



Assemblée générale

Distr. générale
4 août 2009
Français
Original : anglais

Soixante-quatrième session

Point 71 b) de l'ordre du jour provisoire*

**Promotion et protection des droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme,
y compris les divers moyens de mieux assurer
l'exercice effectif des droits de l'homme
et des libertés fondamentales**

Défenseurs des droits de l'homme

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport présenté par la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, Margaret Sekaggya, en application de la résolution 62/152 de l'Assemblée.

* A/64/150.



Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme

Résumé

Le présent rapport est consacré au droit à la liberté d'association. Il prolonge, complète et approfondit l'examen d'un certain nombre de questions interdépendantes que l'ancienne Représentante spéciale du Secrétaire général concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme a abordées dans ses précédents rapports, notamment dans le rapport sur les défenseurs des droits de l'homme qu'elle a présenté à l'Assemblée générale à sa cinquante-neuvième session (A/59/401).

Dans son introduction, la Rapporteuse spéciale énonce les raisons de revenir à la question du droit à la liberté d'association, cinq ans après la présentation du précédent rapport.

Dans une première partie, elle analyse le cadre juridique mis en place aux niveaux international et régional pour protéger le droit à la liberté d'association. Elle décrit la portée et le contenu du droit et analyse ce qui constitue les restrictions pouvant être apportées à ce droit.

La deuxième partie du rapport expose la jurisprudence et les travaux des organes de suivi des droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale illustre son propos d'exemples tirés d'affaires soumises à des organes tant internationaux que régionaux et montre de quelle façon les différents systèmes se complètent et se renforcent. Les décisions prises par le Comité des droits de l'homme, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, la Cour interaméricaine des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme contribuent à démontrer la portée et le contenu du droit à la liberté d'association.

Les tendances principales qui se dessinent dans l'exercice du droit à la liberté d'association sont présentées dans la troisième partie du rapport, notamment : les difficultés rencontrées dans la formation et l'enregistrement des associations de défense des droits de l'homme et l'application de sanctions pénales pour activités non autorisées; le refus d'enregistrer et la radiation; et la lourdeur et la longueur des procédures d'enregistrement. La Rapporteuse spéciale donne également des exemples de restrictions à l'enregistrement des ONG internationales, de supervision et de contrôle par les pouvoirs publics ainsi que de harcèlement administratif et judiciaire. Enfin sont donnés des cas de restrictions à l'accès au financement.

Le rapport se termine par des exemples de bonnes pratiques et des recommandations eu égard aux préoccupations suscitées et aux maillons faibles repérés.

Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Cadre juridique et organes de contrôle	4
A. Portée et contenu du droit à la liberté d'association.	7
B. Restrictions pouvant être apportées au droit à la liberté d'association	8
III. La jurisprudence du Comité des droits de l'homme et des organes régionaux de protection des droits de l'homme	10
A. Le droit à la liberté d'association dans la jurisprudence du Comité des droits de l'homme	10
B. La jurisprudence de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples	10
C. La jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme	12
D. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme	13
IV. Les défenseurs des droits de l'homme et le droit à la liberté d'association : interventions et positions de la Rapporteuse spéciale	15
A. Tendances principales	15
B. Difficultés rencontrées lors de la formation et de l'enregistrement des associations de défense des droits de l'homme et application de sanctions pénales pour activités non autorisées	17
C. Contraintes relatives à l'enregistrement des ONG internationales	20
D. Restriction des activités : supervision et contrôle par les pouvoirs publics	20
E. Harcèlement administratif et judiciaire : motifs et procédures de dissolution	21
F. Accès au financement	22
V. Conclusions et recommandations	24

I. Introduction

1. Le présent rapport est le deuxième que la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme présente à l'Assemblée générale et le neuvième présenté dans le cadre de l'exécution du mandat concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme depuis sa création en 2000. Il donne suite à la résolution 62/152 de l'Assemblée générale.

2. Le mandat concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme a été examiné par le Conseil des droits de l'homme à sa septième session, en mars 2008, à laquelle il a nommé la nouvelle Rapporteuse spéciale. Celle-ci a pris ses fonctions le 1^{er} mai 2008.

3. Le présent rapport est une mise à jour du rapport que Hina Jilani, l'ancienne Représentante spéciale du Secrétaire général concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme, a présenté à l'Assemblée générale en 2004¹. Dans ce rapport, la Représentante spéciale examinait en détail les difficultés rencontrées lors de la création et de l'enregistrement des associations de défense des droits de l'homme, le contrôle exercé par les pouvoirs publics sur la gestion et les activités des organisations non gouvernementales, le harcèlement administratif et judiciaire et les motifs et procédures de dissolution, ainsi que les contraintes financières.

4. La Rapporteuse spéciale constate que les cinq années écoulées depuis le rapport établi par l'ancienne Représentante spéciale ont été marquées par des évolutions majeures tant sur le plan de la législation relative aux activités des ONG que sur celui de l'action des pouvoirs publics relative au droit à la liberté d'association. Elle estime par conséquent qu'un nouveau rapport s'impose.

5. La Rapporteuse spéciale tient également à analyser le cadre juridique, tant international que régional, qui organise le droit à la liberté d'association. Aussi le présent rapport passe-t-il en revue la jurisprudence des organes internationaux et régionaux chargés de mettre en œuvre ce cadre et de définir le contenu du droit à la liberté d'association.

6. La Rapporteuse spéciale souhaite faire part de sa vive préoccupation devant l'évolution des législations nationales relatives au fonctionnement des organisations non gouvernementales. Les cinq années qui se sont écoulées depuis la publication du précédent rapport sur la question ont été marquées par une tendance au durcissement des lois qui encadrent le fonctionnement des organisations non gouvernementales, afin d'en entraver voire d'en neutraliser l'action.

II. Cadre juridique et organes de contrôle

7. Le droit à la liberté d'association est reconnu par plusieurs instruments internationaux et régionaux à caractère contraignant ou non contraignant. La protection du droit à la liberté d'association est fondamentale dans toute société démocratique, car il existe une relation directe entre la démocratie, le pluralisme et la liberté d'association².

¹ A/59/401.

² La Cour européenne des droits de l'homme a réaffirmé ce principe à plusieurs occasions. Voir, par exemple, *Gorzelik et autres c. Pologne*, n° 44158/98, par. 88.

8. S'il est vrai que le droit à la liberté d'association n'a été codifié pour la première fois au niveau international que dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques³, cette codification s'est largement appuyée sur les acquis passés en la matière, en particulier la Déclaration universelle des droits de l'homme⁴ et les différentes conventions adoptées dans ce domaine par l'Organisation internationale du Travail.

9. L'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques et que nul ne peut être obligé de faire partie d'une association.

10. Il résulte clairement du texte de la Déclaration que liberté d'association et liberté de réunion sont intimement liées. L'idée de les énoncer ensemble dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques a néanmoins été rejetée⁵. Ces deux droits n'en sont pas moins étroitement liés, ce dont témoignent du reste leur formulation et leur application pratique.

11. Aux termes de l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques :

« 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 États 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. »

12. La liberté d'association se situe à la jonction entre droits civils et droits politiques. Comme droit civil, elle garantit la protection de celui qui, pour une raison ou dans un but quelconques, souhaite s'associer à d'autres ou l'a déjà fait, contre toute ingérence arbitraire des pouvoirs publics ou d'acteurs privés. Comme droit politique, elle est indispensable à l'existence et au fonctionnement de la démocratie, dans la mesure où les intérêts politiques ne peuvent être efficacement défendus qu'en association avec autrui.

