroristes, cette jurisprudence, contre-productive et néfaste pour la promotion des droits de l'Homme, a une conséquence beaucoup plus grave, car plus générale : elle dissuade les donateurs éventuels, qui ne se hasarderont pas dans le futur à financer non seulement HLP, mais également toute autre ONG qui voudrait réaliser un programme d'activités similaires et dont les buts sont parfaitement pacifiques et conformes aux instruments internationaux, et notamment dans des contextes de conflits ouverts, larvés ou des situations d'occupation dans lesquels les défenseurs sont souvent qualifiés par les autorités de soutenir le camp opposé.

35 / Cf. Jugement de la Cour suprême des Etats-Unis, Eric H. Holder, Jr., Attorney General, et al., Petitioners, v. *Humanitarian Law Project* et al., 21 juin 2010 et Centre pour les droits constitutionnels (*Center for Constitutional Rights - CCR*) : <http://www.ccrjustice.org/holder-v-humanitarian-law-project>.

36 / Elle a été adoptée par six voix contre trois.

Ainsi, de telles dispositions peuvent mener à des situations paradoxales où un Etat qui promeut les droits de l'Homme et condamne les restrictions imposées à des ONG à l'étranger d'accéder à des fonds de l'étranger adopte lui-même des lois qui interdisent le financement de programmes visant à la mise en œuvre du droit international.

D. Conséquences de la diffamation des ONG et des défenseurs des droits de l'Homme

Les exemples mentionnés ci-dessus démontrent que les stratégies de diffamation à l'encontre des ONG de défense des droits de l'Homme et des défenseurs, qu'elles s'appuient sur des accusations d'ingérence étrangère ou de soutien à une menace intérieure, sont extrêmement préjudiciables. Les conséquences de cette stigmatisation s'apparentent généralement aux catégories suivantes :

La diffamation en relation avec le financement :

- constitue, comme mentionné plus haut, une violation du droit à la préservation de l'honneur et à la réputation des défenseurs, consacré dans l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme ;
- met gravement en péril la sécurité physique des défenseurs. En les identifiant comme des traîtres ou ennemis de l'Etat dans des pays en proie à des actes de violence commis par des acteurs étatiques ou non étatiques, ces derniers deviennent des cibles potentielles d'attaques physiques ;
- mène certaines ONG à pratiquer une forme d'autocensure et renoncer à soumettre des demandes de financement à d'éventuels donateurs étrangers. Dans ce contexte, les autorités n'ont plus à exercer de pressions visibles pour atteindre le but visé, telles que par exemple la promulgation de lois encore plus restrictives ou l'adoption de mesures administratives impopulaires (une telle autocensure a par exemple été relevée dans le cas de plusieurs pays du bassin euro-méditerranéen³⁷) ;
- peut conduire dans certains cas des donateurs actifs à renoncer à leur financement. Cette conséquence désastreuse pour le travail des ONG concernées représente une victoire pour les autorités qui n'ont pas à assumer le coût politique direct et leur responsabilité dans la suspension ou suppression du financement étranger ;

37/ Cf. Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH), *revue annuelle du REMDH sur la liberté d'association dans la région euro-méditerranéenne - 2010 : Une société civile en péril*, chapitre sur le financement des associations dans la région euro-méditerranéenne, 2010.

- décrédibilise les ONG aux yeux de l'opinion publique et sape la capacité des défenseurs d'encourager les donateurs locaux publics et privés à contribuer financièrement au budget des ONG, et cela au moment même où, paradoxalement, elles en auraient d'autant plus besoin que l'accès à un financement étranger est limité ;
- mène certaines ONG à réviser la définition de leurs programmes et leur niveau d'engagement dans les débats sur la promotion et la protection des droits de l'Homme au sein de la société civile, qui peut mener à une réduction de leurs activités. La CIADH a déclaré à propos de plusieurs pays du continent américain que certaines « formes de discours qui caractérisent [le] travail des [ONG] de manière négative » ont pour conséquence la limitation du travail des défenseurs des droits de l'Homme³⁸.

Dans le contexte de l'examen du rapport présenté par le *Venezuela*, la CIADH a, de plus, conclu que « le dénigrement des défenseurs des droits de l'Homme et de leurs organisations pourrait les amener, par peur des représailles, à se retenir de faire des déclarations publiques critiques à l'encontre du gouvernement, ce qui, à son tour, entrave le débat et la capacité d'atteindre des accords de fond sur des problèmes qui affectent le peuple vénézuélien »³⁹.

Les conséquences des différentes formes de calomnies à l'égard des défenseurs en relation avec le financement ne se limitent donc pas seulement à la question du financement de leurs activités mais affectent également d'autres domaines clés de la vie des ONG et des défenseurs, notamment leur droit à l'intégrité physique et à la vie privée.

38 / Cf. CIADH, *Report on the situation of human rights defenders in the Americas*, document OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 mars 2006, paragraphe 175. Traduction non officielle.

39 / Cf. CIADH, *Democracy and human rights in Venezuela*, document OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54, 30 décembre 2009, paragraphe 603. Traduction non officielle.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

OBSERVATOIRE POUR LA PROTECTION DES DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME
RAPPORT ANNUEL 2013

A. Conclusion

Bien que le droit à l'accès au financement fasse partie intégrante du droit à la liberté d'association – lui-même consacré universellement par de nombreux instruments internationaux et régionaux –, de nombreux États restreignent abusivement ce droit.

La limitation – ou même la négation pure et simple – du droit à la liberté d'association représente la restriction la plus radicale à l'accès au financement. Elle peut porter sur les conditions de création d'une ONG ou sur sa gestion, qui devrait être garanties sans ingérence ou pression de la part des autorités.