13. L'article 22 reconnaît également un droit économique classique : la liberté syndicale. Si le droit de former des syndicats et de s'y affilier est organisé par l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels,

³ Voir résolution 2200A (XXI) de l'Assemblée générale, annexe.

⁴ Voir résolution 217A (III) de l'Assemblée générale.

⁵ Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, p. 496, deuxième édition révisée, (N. P. Engel, 2005).

il est également garanti à l'article 22 pour bien souligner qu'il s'agit non seulement d'un droit économique mais aussi d'un droit civil⁶.

14. La Convention (n° 87) de l'Organisation internationale du Travail (OIT) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical dispose en son article 2 :

« Les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières. »

15. Le droit à la liberté d'association, dans le cadre du travail des défenseurs des droits de l'homme, est également prévu à l'article 5 de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme⁷ :

« 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. »

16. On trouve des formulations voisines dans les instruments régionaux. L'alinéa 1 de l'article 11, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; l'alinéa 1 de 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 28 de la Charte arabe des droits de l'homme garantissent tous le droit à la liberté d'association avec autrui.

17. Tout comme la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales rassemble dans le même article la liberté de réunion et la liberté d'association. Ainsi, l'alinéa 1 de l'article 11, dispose :

« 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'État. »

18. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples prévoit, à l'alinéa 1 de son article 10, que « [t]oute personne a le droit de constituer librement des

⁶ Ibid., p. 497.

⁷ 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 (résolution 53/144 de l'Assemblée générale, annexe).

associations avec d'autres, sous réserve de se conformer aux règles édictées par la loi ». À la différence des autres instruments, qui ne précisent pas quels peuvent être les buts de l'association, la Convention américaine relative aux droits de l'homme dresse à l'article 16 une liste non exhaustive des fins que les associations peuvent poursuivre : idéologiques, religieuses, politiques, économiques, professionnelles, sociales, culturelles, sportives ou autres.

A. Portée et contenu du droit à la liberté d'association

19. La liberté d'association se définit généralement comme le droit de s'associer à d'autres pour poursuivre un intérêt commun⁸. L'ancienne Commission européenne des droits de l'homme a défini la liberté d'association comme suit : « La liberté d'association est, généralement, la faculté reconnue aux citoyens de s'affilier, sans avoir à redouter d'ingérences de la part de l'État, à des associations, pour atteindre certains buts »⁹. La Cour européenne des droits de l'homme a précisé dans sa jurisprudence que la simple volonté d'« être en compagnie de quelqu'un » ne tombait pas dans le champ d'application de l'article 11; il en découle que le caractère associatif nécessite une certaine structure institutionnelle, bien qu'informelle¹⁰.

20. L'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'énumère pas expressément les fins que peut poursuivre une association. Il est admis que la portée de la protection garantie par cet article est large. La protection de l'article 22 couvre tout autant les associations religieuses, les partis politiques, les entreprises commerciales et les syndicats, que les organisations culturelles ou de défense des droits de l'homme, les clubs de football ou les associations philatéliques¹¹.

21. Pour tomber dans le champ d'application de l'article 22, les associations ne doivent pas nécessairement être revêtues de la personnalité juridique. Les associations de fait sont également protégées. Néanmoins, comme on l'a précisé plus haut, le caractère associatif nécessite une certaine structure institutionnelle, et ce, même pour les organisations de fait.

22. La liberté d'association au sens de l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques s'analyse comme le droit individuel de chacun de former une association avec d'autres personnes animées du même esprit ou d'adhérer à une association existante. Mais la liberté d'association comporte également le droit collectif d'une association existante de mener des activités dans le but de poursuivre les intérêts communs de ses membres. Par conséquent, les États parties ne peuvent pas interdire la création d'associations, pas plus qu'ils ne peuvent s'ingérer dans la gestion de leurs activités¹². C'est ce qu'a réaffirmé la Cour

⁸ S. Joseph, J. Schultz, M. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights: cases, materials and commentary* (Oxford University Press, 2000).

⁹ Liberté d'association, Rapport de suivi thématique présenté par le Secrétaire général et décisions sur les suites à donner prises par le Comité des ministres. CM/Monitor (2005), vol. I final révisé, 11 octobre 2005, par. 1. b. 4.

¹⁰ Ibid., par. 1. a. 5.

¹¹ Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, p. 497, deuxième édition révisée, (N. P. Engel, 2005).

¹² Ibid., p. 498.

européenne des droits de l'homme en jugeant que « le droit consacré par l'article 11 se révélerait éminemment théorique et illusoire s'il ne couvrait que la fondation d'une association, les autorités nationales pouvant aussitôt mettre fin à son existence [...]. Il en découle que la protection de l'article 11 s'étend à toute la durée de vie des associations »¹³.

23. Outre ses dimensions individuelle et collective, la liberté d'association comporte deux autres aspects : l'un, positif, est le droit de s'associer; l'autre, négatif, celui de ne pas s'associer. Le droit que consacre l'article 22 est celui de la liberté d'association; autrement dit, la création d'une association ou l'adhésion à une association doivent résulter d'un acte volontaire. L'adhésion obligatoire à une association, les conventions dites d'« exclusivité syndicale », sont contraires à la notion de liberté d'association. Ce droit implique également, pour l'individu, la liberté de choisir les associations auxquelles il souhaite adhérer. Ainsi, dans un pays qui ne compte qu'une seule organisation de défense des droits de l'homme, la liberté d'association de celui qui désapprouve les objectifs et les méthodes de cette organisation ne se résume pas au simple fait pour lui de ne pas être contraint d'y adhérer. Au contraire, l'alinéa 1 de l'article 22, garantit également le droit de créer une deuxième organisation de défense des droits de l'homme avec d'autres personnes animées du même esprit¹⁴. Autrement dit, pour pouvoir interdire la création d'une nouvelle organisation, les pouvoirs publics ne peuvent pas se contenter de faire valoir qu'il en existe déjà une dans la même région, mais doivent invoquer l'un des motifs prévus à l'alinéa 2 de l'article 22, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹⁵.

24. Aux termes de la 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. »

25. En affirmant le droit de chacun de participer à des organisations non gouvernementales, la Déclaration renforce la faculté collective implicite qu'ont les associations de mener des activités dans le but de poursuivre les intérêts communs de leurs membres, sans ingérence indue des pouvoirs publics.

B. Restrictions pouvant être apportées au droit à la liberté d'association

26. Le droit à la liberté d'association n'est pas absolu et peut faire l'objet de restrictions, comme d'autres droits prévus par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les instruments régionaux relatifs aux droits de

¹³ *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, n° 19392/92, par. 33, 1998-I.

¹⁴ Manfred Nowak, *UN Covenant and Political Rights, CCPR Commentary*, p. 500, deuxième édition révisée, (N. P. Engel 2005).

¹⁵ *Rights to freedom of association – human rights defenders briefing paper series*, avril 2009, Service international pour les droits de l'homme, chap. I.1.

l'homme. L'alinéa 2 de l'article 22, précise expressément les conditions dans lesquelles ces restrictions sont autorisées. Ainsi, pour être valables, les restrictions du droit à la liberté d'association doivent être : a) prévues par la loi; b) imposées dans l'un des buts énoncés à l'alinéa 2; c) nécessaires dans une société démocratique pour atteindre l'un de ces buts. Ces restrictions peuvent être imposées 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.

Restrictions prévues par la loi

27. L'exercice du droit à la liberté d'association ne peut faire l'objet de restrictions que si toutes ces conditions sont réunies. Il résulte de l'expression « prévues par la loi » que, pour être valables, les restrictions apportées au droit à la liberté de réunion doivent résulter d'une disposition législative (une loi votée par le parlement ou une norme non écrite équivalente de *common law*) et non d'un décret gouvernemental ou autre ordonnance administrative. Il paraît raisonnable de considérer qu'une ingérence ne peut être considérée comme « prévue par la loi » que dans le cas où elle résulte d'une loi, d'un règlement, d'un décret, d'une ordonnance ou d'une décision juridictionnelle valable. En revanche, les actes accomplis *ultra vires* par les agents de l'État ne seraient pas considérés comme « prévus par la loi », à tout le moins s'ils deviennent nuls de ce fait¹⁶.

Restrictions nécessaires dans une société démocratique

28. En outre, les restrictions doivent être « nécessaires dans une société démocratique »; or, « l'existence et le fonctionnement d'une pluralité d'associations, y compris d'associations qui défendent pacifiquement des idées qui ne sont pas accueillies favorablement par le gouvernement ou la majorité de la population, constituent l'un des fondements d'une société démocratique. Il n'est donc pas suffisant qu'il y ait une justification raisonnable et objective quelconque pour limiter la liberté d'association. L'État 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 hypothétique, pour la sécurité nationale et l'ordre démocratique et que des mesures moins draconiennes seraient insuffisantes pour atteindre cet objectif¹⁷ ».

29. Les idées susceptibles « d'offenser, de choquer ou de déranger » sont protégées par le droit à la liberté d'expression. Par conséquent, les associations qui, en prenant des positions controversées ou en critiquant le gouvernement, offensent, choquent ou dérangent sont totalement protégées par la Convention. En bref, les associations bénéficient totalement de la liberté d'expression. Cette condition est indispensable pour qu'il y ait « société démocratique ». Le principe de la proportionnalité suppose par ailleurs de ménager un juste équilibre entre l'intensité de la mesure et le motif de l'ingérence¹⁸.

¹⁶ Leon E. Irish, Karla W. Simon, *Freedom of Association: Recent developments regarding the « Neglected Right »*, *International Journal of Non-Profit Law*, vol. 3, n° 2, décembre 2000.

¹⁷ Affaire n° 1119/2002, *Lee c. République de Corée*, 824 HRC 2005 Report, vol. II, annex V, sect. U, par. 7.2 et 7.3.

¹⁸ Manfred Nowak, *UN Convention on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, p. 505, deuxième édition révisée, (N. P. Engel, 2005).

Restriction à des fins légitimes

30. Pour qu'une restriction à la liberté d'association puisse être prévue par la loi, il faut que cette restriction vise un « but légitime », c'est-à-dire qu'elle soit imposée 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'autrui¹⁹.

III. La jurisprudence du Comité des droits de l'homme et des organes régionaux de protection des droits de l'homme

A. Le droit à la liberté d'association dans la jurisprudence du Comité des droits de l'homme

31. Le Comité des droits de l'homme n'a pas encore formulé d'observation générale sur le droit à la liberté d'association. Il n'a été amené à connaître que d'un nombre relativement peu élevé d'affaires portant sur cette matière. Et encore ces affaires ne concernaient-elles, pour l'essentiel, ni des associations ni des organisations non gouvernementales. L'une de ces affaires²⁰, qui portait sur le droit de grève, soulevait la question de savoir si une loi canadienne privant les employés provinciaux du droit de faire grève portait atteinte à leur droit à la liberté d'association. Une autre portait sur l'imposition de cotisations annuelles par une chambre de commerce régionale à un hôtel²¹.

32. Dans une autre affaire plus pertinente, le plaignant soutenait que sa condamnation pour son appartenance à la Fédération coréenne des conseils étudiants constituait une restriction déraisonnable de sa liberté d'association²². Dans ses conclusions, le Comité apporte de très précieuses indications sur ce qu'il faut entendre par restriction « nécessaire dans une société démocratique » et sur l'importance de l'existence et du fonctionnement d'une pluralité d'associations dans une telle société.

B. La jurisprudence de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples

33. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples s'est beaucoup intéressée à la question de la liberté d'association, qui joue un rôle décisif dans la démocratisation de l'Afrique mais qui reste souvent menacée dans de nombreux États parties²³. La Commission a également consacré une de ses résolutions²⁴ à la

¹⁹ Al. 2 de l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

²⁰ Communication n° 118/1982, *J.B. et consorts c. Canada*, Rapport du Comité des droits de l'homme, 1986, annexe IX, sect. B, par. 6.4.

²¹ Communication n° 1002/2001, *Wallman c. Autriche*, Rapport du Comité des droits de l'homme, 2004, vol. II, sect. W, par. 9.3 à 9.5.

²² Communication n° 1119/2002, *Lee c. République de Corée*, Rapport du Comité des droits de l'homme, 2005, vol. II, annexe V, sect. U, par. 7.2 et 2.3.

²³ Fatsah Ouguerouz, *The African Charter on Human and Peoples' Rights: a comprehensive agenda for human dignity and sustainable democracy in Africa* (Martinus Nijhoff Publishers, 2003).

liberté d'association, résolution dans laquelle elle a considéré que « [l]es autorités [compétentes] ne devraient pas outrepasser les dispositions constitutionnelles ou faire obstacle à l'exercice des droits fondamentaux garantis par la Constitution et les normes internationales des droits de l'homme » et qu'« [e]n réglementant l'usage de ce droit, les autorités compétentes ne devraient pas décréter des mesures susceptibles de restreindre l'exercice de cette liberté ».

34. Saisie d'une communication dirigée contre un décret du Gouvernement du Nigéria, la Commission a déclaré qu'il y avait eu violation de la liberté d'association. Par le décret en question, le Gouvernement du Nigéria avait doté l'Association du barreau nigérian d'un nouveau conseil d'administration – le Body of Benchers – et décidé que 97 des 128 membres composant ce conseil seraient désignés par lui.

35. La Commission a fait observer que :

« La liberté d'association est considérée comme un droit individuel, et il incombe avant tout à l'État de s'abstenir de toute ingérence dans la libre constitution des associations. Les citoyens doivent toujours avoir la faculté de s'affilier, sans avoir à redouter d'ingérences de la part de l'État, à des associations, pour atteindre certains buts. En réglementant l'usage de ce droit, les autorités compétentes ne doivent pas adopter de dispositions susceptibles de restreindre l'exercice de cette liberté. Les autorités compétentes ne doivent pas outrepasser les dispositions constitutionnelles ou faire obstacle à l'exercice des droits fondamentaux garantis par la Constitution et les normes internationales des droits de l'homme. »²⁵

36. Le Body of Benchers étant dominé par des représentants du Gouvernement et jouissant d'un grand pouvoir discrétionnaire, la Commission a estimé qu'il y avait ingérence dans le droit de libre association de l'Association du barreau nigérian.

37. Depuis l'affaire *Civil Liberties Organization in respect of the Nigerian Bar Association c. Nigéria*, la Commission n'a pas véritablement précisé son interprétation de l'article 10. Elle a déclaré que cet article avait été violé lors de l'examen de deux autres communications, dirigées l'une contre le Nigéria²⁶ et l'autre contre la Zambie²⁷. Dans l'affaire dirigée contre le Nigéria, la Commission a considéré que le Gouvernement avait clairement manifesté des préjugés contre l'organisation Mouvement pour la survie du peuple ogoni et qu'il y avait donc eu

²⁴ Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, résolution 5 (XI) 92 : résolution sur le droit à la liberté d'association (1992).