Le droit des ONG au financement est violé soit de manière indirecte en restreignant la possibilité pour les défenseurs d'opérer ouvertement dans le cadre d'une ONG, soit de manière directe en adoptant une législation, des règlements administratifs ou des pratiques qui limitent ou interdisent explicitement l'accès au financement. Quelles que soient les stratégies adoptées par les États, elles ont un effet dévastateur sur la capacité des ONG à exercer leurs activités de promotion et de protection des droits de l'Homme, telles que protégées par la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme.

Plus grave encore, les campagnes de diffamation liées à la question du financement des ONG pervertissent et diabolisent le concept de solidarité ou de coopération internationale au détriment du mouvement de défense des droits de l'Homme et de l'avancement des principes démocratiques. La question de la solidarité internationale est alors réduite à celle d'une ingérence dans la souveraineté nationale et les défenseurs sont présentés comme étant des criminels.

Or le droit des ONG de solliciter, obtenir et utiliser un financement entraîne une double obligation de la part de l'État : celle – négative – de ne pas entraver ce droit et de le respecter scrupuleusement, et celle – positive – de créer un cadre qui facilite l'accès à ce financement. L'État doit donc instaurer et garantir des conditions favorables pour permettre aux

ONG d'atteindre cet objectif, par exemple en créant un cadre juridique et administratif propice à la jouissance de ce droit. En encourageant l'accès des ONG au financement, l'Etat n'accorde pas un privilège aux défenseurs, mais il assume une responsabilité qui lui incombe. Cette double obligation doit se refléter dans la législation nationale qui doit permettre aux ONG de solliciter, obtenir et utiliser des fonds tant internes qu'étrangers. Or, dans de très nombreux cas, les Etats adoptent une approche de contrôle abusif du financement des ONG plutôt que de soutien actif.

Ce droit des ONG à accéder et utiliser des fonds, notamment en provenance de l'étranger, s'accompagne naturellement de certaines responsabilités de leur part, en particulier en matière de transparence et de bonne gestion, comme pour tout autre secteur de la société. Néanmoins, l'Etat ne devrait pas imposer un système général d'autorisation préalable à l'accès au financement étranger. En règle générale, et dans la mesure où les Etats ont effectivement un intérêt légitime à contrôler les sources illicites de fonds, par exemple dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent, ces intérêts sont garantis par la conduite d'enquêtes pénales ou administratives fondées sur la suspicion avérée d'actes de malversation ou d'autres violations de la loi.

Sur le plan juridique, les restrictions légitimes au droit à l'accès au financement sont les mêmes que celles admises concernant le droit à la liberté d'association : elles ne sont autorisées que dans des conditions strictes et cumulatives. Elles doivent être « prévues par la loi » et « nécessaires dans une société démocratique », et doivent respecter la primauté de l'intérêt général et le principe de proportionnalité.

Dans certains pays, les autorités imposent un régime d'autorisation préalable à la constitution d'une association, voire interdisent ou criminalisent les ONG non enregistrées. Or l'absence de statut juridique ferme l'accès à certains financements, qu'ils soient publics ou privés, internes ou étrangers. La situation est plus grave dans les pays où les activités d'ONG non enregistrées sont interdites, voire lourdement pénalisées, et où les défenseurs, tout comme les personnes ou entités qui soutiennent l'ONG – notamment sur le plan financier – s'exposent à une amende ou à des peines de prison.

L'argumentaire officiel invoqué par les autorités pour entraver la jouissance du droit la liberté d'association, y compris le droit à l'accès au financement, comprend notamment le recours à des concepts vagues et définis de manière très variée dans les droits nationaux, tels que l'« ordre public », la « tranquillité », la « moralité », les « activités politiques » ou –

pire encore – des amalgames qui font apparaître les défenseurs comme des proches ou des sympathisants du « terrorisme ». Les raisons invoquées peuvent inclure également des critères discriminatoires fondés, par exemple, sur la nationalité des défenseurs.

Dans certains pays, y compris occidentaux, les lois relatives à la lutte anti-terroriste ou à la sécurité nationale contiennent des dispositions (pour la plupart introduites dans la foulée de l'attaque terroriste du 11 septembre 2001 et qui s'appuient sur la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations unies) qui sont problématiques pour le bon fonctionnement des ONG. En effet, certaines de ces dispositions, si interprétées de manière extensive, peuvent entraver de manière abusive le droit des ONG d'accéder à des financements pour des activités menées dans des situations dans lesquelles certains acteurs d'un conflit sont considérés comme des soutiens ou des membres d'organisations terroristes, quand bien même les dites activités sont conformes aux buts de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et visent notamment à soutenir l'instauration d'un dialogue politique ou l'abandon du recours à la violence. Dans certains cas, ces dispositions entravent également la capacité des bailleurs de financer des projets relatifs aux droits de l'Homme, par crainte d'accusation ou de procédures à leur encontre fondées sur une loi anti-terroriste.

Même lorsque les défenseurs sont en mesure d'enregistrer leur ONG, ils peuvent alors se heurter à un deuxième type d'entraves, directement liées à l'accès au financement. Dans de nombreux pays, les ONG n'ayant souvent d'autre choix que de solliciter un soutien financier auprès d'organismes étrangers, ce sont en priorité ces sources externes que les Etats tentent d'assécher. Ainsi, ils limitent l'accès au financement étranger en l'interdisant explicitement, en imposant une fiscalité défavorable, en limitant les types d'activités ou d'ONG pouvant bénéficier de ces fonds ou en imposant une autorisation officielle préalable ou un transfert bancaire via des institutions agréées par l'Etat. Tout récemment, en appliquant la notion d'« agent étranger » aux ONG bénéficiant de fonds extérieurs, la Fédération de Russie a ajouté une nouvelle catégorie à cette palette de moyens de répression que l'on pourrait qualifier de « diffamation légalisée ».