²⁵ Communication n° 101/93, *Civil Liberties Organization in respect of the Nigerian Bar Association c. Nigéria*, huitième rapport annuel d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, par. 17 (consulté à l'adresse <http://www1.umn.edu/humanrts/africa/comcases/101-93.html>).

²⁶ Communications n°s 137/94, 139/94, 154/96 et 161/97, *International Pen, Constitutional Rights Project, Interights on behalf of Ken Saro-Wiwa Jr et Civil Liberties Organization c. Nigéria*, douzième rapport annuel d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 1998-1999, p. 72, par. 108.

²⁷ Communication n° 212/98, *Amnesty International c. Zambie*, douzième rapport annuel d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 1998-1999, p. 81, par. 49.

violation de l'alinéa 1 de l'article 10 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples²⁸.

38. La Rapporteuse spéciale de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur les défenseurs des droits de l'homme en Afrique, Reine Alapini-Gansou, a confirmé dans son dernier rapport que « [l]a liberté d'association n'[était] malheureusement pas encore une réalité et rest[ait], dans la plupart des pays, un véritable problème pour ce qui est de sa traduction en loi et de son application concrète. Tel est le cas au Togo, en Angola, en Tunisie et dans plusieurs autres pays [du] continent²⁹ ».

C. La jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme

39. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a été appelée à se prononcer sur le droit à la liberté d'association dans des affaires liées à des activités syndicales principalement. Toutefois, les arrêts rendus dans ces affaires ont, sur le contenu de ce droit, des incidences majeures qui dépassent le simple cadre syndical. Dans l'affaire la plus récente, qui portait sur l'exécution sommaire d'un défenseur des droits de l'homme, la Cour a résumé sa jurisprudence relative à l'article 16 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

40. Dans l'affaire *Baena-Ricardo et autres c. Panama*, la Cour a jugé qu'« en matière syndicale, la liberté d'association consist[ait] essentiellement en la faculté de créer des syndicats, de les faire fonctionner et de mettre en œuvre leurs activités et leur programme d'action, en dehors de toute ingérence des pouvoirs publics susceptible de limiter ou d'entraver l'exercice de ce droit »³⁰. La Cour a en outre retenu que le licenciement massif des dirigeants syndicaux et des travailleurs à la suite du débrayage du 5 décembre 1990 ne pouvait être considéré comme « nécessaire dans une société démocratique ».

41. Dans l'affaire *Huilca-Tecse c. Pérou*³¹, la Cour a jugé que « l'exécution d'un dirigeant syndical [...] restreint non seulement la liberté d'association de l'individu, mais également le droit et la liberté d'un groupe donné de s'associer librement, sans crainte »³¹. La Cour a par ailleurs apporté des précisions sur les deux aspects de la liberté d'association en ces termes : « Dans sa dimension individuelle, la liberté d'association syndicale ne se limite pas à la reconnaissance théorique du droit de fonder des syndicats, mais s'étend également et indissociablement au droit de recourir à tous les moyens appropriés pour exercer cette liberté. [...] Dans sa dimension collective, la liberté d'association vise à permettre aux membres d'un groupe ou d'un collectif syndical d'atteindre certains objectifs ensemble et d'en

²⁸ Communications n^{os} 137/94, 139/94, 154/96 et 161/97, *International Pen, Constitutional Rights Project, Interights on behalf of Ken Saro-Wiwa Jr et Civil Liberties Organization c. Nigéria*, douzième rapport annuel d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 1998-1999, p. 72, par. 108.

²⁹ Rapport d'intersession par Reine Alapini-Gansou, Rapporteuse spéciale sur les défenseurs des droits de l'homme en Afrique, mai 2008-novembre 2009.

³⁰ Affaire *Baena-Ricardo et autres c. Panama*, Arrêt du 2 février 2001, Cour interaméricaine des droits de l'homme, par. 156.

³¹ Affaire *Huilca-Tecse c. Pérou*, arrêt du 3 mars 2005, Cour interaméricaine des droits de l'homme, par. 69.

retirer des bénéfiques »³². La Cour a également fait remarquer que « l'État [devait] veiller à ce que les individus puissent exercer librement leur liberté d'association sans craindre de faire l'objet de quelque violence que ce soit, faute de quoi la capacité des groupes de s'organiser pour défendre leurs intérêts pourrait s'en trouver limitée »³³.

42. Dans l'affaire *Cantoral-Huamani et Garcia-Santa Cruz c. Pérou*, la Cour s'est entre autres intéressée aux obligations négatives et positives des États au regard de l'article 16. Ainsi, les États ne doivent pas seulement s'abstenir de limiter ou d'entraver l'exercice de ce droit; ils ont également des obligations positives, notamment celles « d'empêcher qu'il y soit porté atteinte, d'en protéger l'exercice, et d'enquêter sur les atteintes qui y sont portées »³⁴.

43. Dans l'affaire *Kawas Fernandez c. Honduras*, la Cour a résumé sa jurisprudence relative au droit à la liberté d'association. Elle a rappelé ses considérations antérieures sur les obligations négatives et positives résultant du droit à la liberté d'association, notamment l'obligation d'empêcher qu'il y soit porté atteinte, d'en protéger l'exercice et d'enquêter sur les atteintes qui y sont portées. La Cour a en outre « jugé que les États avaient l'obligation de donner aux défenseurs des droits de l'homme les moyens nécessaires d'exercer librement leurs activités, de les protéger lorsqu'ils font l'objet de menaces afin de prévenir les atteintes à leur vie ou à leur intégrité, de s'abstenir de mettre des obstacles susceptibles de compliquer leur travail et d'enquêter sérieusement et efficacement sur toutes les atteintes commises contre eux afin de lutter contre l'impunité³⁵ ». La Cour a par ailleurs souligné que l'article 16 protégeait le droit de chacun de former des organisations, associations ou groupes non gouvernementaux, et d'y participer librement, dans le but d'observer la situation des droits de l'homme, de signaler et de dénoncer les violations ainsi que de promouvoir ces droits. Compte tenu de l'importance du rôle que jouent les défenseurs des droits de l'homme dans les sociétés démocratiques, le libre et plein exercice de ce droit emporte, à la charge des États, l'obligation de créer les conditions juridiques et matérielles nécessaires pour leur permettre de mener librement leurs activités.

D. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

44. La Cour européenne des droits de l'homme, qui a été amenée ces dernières années à statuer sur un certain nombre d'affaires mettant en jeu l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, exerce une grande influence sur l'interprétation du droit à la liberté d'association. Dans ses arrêts, la Cour a fermement établi que le droit international reconnaissait le droit de faire enregistrer des associations et qu'une fois créées, ces associations jouissaient de larges

³² Ibid., par. 70 et 71.

³³ Ibid., par. 77.

³⁴ Affaire *Cantoral-Huamani et Garcia-Santa Cruz c. Pérou*, exception préliminaire, fond, réparations et dépens, 10 juillet 2007, ordonnance de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, par. 144.

³⁵ Affaire *Kawas Fernandez c. Honduras*, Arrêt du 3 avril 2009, Cour interaméricaine des droits de l'homme, par. 145 (disponible en espagnol uniquement).

protections juridiques³⁶. Les affaires en question, quoique concernant des partis politiques ou des syndicats pour la plupart, présentent néanmoins un intérêt pour les organisations de la société civile par l'interprétation que la Cour y donne du contenu du droit à la liberté d'association.

45. Dans l'arrêt *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, la Cour a jugé que la Turquie ne pouvait pas dissoudre un parti politique au motif que ses activités, qui n'étaient pas illégales, passent aux yeux des autorités nationales pour porter atteinte aux structures constitutionnelles de l'État. La Cour a ainsi rappelé : « [L]e droit consacré par l'article 11 se révélerait éminemment théorique et illusoire s'il ne couvrait que la fondation d'une association, les autorités nationales pouvant aussitôt mettre fin à son existence sans avoir à se conformer à la Convention. Il en découle que la protection de l'article 11 s'étend à toute la durée de vie des associations, leur dissolution par les autorités d'un pays devant, en conséquence, satisfaire aux exigences du paragraphe 2 de cette disposition »³⁷.

46. Dans l'arrêt *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, la Cour s'est prononcée sur le droit de chacun de faire enregistrer une association. Jugeant que la Grèce ne pouvait pas refuser d'enregistrer une association dénommée « Maison de la civilisation macédonienne », dont les buts déclarés tendaient exclusivement à la préservation et au développement de la culture populaire et des traditions de la région de Florina, la Cour a souligné : « [L]e droit d'établir une association constitue un élément inhérent au droit qu'énonce l'article 11, même si ce dernier ne proclame en termes exprès que le droit de fonder des syndicats. La possibilité pour les citoyens de former une personne morale afin d'agir collectivement dans un domaine de leur intérêt constitue un des aspects les plus importants du droit à la liberté d'association, sans quoi ce droit se trouverait dépourvu de tout sens »³⁸.

47. Dans l'arrêt *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie*, la Cour a réaffirmé que liberté d'association et liberté d'opinion et d'expression étaient liées. Ainsi : « La protection des opinions et de la liberté de les exprimer constitue l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée par l'article 11. Il en va d'autant plus ainsi dans le cas de partis politiques, eu égard à leur rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie³⁹ ».

48. Dans l'arrêt *Sigurdur A. Sigurjónsson c. Islande*, la Cour a rappelé que l'article 11 de la Convention garantissait non seulement le droit, positif, de fonder une association ou de s'y affilier, mais également le droit, négatif, de ne pas le faire. La Cour a ainsi jugé « [B]eaucoup de systèmes internes fournissent des garanties qui, d'une manière ou d'une autre, protègent la liberté d'association sous son aspect négatif, c'est-à-dire la liberté de ne pas adhérer à une association ou de s'en retirer. Un degré croissant de consensus se dégage aussi en la matière au niveau international⁴⁰ ».

³⁶ Leon E. Irish et Karla W. Simon, « Freedom of association: récent développements regarding the "Neglected Right" », *International Journal of Non-Profit Law*, vol. 3, n° 2, décembre 2000, p. 2.

³⁷ Cour européenne des droits de l'homme, 30 janvier 1998, par. 33, Recueil des arrêts et décisions 1998-I.

³⁸ Cour européenne des droits de l'homme, 10 juillet 1998, par. 40, Recueil des arrêts et décisions 1998-IV.

³⁹ Cour européenne des droits de l'homme, n° 23885/94, par. 37, 1999-VIII.

⁴⁰ Cour européenne des droits de l'homme, 27 octobre 1975, série A, n° 19, par. 38.

49. Dans l'arrêt *Gorzelik et autres c. Pologne*, la Cour a souligné que la présence, à côté des partis politiques, d'associations créées à d'autres fins, « notamment la protection du patrimoine culturel ou spirituel, la poursuite de divers buts sociaux ou économiques, la proclamation et l'enseignement d'une religion, la recherche d'une identité ethnique ou l'affirmation d'une conscience minoritaire » était également importante pour le bon fonctionnement de la démocratie⁴¹. La Cour a ajouté que « la liberté d'association [était] particulièrement importante pour les personnes appartenant à des minorités, y compris à des minorités nationales et ethniques »⁴².

IV. Les défenseurs des droits de l'homme et le droit à la liberté d'association : interventions et positions de la Rapporteuse spéciale

A. Tendances principales

50. Les tendances observées par la Représentante spéciale de l'époque dans son rapport précédent n'ont pas considérablement évolué au cours des cinq dernières années. La Rapporteuse spéciale est préoccupée toutefois de constater que les moyens appliqués dans certains pays pour restreindre les activités des organisations de défense des droits de l'homme se sont maintenant plus largement étendus à toutes les régions du monde.

51. Dans le sillage des événements du 11 septembre 2001, certains gouvernements ont introduit de nouvelles lois plus strictes pour lutter contre le terrorisme et l'extrémisme et préserver la sécurité. De telles lois imposent souvent d'importantes restrictions au fonctionnement du secteur de la société civile, en particulier aux organisations qui surveillent les violations des droits de l'homme et prennent une position critique à l'égard des actions et des politiques du gouvernement.

52. En vertu de l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le droit à la liberté d'association peut faire l'objet de restrictions entre autres dans l'intérêt de la sécurité nationale et de la sécurité publique, toutefois ces restrictions doivent obéir aux autres conditions prévues à l'alinéa 2 de l'article 22, comme expliqué auparavant. La Rapporteuse spéciale fait observer que, bien souvent les restrictions au droit à la liberté d'association sont édictées dans des décrets gouvernementaux et des actes législatifs analogues et ne remplissent pas de ce fait le critère voulant qu'elles soient « prévues par la loi ». En outre, ces lois contiennent de plus en plus des dispositions plutôt vagues et au sens très large qui laissent facilement la porte ouverte à des erreurs d'interprétation ou à des abus. La législation mise en place pour garantir la sécurité et lutter contre le terrorisme ne devrait pas servir à réprimer des activités visant à la promotion et à la protection des droits de l'homme.

53. Certaines lois-cadres relatives aux ONG adoptées au cours des cinq dernières années restreignaient considérablement la capacité des organisations de mener leurs activités sans ingérence. Les autorités responsables de l'enregistrement sont soumises à une influence ou à un contrôle grandissants du gouvernement. Les lois-

⁴¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Gorzelik et autres c. Pologne*, n° 44158/98, 17 février 2004, par. 92.

⁴² *Ibid.*, par. 93.

cadres relatives aux ONG laissent à ces autorités une grande latitude leur permettant de prendre les décisions souvent sans offrir des moyens adéquats de contester ces décisions et, dans bien des cas, en l'absence totale d'un contrôle judiciaire indépendant.

54. Au lieu d'interdire purement et simplement les activités menées par les ONG pour défendre les droits de l'homme, les gouvernements ont de plus en plus recours à des moyens plus subtils de restreindre les activités de la société civile par le biais de l'appareil judiciaire ou l'administration publique. Les gouvernements et les autorités responsables de l'enregistrement appliquent souvent les lois existantes de façon extrêmement préjudiciable à un fonctionnement indépendant d'une société civile active. L'ambiguïté des critères à remplir, le manque de transparence, la lourdeur et la longueur des procédures sont autant de facteurs pouvant restreindre le droit à la liberté d'association.

55. Certains gouvernements s'ingèrent ouvertement dans les activités et le fonctionnement des organisations de la société civile, en nommant directement ou en révoquant les membres de leurs conseils d'administration ou en décrétant que les décisions prises par le conseil d'administration ne seront valables que si un représentant de l'État a participé à la réunion.

56. La Rapporteuse spéciale est préoccupée devant le recours croissant des agents de l'État à des lois et dispositions sur la diffamation pour sanctionner les déclarations et rapports critiques des organisations de défense des droits de l'homme. Nombre de codes civils et de lois visant à lutter contre l'extrémisme contiennent des formulations vagues telles que « humiliant pour la fierté nationale » et « attentatoire à l'honneur et à la dignité », qui sont souvent utilisées pour sanctionner en cas d'activités critiques des défenseurs des droits de l'homme.