Le caractère spécieux des arguments invoqués par les Etats pour restreindre l'accès au financement est notamment illustré par leur approche contradictoire concernant les catégories de bénéficiaires de subventions de source étrangère. En effet, de nombreux Etats qui restreignent l'accès des ONG à un financement étranger bénéficient eux-mêmes très souvent d'aides internationales. Cette situation n'est pas seulement paradoxale,

mais elle reflète surtout l'application d'un double standard inacceptable, tant sur le plan du droit que de celui de l'éthique et de l'équité.

Ce rapport a illustré que dans un grand nombre de pays, les limitations imposées par les Etats à l'accès des ONG au financement ne satisfont pas aux critères prévus par le droit, et qu'ils violent donc leurs obligations internationales. Les raisons qu'ils invoquent pour restreindre ce droit sont fallacieuses et injustifiables en droit, et ne visent en réalité qu'à museler les activités des défenseurs qu'ils considèrent comme hostiles et trop critiques.

L'impact des restrictions au financement des ONG sur les défenseurs se manifeste à plusieurs niveaux :

Sur le plan financier, tout d'abord, les restrictions mettent évidemment en danger la survie même des ONG. Ceci est d'autant plus grave dans des contextes où le financement international est prohibé ou sévèrement réduit, et qu'il constituerait une ressource vitale lorsque le financement au niveau national est très limité pour de multiples raisons. En outre, la diffamation d'ONG accusées abusivement de soutenir des « intérêts étrangers » compromet encore plus leurs perspectives d'obtenir des financements aux niveaux local et national, puisqu'elle les discrédite aux yeux du public. De plus, dans certains cas – et notamment dans des situations de conflit – des donateurs s'imposent quelquefois une autocensure sur leurs subventions, ou adoptent des stratégies qui minimisent les risques auxquels ils s'exposeraient éventuellement. Ils peuvent être tentés, par exemple, de ne financer que des activités considérées comme « inoffensives » par les autorités, ou ne subventionner que des entités ou organismes qui travaillent en étroite coopération avec le gouvernement. D'autre part, le simple risque d'être exposé à des accusations de financement illégal, qu'il s'agisse du bénéficiaire comme du donateur, peut souvent conduire ce dernier à mettre un terme à son soutien financier. Le champ d'activités des ONG touchées se réduit alors drastiquement.

Sur le plan moral et éthique ensuite, les campagnes de diffamation inhibent le développement d'une culture des droits de l'Homme dans le pays. En accusant les ONG qui reçoivent des financements extérieurs de servir les intérêts étrangers, les Etats disqualifient implicitement la cause des droits de l'Homme en suggérant que ces derniers ne sont pas dans l'intérêt national et sont même antinomiques. Ce dénigrement des ONG et de leur travail permet d'invalider les critiques éventuelles que ces défenseurs peuvent formuler à l'égard des autorités quant à leur manque de respect des droits de l'Homme : les prises de position d'une ONG dévalorisée aux yeux du public n'ont pas de portée. Les ONG ainsi disqualifiées se

retrouvent isolées de leur réseau national, régional et/ou international de défenseurs. L'impact ne se fait pas seulement sentir au sein des ONG nationales affectées qui voudraient mener des programmes d'activités conjoints avec des ONG partenaires internationales et régionales, mais également auprès de ces dernières qui bénéficient de l'expérience et des sources d'informations de première main provenant du terrain.

La diffamation d'ONG en raison de leur financement externe n'est qu'une forme parmi d'autres de dénigrement des défenseurs dans de nombreux pays – dénigrement qui constitue, d'ailleurs, une violation du droit à l'honneur. Dans la majorité des cas, la diffamation s'appuie sur l'accusation d'ingérence étrangère mais dans certains pays confrontés à une crise politique, une rébellion armée ou une criminalité généralisée, les pouvoirs répressifs manipulent les catégories pour assimiler les défenseurs à des subversifs ou des délinquants, mettant en danger – y compris physique – les ONG et les défenseurs visés. La dévalorisation des ONG, mentionnée plus haut, a un autre effet, encore plus corrosif, car elle ne se limite pas aux seules ONG explicitement attaquées mais elle peut également se répercuter sur l'ensemble de la communauté des défenseurs des droits de l'Homme dans le pays, c'est-à-dire des catégories de défenseurs engagés dans des domaines d'activités perçus comme moins sensibles par les autorités. L'adoption de certaines lois, dont l'objectif est moins leur application que l'instauration d'un climat généralisé d'autocensure de la part des défenseurs, prolonge encore cet effet secondaire.

Sur le plan général, enfin, les entraves au financement s'inscrivent souvent dans un contexte de répression plus généralisée dans lequel des législations restrictives se combinent avec des campagnes de diffamation et des procédures judiciaires à l'encontre des ONG et de leurs membres pour créer un environnement hostile aux activités de défense des droits de l'Homme. L'application de ces législations restrictives n'est souvent pas nécessaire pour restreindre les activités des défenseurs car la simple menace qu'elles représentent suffit à jouer un rôle dissuasif.

L'étude du problème de l'accès au financement démontre que les entraves étatiques à l'accès au financement des ONG constituent l'un des problèmes institutionnels les plus graves auxquels sont confrontés les défenseurs aujourd'hui. Depuis quelques années, il fait l'objet d'une attention croissante, tant de la part des ONG affectées que des donateurs et de certaines organisations internationales ou régionales de défense des droits de l'Homme. Malgré la prise de conscience de cette problématique, les réponses juridiques et institutionnelles à cette composante du droit à la liberté d'association restent inadéquates, peut-être en raison des formes

multiples que prennent ces limitations. Il devient pressant de définir une double stratégie qui, tout en appelant les autorités à lever les restrictions de tous types, renforce la capacité des ONG et des donateurs à surmonter les obstacles à un libre accès des ONG au financement.

B. Recommandations

1. Aux Etats :

Sur la liberté d'association et le travail des défenseurs

- Respecter l'ensemble des composantes du droit à l'accès au financement – droit à solliciter, recevoir et utiliser un financement –, et valoriser publiquement le droit des défenseurs et des ONG à bénéficier de soutiens et réseaux internationaux ;
- Reconnaître l'importance fondamentale du rôle joué par les défenseurs des droits de l'Homme dans la société et assurer leur protection ;
- Respecter le droit fondamental à la liberté d'association, tel que garanti notamment à l'article 22 du PIDCP, sans restriction ni discrimination basée sur l'identité de ses membres ou la nature des droits défendus ;
- Réviser la législation concernant la création, l'enregistrement et le fonctionnement des ONG afin de créer un cadre juridique et administratif simple, cohérent et favorable au développement des ONG et à leur travail ;
- Abroger toute législation qui interdit ou criminalise les activités d'ONG non enregistrées, ou le simple fait de bénéficier de financements étrangers ;
- S'assurer que toute limitation éventuelle au droit à la liberté d'association est compatible, dans son intégralité, avec l'article 22 du PIDCP ;
- Respecter le droit des ONG à gérer leurs ressources – y compris leur financement – et formuler leur programme d'activités en toute indépendance et sans interférence de la part des autorités ;
- Garantir le droit des ONG à exercer des recours en cas de refus d'enregistrement, de suspension ou de dissolution, et bénéficier de mesures suspensives dans tous les cas de suppression ou d'atteintes à la liberté d'association et de financement.

Sur l'accès au financement et le régime fiscal

- Respecter la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme, et en particulier l'article 13 sur le droit de solliciter et recevoir des ressources de donateurs institutionnels ou individuels, ainsi que d'autres Etats ou organismes multilatéraux ;
- Substituer une approche discriminatoire ou injustifiée de régulation et de contrôle du financement par une politique d'encouragement effectif via l'adoption de mesures concrètes juridiques et administratives ;
- Garantir l'accès des ONG à un financement, notamment de source étrangère, sans autorisation gouvernementale préalable et dans des conditions d'égalité ;
- Mettre fin à toute restriction relative au financement de sources étrangères sous prétexte de lutter contre l'« ingérence étrangère » et la « défense des intérêts nationaux », et respecter en tout temps le droit des ONG à promouvoir et défendre tous les droits – y compris les droits politiques ;
- Ne pas invoquer la lutte contre le blanchiment d'argent et le terrorisme pour restreindre l'accès des ONG au financement ;
- Exonérer les ONG de l'impôt sur le revenu et d'autres taxes applicables aux cotisations, fonds et biens reçus de donateurs ou organismes internationaux, et n'effectuer que les contrôles absolument nécessaires à des fins légitimes définies par la loi ;
- Ne pas interférer dans l'utilisation des fonds par les ONG, et assurer l'application de critères clairs, objectifs et non-discriminatoires pour toute forme d'aide publique à leur égard.

Sur la diffamation

- Assumer pleinement leur responsabilité de respecter, soutenir et promouvoir le travail des ONG, notamment en s'abstenant de toute diffamation, critiques infondées et campagnes de dénigrement à leur égard, en raison de la provenance de leur financement, ou de toute autre raison, conformément à l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme.

2. Aux donateurs (Etats/organisations/fondations) :

- Organiser des réunions de concertation entre donateurs pour définir une stratégie commune, et formuler des réponses concrètes dans les cas où leurs bénéficiaires sont confrontés à des problèmes d'accès au financement ;
- Pour les Etats et institutions qui financent des programmes de coopération dans des pays imposant des limitations au droit à un financement externe : utiliser cette relation pour souligner les inconsistances en matière de politique de subventions de provenance étrangère, et appeler les Etats bénéficiaires de programmes de coopération à lever toutes les restrictions juridiques, administratives et pratiques à l'accès à des financements étrangers qu'ils imposent aux ONG locales ;
- Maintenir le financement – planifié ou en cours – d'ONG victimes d'éventuelles campagnes de diffamation de la part de leur gouvernement et des médias et le financement des ONG dans l'impossibilité d'obtenir leur reconnaissance légale en raison d'une politique gouvernementale arbitraire ;
- S'assurer que les lois ou autres dispositions anti-terrorisme, y compris des notions telles que le « soutien matériel », ne sont pas indûment invoquées pour soutenir financièrement des ONG oeuvrant en toute légalité et poursuivant des buts conformes à la Déclaration universelle des droits de l'Homme ;
- Inclure la question du financement des ONG dans leurs dialogues bi- et multilatéraux, leurs lignes directrices et leurs politiques en matière de soutien aux ONG ;
- Soutenir les organisations et réseaux régionaux et internationaux qui appuient les ONG locales, notamment lorsque ces dernières sont menacées ;
- S'assurer que les représentations diplomatiques dans des pays tiers soutiennent de manière effective les ONG locales confrontées à des difficultés d'accès au financement, y compris de l'étranger et, le cas échéant, qu'elles interviennent auprès des autorités concernées. Ceci est notamment valable pour l'Union européenne, en conformité avec ses Orientations concernant les défenseurs des droits de l'Homme ;

- Respecter l'autonomie des ONG par rapport aux priorités programmatiques identifiées par elles, et attribuer en priorité un soutien financier général plutôt que favoriser certaines activités/programmes.