57. La Rapporteuse spéciale tient à souligner que la promotion et la protection des droits de l'homme est pour une association un but dont la poursuite est légitime, comme reconnu par l'article 1 de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme qui dispose que :

« Chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de promouvoir la protection et la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux niveaux national et international ».

58. Les difficultés rencontrées dans la formation et l'enregistrement des associations de défense des droits de l'homme, l'application de sanctions pénales pour activités non autorisées, l'ingérence des pouvoirs publics, la supervision et le contrôle des activités des ONG et les difficultés rencontrées dans l'obtention du financement peuvent restreindre le droit à la liberté d'association et doivent par conséquent, pour faire partie des restrictions pouvant être apportées à ce droit, atteindre le seuil le plus élevé au titre de l'alinéa 2 de l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, comme expliqué auparavant.

B. Difficultés rencontrées lors de la formation et de l'enregistrement des associations de défense des droits de l'homme et application de sanctions pénales pour activités non autorisées

59. Il existe essentiellement deux types de régimes appliqués aux organisations de la société civile souhaitant être dotées de la personnalité morale : les régimes dits de « notification » et d'« enregistrement ». Dans les législations les plus libérales, souvent qualifiées de régime de « déclaration » ou de « notification », les ONG sont automatiquement dotées de la personnalité morale, à réception par les autorités d'une notification émanant des membres fondateurs leur signalant qu'une organisation a été créée⁴³. D'autres pays exigent que les organisations soient enregistrées officiellement pour qu'elles puissent mener des activités en tant que personnes morales. Bien que le fait d'exiger l'enregistrement ne constitue pas nécessairement en soi une violation du droit à la liberté d'association, la Rapporteuse spéciale s'associe aux points de vue de la Représentante spéciale voulant que l'enregistrement ne soit pas obligatoire et que les ONG soient autorisées, si tel est leur souhait, à exister et à mener des activités collectives sans avoir à se faire enregistrer⁴⁴. Par ailleurs, les ONG ont le droit de se faire enregistrer en tant que personnes morales et de bénéficier des avantages attachés à ce statut.

Application de sanctions pénales pour activités non autorisées

60. Dans de nombreux cas cependant, les activités, quelles qu'elles soient, menées par des groupes informels ne sont autorisées que si ces derniers ont été enregistrés officiellement comme personnes morales. Bon nombre de pays ont progressivement modifié leur législation au cours des cinq dernières années pour étouffer les groupes de la société civile, et les lois-cadres relatives aux ONG sont de plus en plus utilisées par certains gouvernements pour durcir l'effet produit. L'une des tendances les plus inquiétantes est la criminalisation des activités menées par les groupes non enregistrés. L'insistance par certains gouvernements sur le fait que tous les groupes doivent être enregistrés, si petits ou informels soient-ils, dénote l'intention de contrôler leurs activités et de filtrer les groupes qui sont critiques des politiques gouvernementales. Dans de nombreux pays, des lois semblables ont été introduites pour interdire des organisations qui existent et fonctionnent déjà.

61. Dans certains cas, les sanctions pénales peuvent aller jusqu'à six mois de détention, deux ans d'emprisonnement et comporter des amendes excessives. Dans un des pays, avant d'être autorisées à démarrer leurs activités, toutes les ONG doivent être enregistrées et signer un accord avec le gouvernement.

62. Dans un certain pays, la loi impose des sanctions pénales pour le fait de s'associer sans avoir été enregistré; et sont concernées également les activités informelles des associations. La Rapporteuse spéciale est extrêmement préoccupée que depuis l'introduction de cette modification en 2005, au moins 17 membres des ONG aient été emprisonnés au titre de cet article et que des centaines d'autres aient été interrogés par la police et les forces de sécurité.

⁴³ Voir A/59/401, par. 51.

⁴⁴ Voir A/59/401, par. 62.

63. Dans un autre pays, la loi sur l'enregistrement des organisations non gouvernementales criminalise les activités non autorisées en disposant qu'une organisation qui mène des activités sans un certificat d'enregistrement valide commet une infraction et que son directeur sera passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six mois.

64. Les membres fondateurs d'une ONG de défense des droits de l'homme ont été poursuivis pour avoir mené une action de la société civile sans obtenir une autorisation. Les fondateurs de l'association pourraient se voir infliger une peine d'emprisonnement pouvant atteindre trois ans.

65. La Rapporteuse spéciale tient à souligner que la criminalisation de la participation à des entités non enregistrées, est contraire au droit à la liberté d'association et viole un certain nombre d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Les sanctions pénales pour activités non autorisées sont très souvent aggravées du fait de la longueur, de l'ambiguïté et de l'imprévisibilité des procédures d'enregistrement. Bien souvent, un délai très long, dans certains cas, plusieurs années s'écoulent entre la demande d'enregistrement et la décision des autorités compétentes. Dans d'autres cas, la durée du processus d'enregistrement est artificiellement allongée par les autorités responsables de l'enregistrement dans le but d'empêcher les organisations de défense des droits de l'homme de mener leurs activités et de réduire au silence les voix critiques.

66. Une loi pertinente devrait clarifier le statut des organisations dans la période s'écoulant entre la demande d'enregistrement et la décision finale. La Rapporteuse spéciale souligne qu'en attendant une telle décision finale, les organisations de défense des droits de l'homme devraient être libres de commencer leurs activités.

Refus d'enregistrer et radiation

67. Le refus d'enregistrer est pour les associations de défense des droits de l'homme et les ONG la mesure la plus extrême que les gouvernements prennent pour réduire le droit à la liberté d'association, en particulier dans les cas où les activités menées dans le cadre d'entités non enregistrées entraînent des sanctions pénales.

68. Dans les contextes les plus restrictifs, les autorités n'accordent pas du tout le droit à la liberté d'association. Dans certains pays, le droit d'association n'est pas reconnu par les lois nationales et, en conséquence, les quelques organisations qui arrivent à s'acquitter de leurs tâches sont essentiellement celles mises en place par le gouvernement.

69. Une ONG bien connue de défense des droits de l'homme dans un pays s'est vu constamment refuser l'enregistrement par les autorités compétentes bien que le Comité des droits de l'homme eût estimé que le refus constituait une violation de l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Dans un autre pays, étant donné que l'existence des organisations de la société civile n'est pas prévue par les lois, les associations de défense des droits de l'homme se font souvent enregistrer comme autre type de personne morale. Une ONG a été radiée pour n'avoir pas dénoncé une déclaration considérée comme extrémiste faite par un de ses membres fondateurs.

Lourdeur et longueur des procédures d'enregistrement

70. La lourdeur, la longueur, le caractère arbitraire et le coût des critères d'enregistrement peuvent considérablement entraver les activités des associations de défense des droits de l'homme, même lorsque l'enregistrement est volontaire. Au nombre des manœuvres utilisées par les gouvernements figurent les suivantes : longueur excessive des procédures d'enregistrement; caractère incommode et évolution constante des documents à fournir, exigence à laquelle les associations n'arrivent pas à se conformer; et contrôle et direction excessifs exercés par le gouvernement sur le processus d'enregistrement. Dans certains cas, la loi existante est modifiée pour élargir le pouvoir discrétionnaire du gouvernement et exiger que des organisations déjà enregistrées et opérationnelles se fassent enregistrer à nouveau.

71. Une législation trop vague laisse également la porte ouverte à des abus et à des interprétations à la discrétion des fonctionnaires responsables de l'enregistrement. Cette situation peut allonger le processus d'enregistrement de façon déraisonnable et conduire à réclamer plusieurs fois des documents qui n'étaient pas initialement prévus par la loi pertinente. L'imposition de plusieurs (nouvelles) couches de bureaucratie peut entraîner des problèmes de mise en œuvre et des retards initialement imprévus dans le processus d'enregistrement.