3. Aux ONG affectées par des restrictions au financement :

- Saisir les mécanismes pertinents des Nations unies, tels que la Rapporteuse sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme et le Rapporteur sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association ainsi que les organes des traités et, le cas échéant, les mécanismes régionaux, afin d'augmenter la visibilité de cette problématique et le corpus de jurisprudence ;
- Analyser les restrictions à l'accès au financement à la lumière des critères définis par le droit international concernant la limitation du droit d'association (article 22.2 du PIDCP) et, en cas de violation de ces restrictions légales, saisir les tribunaux nationaux et, le cas échéant, les juridictions régionales et internationales ;
- Développer des argumentaires basés sur le droit international tel que le recours à la jurisprudence et les déclarations pertinentes des organes des droits de l'Homme des Nations unies et des organisations régionales ;
- Développer des stratégies communes pour contrer les tentatives des Etats de diffamer, dévaloriser, criminaliser et marginaliser les ONG qui reçoivent un financement étranger, y compris en développant des réseaux de soutien ;
- Développer des stratégies pour maximiser les possibilités d'accéder à des sources de financement au niveau local.

Sur les responsabilités des défenseurs

Afin d'éviter toute mise en accusation infondée de la part des autorités et de pouvoir continuer à bénéficier de la protection accordée par la Déclaration des Nations unies sur les défenseurs, les ONG sont tenues de :

- S'assurer que leurs modes de fonctionnement et leur finalité sont conformes à l'article 22 du PIDCP, et garantir en tout temps la conformité de leur action avec les normes universelles des droits de l'Homme ;
- Assumer pleinement leurs responsabilités de contribuer à la promotion du droit de chacun à un ordre social et international encourageant la réalisation intégrale des droits et libertés, énoncés dans la Déclaration

universelle des droits de l'Homme et les autres instruments relatifs aux droits de l'Homme, conformément à la Déclaration sur les défenseurs ;

- Respecter, dans toute la mesure du possible, les dispositions relatives à la transparence du financement et au contrôle des comptes.

4. Aux organismes de protection des droits de l'Homme :

Aux institutions nationales des droits de l'Homme / Ombudsman

- Renforcer la reconnaissance de la légitimité des défenseurs et de leur travail, et faciliter le dialogue entre les autorités et les défenseurs, notamment sur la question du financement ;
- Renforcer l'attention portée à la question du financement, en particulier de sources étrangères et en relation avec la diffamation, dénoncer ses limitations infondées et adopter des recommandations claires fondées sur le droit international.

Aux organisations internationales et régionales

- Renforcer l'attention portée à la question du financement, en particulier de sources étrangères et en relation avec la diffamation, dénoncer ses limitations infondées et adopter des recommandations claires ;
- Dénoncer explicitement – notamment par des prises de positions publiques – les entraves à l'accès au financement comme une violation du droit fondamental à la liberté d'association, et soulever les problèmes concrets lors des réunions bi- et multilatérales avec les autorités des pays concernés.

Au Conseil des droits de l'Homme et au Haut commissariat aux droits de l'Homme des Nations unies

- Adopter une résolution réaffirmant, entre autres, le droit des ONG à accéder à un financement, notamment de source étrangère, et appelant les Etats à respecter le droits des ONG à gérer leurs ressources – y compris leur financement – et formuler leur programme d'activités en toute indépendance et sans interférence de la part des autorités ;
- Dénoncer les violations de ce droit, le cas échéant, dans des résolutions portant sur des pays et les cas de diffamation en relation avec l'origine des fonds de la part des autorités ou tolérées par elles ;
- Examiner cette question lors de l'examen des rapports dans le cadre de la procédure de l'Examen périodique universel (EPU) ;

- Solliciter de la part des procédures spéciales une attention particulière à cette question en la traitant dans leurs rapports thématiques ou par pays, et en les invitant à organiser des réunions/tables rondes pour identifier des solutions concrètes.

Aux procédures spéciales pertinentes des organisations régionales et des Nations unies

- Porter une attention de manière systématique à la problématique de l'accès au financement, durant les missions in situ et dans leurs rapports, et adopter des positions publiques fortes ;
- Promouvoir les échanges entre les ONG/donateurs affectés, ainsi qu'avec les pays restreignant l'accès au financement, pour augmenter la visibilité de cette question, rappeler le cadre juridique et formuler des réponses et recommandations concrètes ;
- Adopter des résolutions réaffirmant le droit des défenseurs à accéder à des financements, y compris de source externe.

Aux organes des traités des Nations unies

- Porter une attention soutenue à cette question lors de l'examen des rapports des Etats parties, et formuler des recommandations fortes ;
- Adopter une jurisprudence claire et forte lors de l'adoption, le cas échéant, d'opinions concernant des plaintes impliquant des violations du droit à l'accès au financement.

ANNEXE I

LISTES DES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX ET RÉGIONAUX RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME QUI CONSACRENT LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION, Y COMPRIS LE DROIT DES ONG À AVOIR ACCÈS AU FINANCEMENT

OBSERVATOIRE POUR LA PROTECTION DES DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME
RAPPORT ANNUEL 2013

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 1 de ce rapport, tous les instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'Homme consacrent le droit à la liberté d'association, dont fait partie intégrante la possibilité pour les organisations non gouvernementales de défense des droits de l'Homme d'avoir librement accès à des fonds et des ressources, y compris étrangers. Voici une liste récapitulative de ces instruments internationaux et régionaux :

A. Instruments internationaux

→ Article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966):

- « 1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.
2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police.
3. Aucune disposition du présent article ne permet aux Etats parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte – ou d'appliquer

la loi de façon à porter atteinte – aux garanties prévues dans ladite convention ».

→ **Article 3 de la Convention n°87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical de l'Organisation internationale du travail (1948) :**

- « 1. *Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit [...] d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action.*
2. *Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal ».*

→ **Article 6.f de la Déclaration sur l'élimination de toutes formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction (1981) :**

« [...] *le droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction implique, entre autres [...] la liberté de solliciter et de recevoir des contributions volontaires, financières et autres, de particuliers et d'institutions ».*

→ **Article 5 de la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'Homme et les libertés fondamentales universellement reconnus (1998) – ci-après Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme :**

« *Afin de promouvoir et protéger les droits de l'Homme et les libertés fondamentales, chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, aux niveaux national et international :*

[...]

- b) *De former des organisations, associations ou groupes non gouvernementaux, de s'y affilier et d'y participer ;*
- c) *De communiquer avec des organisations non gouvernementales ou intergouvernementales ».*

→ **Article 13 de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme :**

« *Chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de solliciter, recevoir et utiliser des ressources dans le but exprès de promouvoir et protéger les droits de l'Homme et les libertés fondamentales par des moyens pacifiques, conformément à l'article 3 de la présente Déclaration ».*

B. Instruments régionaux

→ Article 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme (1950) :

- « 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.
2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article 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 ».

→ Article 16 de la Convention américaine relative aux droits de l'Homme (1969) :

- « 1. Toute personne a le droit de s'associer librement à d'autres à des fins idéologiques, religieuses, politiques, économiques, professionnelles, sociales, culturelles, sportives ou à toute autre fin.
2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui, prévues par la loi, sont nécessaires dans une société démocratique dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits ou les libertés d'autrui.
3. Les dispositions du présent article n'empêchent pas l'imposition de restrictions légales, ni même l'interdiction de l'exercice du droit d'association, aux membres des forces armées et de la police ».

→ Article 10 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples (1981) :

- « Toute personne a le droit de constituer librement des associations avec d'autres, sous réserve de se conformer aux règles édictées par la loi ».

→ Article 24.e de la Charte arabe des droits de l'Homme (2004) :

- « Toute personne a le droit de [...] constituer librement des associations avec d'autres et d'y adhérer ».

→ **Paragraphe 14 des Orientations concernant les défenseurs des droits de l'Homme de l'Union européenne (2004) :**

Ces Orientations recommandent aux missions diplomatiques de l'UE de « *chercher à s'assurer que les défenseurs des droits de l'Homme dans les pays tiers ont accès à des ressources, y compris financières, provenant de l'étranger et qu'ils sont informés de la disponibilité de ces ressources et des moyens de les demander* ».

ANNEXE II

L'OBSERVATOIRE POUR LA PROTECTION DES DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME : UN PROGRAMME CONJOINT DE L'OMCT ET DE LA FIDH

OBSERVATOIRE POUR LA PROTECTION DES DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME
RAPPORT ANNUEL 2013

L'Observatoire est un programme d'action fondé sur la conviction que le renforcement de la coopération et de la solidarité à l'égard des défenseurs des droits de l'Homme et de leurs organisations contribue à briser leur isolement. Il se base également sur le constat de la nécessité absolue d'une réponse systématique des ONG et de la communauté internationale à la répression dont sont victimes les défenseurs. Les activités de l'Observatoire reposent sur la concertation et la coopération avec des organisations non gouvernementales nationales, régionales et internationales.

- En ce sens, l'Observatoire s'est fixé comme priorité de mettre en place :
- a) un système d'alerte systématique de la communauté internationale sur les cas de harcèlement et de répression des défenseurs des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, en particulier lorsqu'ils nécessitent une intervention urgente ;
 - b) une observation judiciaire des procès et, en cas de besoin, une assistance juridique directe ;
 - c) des missions internationales d'enquête et de solidarité ;
 - d) une aide personnalisée aussi concrète que possible, y compris une assistance matérielle, en vue d'assurer la sécurité des défenseurs victimes de graves violations ;
 - e) l'élaboration, la publication et la diffusion au niveau international de rapports relatifs aux violations des droits et des libertés des personnes ou de leurs organisations agissant en faveur des droits de l'Homme du monde entier ;
 - f) une action soutenue auprès de l'Organisation des Nations unies (ONU), notamment auprès de la Rapporteuse spéciale sur les défenseurs des droits de l'Homme et, lorsque nécessaire, auprès des rapporteurs et groupes de travail thématiques et géographiques ;

g) une action de mobilisation auprès des autres organisations intergouvernementales régionales et internationales, telles l'Organisation des Etats américains (OEA), l'Union africaine (UA), l'Union européenne (UE), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Conseil de l'Europe, l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), le Commonwealth, la Ligue des Etats arabes, l'Association des nations de l'Asie du sud-est (ASEAN) et l'Organisation internationale du travail (OIT).

L'Observatoire, répondant à un souci d'efficacité, a décidé de faire preuve de flexibilité dans l'examen de la recevabilité des cas qui lui sont transmis, en se fondant sur la "définition opérationnelle" adoptée par la FIDH et l'OMCT :

"Toute personne qui risque ou qui est victime de représailles, de harcèlement ou de violations en raison de son engagement, conformément aux instruments internationaux de protection des droits de l'Homme, individuellement ou en association avec d'autres, en faveur de la promotion et de la mise en œuvre des droits reconnus par la Déclaration universelle des droits de l'Homme et garantis par les divers instruments internationaux".

A l'appui de ses activités d'alerte et de mobilisation, l'Observatoire dispose d'un système de communication à destination des défenseurs en danger.

Ce système, dénommé Ligne d'Urgence, est accessible par :

E-mail : Appeals@fidh-omct.org

Tél : + 33 1 43 55 25 18 / Fax : + 33 1 43 55 18 80 (FIDH)

Tél : + 41 22 809 49 39 / Fax : + 41 22 809 49 29 (OMCT)

Animateurs de l'Observatoire

Depuis les sièges de la FIDH (Paris) et de l'OMCT (Genève), l'Observatoire est supervisé par Antoine Bernard, directeur général, et Juliane Falloux, directrice exécutive de la FIDH, et par Gerald Staberock, secrétaire général, et Anne-Laurence Lacroix, secrétaire générale adjointe de l'OMCT.