72. Dans un certain pays, les enregistrements ont été effectivement suspendus en raison d'une application trop discrétionnaire des lois sur l'enregistrement. Dans un autre pays, le projet de loi relatif aux ONG prévoit un processus d'enregistrement sans établir une procédure claire ni de délai précis pour l'examen des demandes par les pouvoirs publics. Dans d'autres cas, la loi régissant l'enregistrement des organisations de la société civile investit un grand nombre d'autorités de rôles dans le processus, ce qui ralentit considérablement ce dernier. Dans un cas, les demandes d'enregistrement doivent être déposées auprès du bureau local du Ministère du développement social, qui les transmet à son tour au contrôleur du registre des sociétés lequel, après les avoir approuvées, les transmet au ministère compétent, qui a pratiquement toute latitude d'accepter ou non les enregistrements. La longueur et la lourdeur du processus d'enregistrement par ailleurs trop bureaucratique peuvent dissuader des associations de solliciter leur enregistrement, ce qui les empêche de fonctionner effectivement.

73. Dans certains cas, en raison des coûts liés à l'enregistrement, il est de plus en plus difficile pour les organisations de la société civile de mettre en route le processus d'enregistrement ou de rester enregistrées. Outre ces coûts, d'autres contraintes d'ordre bureaucratique, telles que la fourniture de rapports financiers trimestriels aux autorités responsables de l'enregistrement, peuvent également constituer des fardeaux insupportables pour certaines organisations.

74. Dans certains pays, les ONG sont tenues de procéder à un nouvel enregistrement au bout de certains délais, tous les ans ou plus souvent, ce qui offre aux pouvoirs publics des possibilités d'interdire le fonctionnement de groupes dont ils n'approuvent pas les activités. L'imposition d'un nouvel enregistrement périodique peut également créer une certaine insécurité chez les organisations de défense des droits de l'homme et aboutir à l'autocensure et à l'intimidation.

C. Contraintes relatives à l'enregistrement des ONG internationales

75. Si seule une minorité de pays privent les défenseurs des droits de l'homme étrangers du droit de s'associer librement, nombreux sont les États qui imposent un régime à part, plus répressif⁴⁵. Dans certains pays, pour pouvoir fonder une organisation, les ressortissants étrangers ou les apatrides sont tenus d'être physiquement présents sur le territoire, et les autorités responsables de l'enregistrement ont un vaste pouvoir discrétionnaire leur permettant de refuser l'enregistrement des organisations étrangères de défense des droits de l'homme. Dans un pays en 2007, la loi sur les associations publiques exigeait que l'ensemble des ONG locales et internationales se fassent enregistrer à nouveau avant la fin de l'année. En raison du degré excessivement élevé de contrôle bureaucratique, le nombre d'ONG enregistrées a chuté de deux tiers.

76. Dans un autre pays, est réputé illégal tout travail accompli dans les domaines ci-après par des ONG étrangères sans le consentement écrit des pouvoirs publics : promotion des droits de l'homme et des droits démocratiques; promotion de l'égalité des nations, des nationalités et des peuples ainsi que des sexes et des religions; promotion des droits des handicapés et des enfants; promotion du règlement des conflits ou de la réconciliation; et promotion de la justice et des services chargés de l'application des lois.

D. Restriction des activités : supervision et contrôle par les pouvoirs publics

77. De nombreuses lois sur les ONG adoptées au cours des cinq dernières années habilite les fonctionnaires de l'État à s'ingérer dans la gestion interne et les activités des ONG.

Contrôle par les pouvoirs publics de la gestion et de l'administration interne des organisations

78. En vertu de la loi sur les sociétés dans un certain pays, les élections au conseil d'administration et les décisions prises par l'assemblée générale d'une ONG ne sont valides que si le ministère de tutelle avait été informé et n'avait pas désapprouvé les décisions. En vertu d'une loi-cadre relative aux ONG, le poste d'administrateur de secteur a été créé et investi du pouvoir de superviser et de contrôler les activités opérationnelles des organisations caritatives et les sociétés. La loi permet également à l'organisme responsable de l'enregistrement de suspendre des agents de l'organisation ou d'exiger l'affectation d'une autre personne à un poste, avec ou sans raison.

Contrôle par les pouvoirs publics des objectifs et des activités des organisations

79. Plusieurs lois imposent des restrictions aux types d'activités que les organisations de la société civile sont autorisées à mener sans accord préalable des pouvoirs publics. Les lois-cadres relatives aux ONG contenant des listes d'activités

⁴⁵ Voir A/59/401, par. 62.

autorisées ou interdites aux organisations de la société civile posent de gros problèmes dans la mesure où l'interprétation de leurs dispositions formulées de façon plutôt vague est laissée à l'appréciation des organes gouvernementaux compétents et parce qu'elles peuvent servir à réduire les activités des organisations de la société civile qui critiquent les politiques ou les pratiques gouvernementales.

80. Dans un pays, un projet de loi aurait fait obligation aux ONG de notifier sept jours à l'avance par écrit toute intention d'entrer directement en contact avec des personnes dans quelque partie que ce soit des zones rurales du pays. Dans un autre pays, un avant-projet de loi aurait interdit les tentatives d'exercer une influence politique sur autrui, ainsi que le fait de prêcher la conversion à une autre religion ou de s'exprimer en faveur des religions ou contre elles.

81. Dans un certain pays, il est interdit aux organisations qui reçoivent plus de 10 % de leur financement de l'étranger de mener toute une gamme d'activités, telles que la promotion des droits des enfants et des handicapés, le règlement des conflits et la promotion de la justice et des services chargés de l'application des lois.

82. Certains gouvernements ont de plus en plus recours à des lois d'urgence ou à des lois visant à garantir la sécurité et à lutter contre le terrorisme et l'extrémisme pour restreindre les activités de la société civile.

83. La Rapporteuse spéciale reçoit un nombre de plus en plus important d'accusations faisant état d'interventions d'agents de l'État, le plus souvent des forces de sécurité et de police, dans les activités d'organisations non gouvernementales. Les bureaux d'une ONG défendant les droits des lesbiennes, gays, bisexuels et transsexuels ont été perquisitionnés par des policiers en civil, au motif que l'organisation facilitait la prostitution. Des policiers ont perquisitionné sans mandat les bureaux d'un syndicat, les documents et le matériel ont été confisqués et les locaux ont été scellés. Dans le même pays, le gouvernement a mené des enquêtes tatillonnes sur 800 organisations de la société civile en 2004 et leur a émis des avertissements. Les organes chargés de la sécurité nationale d'un autre pays ont interrogé des ONG et perquisitionné leurs locaux en confisquant publications et documents.

E. Harcèlement administratif et judiciaire : motifs et procédures de dissolution

84. Le fait de laisser à l'appréciation des pouvoirs publics l'interprétation des lois existantes a permis à ces derniers d'engager des poursuites judiciaires contre des organisations de défense des droits de l'homme même pour des infractions mineures ou de les dissoudre sans qu'elles aient des moyens de recours appropriés et en dehors de tout contrôle judiciaire. La loi relative aux ONG dans un pays permet aux pouvoirs publics d'imposer la dissolution à des organisations de la société civile pour s'être écartées des buts pour lesquels elles ont été créées ou pour ne pas avoir complètement réalisé ces buts, ou parce que le nombre de leurs membres est tombé au-dessous du minimum requis ou parce qu'elles n'ont pas présenté de plans opérationnels pendant deux périodes consécutives où des rapports sont attendus. Il se trouve même des pays à prescrire des sanctions pénales pour des infractions administratives. Dans certains cas, les décisions de l'organe responsable de l'enregistrement ne sont pas susceptibles d'appel devant les tribunaux.