A l'OMCT, l'Observatoire est coordonné par Delphine Reculeau, coordinatrice, avec l'assistance d'Isabelle Scherer, coordinatrice a.i., Marc Aebersold, Halima Dekhissi, Guro Engstrøm Nilsen, Pierre-Henri Golly, Silvia Gómez Moradillo, Marinella Gras, Alexandra Kossin, Andrea Meraz Sepulveda, Helena Solà Martín et Anne Varloteau.

A la FIDH, l'Observatoire est coordonné par Alexandra Poméon, responsable de programme, et Hugo Gabbero, chargé de programme, avec le soutien de Catherine Absalom, Victor Allenou, Hassatou Ba, Céline Balléreau, Clémence Bectarte, Corinne Bezin, Karine Bonneau, Katherine Booth, Isabelle Brachet, Marie-France Burq, Marie Camberlin, Montserrat Carboni, Delphine Carlens, Isabelle Chebat, Claire Colardelle, Kate Coles, Audrey Couprie, Stéphanie David, Nicolas Diaz, Gaelle Dusepulchre, Salma El Hoseini, Charline Fralin, Serguei Funt, Christophe Gardais, Florent Geel, Caroline Giraud, Julie Gromellon, Tchérina Jerolon, Alexandra Koulaeva, Michelle Kissenkoetter, David Knaute, Alexandra Koulaeva, Nathalie Lasslop, James Lin, Antoine Madelin, Arthur Manet, Samia Merah, Tony Minet, Pia Navazo, Lidya Ogbazghi, Glenn Payot, Antonin Rabecq, Jimena Reyes, Jean Marie Rogue, Lea Samain-Raimbault, Marceau Sivieude, Elin Wrzoncki.

L'Observatoire tient à remercier Sherif Bahlol, Anthony Drummond, Mary Reagan, José Ricardo Sáenz, Manuela Sáenz Devia et Christopher Thiéry, ainsi que l'agence Eurideas pour leur contribution à la traduction du rapport.

L'Observatoire est soutenu dans ses activités par l'ensemble des partenaires locaux de l'OMCT et de la FIDH.

Les opérateurs de l'Observatoire

FIDH

Créée en 1922, la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) fédère aujourd'hui 164 ligues dans plus de 100 pays. Elle coordonne et soutient leurs actions et leur apporte un relais au niveau international. La FIDH agit pour la protection des victimes de violations des droits de l'Homme, la prévention de ces violations et la poursuite de leurs auteurs. La FIDH agit concrètement pour le respect de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme - les droits civils et politiques comme les droits économiques, sociaux et culturels. Sept priorités thématiques guident l'action quotidienne de la FIDH : la protection des défenseurs des droits de l'Homme, la promotion des droits des femmes, la promotion des droits des personnes migrantes déplacées et des réfugiés, la promotion de l'administration de la justice et la lutte contre l'impunité, le renforcement du respect des droits de l'Homme dans le cadre de la mondialisation économique, le renforcement des instruments et mécanismes internationaux et régionaux de protection et le soutien du

respect des droits de l'Homme et l'Etat de droit en période de conflit, dans les situations d'urgence ou de transition politique.

Elle jouit du statut consultatif ou d'observateur auprès des Nations unies, de l'UNESCO, du Conseil de l'Europe, de l'OIF, de la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples (CADHP), de l'OEA et de l'OIT.

Les bureaux de liaison de la FIDH à Genève, à New York, à Bruxelles et à La Haye permettent de développer une action systématique et quotidienne auprès de l'ONU, de l'UE et de la CPI. La FIDH a également ouvert un bureau au Caire, à Nairobi et à Bangkok afin notamment de développer ses activités auprès de la Ligue des Etats arabes, de l'UA et de l'ASEAN. La FIDH oriente ainsi chaque année plus de 200 représentants de son réseau dont elle assure également le relais quotidien.

Le Bureau international est composé de Souhayr Belhassen, présidente (Tunisie) ; Artak Kirakosyan (Arménie), Roger Bouka Owoko (République du Congo), Khadija Cherif (Tunisie), Paul Nsapu Mukulu (RDC), Luis Guillermo Perez (Colombie), secrétaires généraux ; Jean-François Plantin, trésorier (France) ; et de Yusuf Alatas (Turquie), Aliaksandr Bialiatski (Biélarus), Amina Bouayach (Maroc), Juan Carlos Capurro (Argentine), Karim Lahidji (Iran), Fatimata Mbaye (Mauritanie), Asma Jilani Jahangir (Pakistan), Paulina Vega Gonzalez (Mexique), Sorraya Gutierrez Arguello (Colombie), Raji Sourani (Palestine), Mario Lana (Italie), Katherine Gallagher (Etats-unis d'Amérique), Arnold Tsunga (Zimbabwe), Dan Van Raemdonck (Belgique), Dismas Kitenge Senga (RDC), vice-présidents.

OMCT

Créée en 1985, l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT) constitue aujourd'hui la principale coalition internationale d'ONG luttant contre la torture, les exécutions sommaires, les disparitions forcées et tout autre traitement cruel, inhumain ou dégradant. Avec 311 organisations affiliées à son Réseau SOS-Torture, l'OMCT est le plus important réseau d'organisations non gouvernementales actives dans la protection et la promotion des droits de l'Homme dans le monde.

Son Secrétariat international, basé à Genève, accorde une assistance médicale, juridique et/ou sociale individualisée aux victimes de torture et assure la diffusion quotidienne d'interventions urgentes dans le monde entier, en vue de prévenir les violations graves des droits de l'Homme, protéger les individus et lutter contre l'impunité. En outre, certaines de ses activités ont pour objectif d'apporter un soutien et une protection à certaines catégories particulièrement vulnérables comme les femmes, les enfants et les défenseurs des droits de l'Homme. L'OMCT mène aussi des campagnes sur les violations des droits économiques, sociaux et culturels.

tions individuelles et des rapports alternatifs aux mécanismes des Nations unies et collabore activement à l'élaboration, au respect et au renforcement des normes et mécanismes internationaux de protection des droits de l'Homme.

Une délégation du Secrétariat international est chargée de promouvoir les activités en Europe et de représenter l'OMCT auprès de l'UE. Elle constitue le lien avec les instances européennes ; son rôle est de soutenir et de mettre en œuvre le mandat du Secrétariat international au niveau européen.

L'OMCT jouit du statut consultatif ou d'observateur auprès du Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC), de l'OIT, de la CADHP, de l'OIF et du Conseil de l'Europe.

Le Conseil exécutif est composé de M. Yves Berthelot, président (France), M. José Domingo Dougan Beaca, vice-président (Guinée Equatoriale), M. Dick Marty, vice-président (Suisse), M. Anthony Travis, trésorier (Royaume-Uni), M. Santiago Alejandro Canton (Argentine), M^{me} Aminata Dieye (Sénégal), M. Kamel Jendoubi (Tunisie), M^{me} Tinatin Khidasheli (Géorgie), M^{me} Jahel Quiroga Carrillo (Colombie) et M. Henri Tiphagne (Inde).

SOMMAIRE

OBSERVATOIRE POUR LA PROTECTION DES DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME
RAPPORT ANNUEL 2013

Acronymes les plus fréquemment utilisés dans le rapport	4
Préface de Maina Kiai	5
Introduction	9
Chapitre I	11
Le droit des ONG à accéder au financement, y compris étranger : normes internationales et régionales	
Chapitre II	26
La liberté d'association : une précondition indispensable à l'accès des ONG au financement	
Chapitre III	43
Les restrictions directes à l'accès au financement, y compris de source étrangère	
Chapitre IV	59
Le financement des ONG : un prétexte à leur diffamation	
Conclusion et recommandations	80
Annexe 1	91
Annexe 2	95



SIGRID RAUSING TRUST



MAIRIE DE PARIS

L'OMCT et la FIDH souhaitent remercier l'Agence suédoise de développement international (SIDA), la Fondation de France, la Mairie de Paris, le Ministère finlandais des Affaires étrangères, le Ministère français des Affaires étrangères, le Ministère néerlandais des Affaires étrangères, le Ministère norvégien des Affaires étrangères, l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et Sigrid Rausing Trust pour avoir rendu possible la publication du Rapport annuel 2013 de l'Observatoire. Son contenu relève de la seule responsabilité de la FIDH et de l'OMCT et ne doit en aucun cas être interprété comme reflétant l'opinion des institutions les soutenant.



L'Observatoire pour la
Protection des Défenseurs
des Droits de l'Homme

« Le sujet du rapport de cette année est des plus pertinents alors que nous constatons dernièrement une stigmatisation accrue et des restrictions injustifiées en matière d'accès au financement et aux ressources destinées aux organisations de la société civile, dans le but d'étouffer toute forme de critique, et notamment les appels aux changements démocratiques ou à l'établissement des responsabilités en matière de violations des droits de l'Homme. [...] Je suis particulièrement consterné par les lois et les politiques stigmatisant les bénéficiaires en raison de leurs sources de financement qui ont été adoptées ces derniers mois ou qui sont en cours de discussion dans un certain nombre de pays à travers le monde ».

« Je suis convaincu que le rapport de l'Observatoire et mon travail dans ce domaine seront complémentaires et s'enrichiront l'un et l'autre. J'espère que nos efforts conjoints seront couronnés de succès et qu'ils ouvriront la voie à un meilleur respect du droit à la liberté d'association, et notamment à sa composante fondamentale, l'accès au financement et aux ressources, dans toutes les régions du monde. Les Etats membres ont au final l'obligation de protéger pleinement ce droit, dont tout le monde devrait pouvoir jouir pleinement ».

Maina Kiai, Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association.

Le rapport annuel 2013 de l'Observatoire dresse un état des lieux mondial des violations du droit des ONG au financement. Il brosse un tableau détaillé de cette problématique encore peu étudiée, et dont l'extension prend une dimension inquiétante, illustré par une trentaine de situations affectant des organisations de défense des droits de l'Homme. Tout en rappelant les fondements juridiques de ce droit, sa relation organique avec le droit à la liberté d'association, et la jurisprudence encore embryonnaire à ce sujet, il stimule une réflexion de fond sur les impacts négatifs de ces mesures restrictives et adresse des recommandations à tous les acteurs concernés (bénéficiaires, donateurs, Etats et organisations intergouvernementales).

En 2012, l'Observatoire s'est mobilisé sur plus d'**une cinquantaine de situations pays**, par le biais notamment de **336 interventions** urgentes et de suivi portant sur plus de **500 défenseurs** des droits de l'Homme.

Créé en 1997 conjointement par la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) et l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT), l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme est le principal programme mondial de protection des défenseurs des droits de l'Homme. Son action est basée sur la conviction que la solidarité avec et entre les défenseurs des droits de l'Homme et leurs organisations garantit que leur voix est entendue et que leur isolement et leur marginalisation sont brisés. Il fournit une réponse aux menaces et actes de représailles subis par les défenseurs des droits de l'Homme à travers des interventions urgentes, une assistance d'urgence nécessaire pour celles et ceux qui en ont besoin, des missions internationales et des activités de plaidoyer portant sur leur protection au niveau international et local.



Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme



Organisation mondiale contre la torture