85. Les bureaux locaux d'une ONG internationale de défense des droits de l'homme ont été accusés de collecte illégale de fonds, ses comptes bancaires ont été gelés et elle s'est vu infliger une amende.

86. Dans un autre pays, un défenseur des droits de l'homme s'occupant de santé communautaire et de prévention des maladies a été accusé en vertu de la loi d'urgence sur la sécurité publique et de la loi sur la prévention des activités illégales d'avoir communiqué avec des insurgés. Il a été incarcéré pendant 22 mois avant que la Cour suprême n'ordonne sa libération sous caution.

87. Deux défenseurs des droits de l'homme ont été arrêtés par des agents de l'organe national de renseignement et détenus au secret pendant quatre semaines. Environ un mois plus tard, ils ont été libérés sous caution, mais convoqués peu après par le Procureur. Ce dernier aurait menacé de les incarcérer de nouveau s'ils poursuivaient leurs activités syndicales et leur a ordonné de se présenter à lui tous les vendredis pendant une période indéfinie.

88. Le Ministre de l'intérieur d'un autre pays a intenté un procès contre un éminent défenseur des droits de l'homme pour déclarations calomnieuses causant un « préjudice moral » et pour « atteinte à l'honneur et à la dignité » de la police et du Ministre. C'était probablement en réaction à la dénonciation par le défenseur des droits de l'homme de procès inéquitables et d'abus commis par les policiers. Un journaliste travaillant en faveur des prisonniers politiques et faisant des reportages sur la torture et les mauvais traitements dans les prisons a été poursuivi en justice par l'administration pénitentiaire au titre d'une disposition du Code pénal relative à « la protection de l'honneur et de la réputation professionnelle ».

89. Des chefs d'inculpation pour activités extrémistes ont été portés contre une association regroupant des mères de victimes d'une prise d'otages. La loi du pays modifiée sur l'extrémisme élargit la définition de ce terme pour y inclure « la calomnie d'agents publics » et « ce qui est humiliant pour la fierté nationale ». La loi peut s'appliquer rétroactivement et permet la suspension des activités qui ont commencé avant l'introduction de la modification.

90. Le parquet émet également des « avertissements officiels » à l'intention des défenseurs des droits de l'homme, souvent au titre de lois sur la lutte contre l'extrémisme ou le terrorisme, le but étant de les dissuader de poursuivre leurs activités. Les perquisitions de fond en comble et la confiscation de documents sont de plus en plus fréquentes dans certaines régions du monde.

F. Accès au financement

91. L'accès au financement, la faculté des organisations de défense des droits de l'homme de solliciter, de recevoir et d'utiliser des fonds est un élément inhérent au droit à la liberté d'association. 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.

92. L'article 13 de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme dispose 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. »

93. En vertu des dispositions de la Déclaration, les États sont tenus d'autoriser des individus et des organisations à solliciter, recevoir et utiliser des fonds. Cependant, une ou plusieurs des trois phases de ce cycle de financement font très souvent l'objet de restrictions.

94. Bon nombre de pays ont mis en place une législation qui réduit considérablement la faculté des organisations de défense des droits de l'homme de solliciter et de recevoir des fonds, en particulier des fonds étrangers. Plusieurs raisons 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. La Rapporteuse spéciale s'inquiète toutefois que, dans de nombreux cas, de telles justifications ne soient que pure rhétorique et que l'intention véritable des gouvernements ne soit de réduire la capacité des organisations de défense des droits de l'homme d'accomplir leur travail légitime de défense de ces droits.

95. Certains gouvernements ont adopté une interdiction complète de certains types de financement, par exemple celui venant des organismes des Nations Unies ou d'autres donateurs bilatéraux. Dans d'autres cas, il est interdit aux organisations travaillant dans des domaines particuliers de recevoir des fonds étrangers. C'est ainsi que dans un pays, les ONG s'occupant de questions de gouvernance ne peuvent recevoir de fonds étrangers. Un autre gouvernement interdit l'aide étrangère qui est susceptible de « semer l'inquiétude et le désordre au sein de l'économie nationale et régionale ». Une autorité responsable de l'enregistrement peut refuser le transfert de fonds étrangers aux fins de « protéger la base du système constitutionnel, la moralité, la santé, les droits et les intérêts légitimes d'autres personnes, ainsi que dans le but de défendre le pays et de garantir la sécurité de l'État ».

96. Dans nombre de pays, les ONG sont tenues de recevoir l'autorisation préalable du gouvernement pour recevoir un financement en provenance de l'étranger et, dans certains cas extrêmes, l'autorisation du gouvernement est nécessaire même pour demander de tels fonds. Une organisation de défense des droits de l'homme est tombée sous le coup d'une ordonnance de dissolution au motif qu'elle aurait reçu des fonds étrangers sans autorisation. Lorsque l'organisation en question avait apparemment informé les autorités compétentes qu'elle était sur le point de recevoir les fonds et qu'elle n'avait pas reçu de réponse dans le délai prescrit par la loi, elle avait considéré le financement étranger comme approuvé par le gouvernement.

97. Certains gouvernements exigent que l'aide étrangère au développement et le financement destiné aux ONG soient acheminés par l'intermédiaire d'un fonds gouvernemental ou soient déposés dans une banque désignée par le gouvernement et pleinement contrôlée par lui. Dans un cas, les ONG qui reçoivent des fonds de l'étranger dans une monnaie étrangère sont obligées de les déposer à la banque centrale du pays.

98. L'utilisation des fonds reçus fait l'objet de restrictions supplémentaires qui, dans certains pays, peuvent être extrêmement sévères. Dans un pays, il est formellement interdit aux ONG qui reçoivent plus de 10 % de leur financement de sources étrangères, y compris en provenance de ressortissants du pays résidant à l'étranger, de mener quelque activité que ce soit liée aux domaines suivants : promotion des droits de l'homme et des droits démocratiques; promotion de l'égalité des nations, des nationalités et des peuples ainsi que des sexes et des religions; promotion des droits des handicapés et des enfants; promotion du règlement des conflits ou de la réconciliation; et promotion de la justice et des services chargés de l'application des lois. De telles restrictions portent sévèrement atteinte à la capacité des organisations de mener à bien leurs activités sans ingérence indue.

99. On a également fréquemment recours aux lois et réglementations fiscales pour entraver le travail des organisations de défense des droits de l'homme et les gêner de façon disproportionnée. Dans bon nombre de pays, les dons destinés aux organisations sans but lucratif, y compris les organisations de défense des droits de l'homme, sont exonérés d'impôt. Bien que l'exonération fiscale ne soit pas une exigence au regard du droit à la liberté d'association, la Rapporteuse spéciale estime que les gouvernements ne devraient pas mettre en place des régimes d'imposition différents pour les organisations de défense des droits de l'homme et les autres associations sans but lucratif. Dans un cas, on avait dressé une soi-disant liste blanche et les fonds provenant de donateurs étrangers ne figurant pas sur la liste approuvée étaient assujettis à une taxe de 24 %. Un autre pays a modifié son code des impôts et supprimé pour les ONG les exonérations de la taxe sur la valeur ajoutée, ce qui a sérieusement diminué les fonds disponibles pour les activités prévues.

100. Les ONG qui critiquent le gouvernement font souvent l'objet d'un contrôle approfondi exercé par les autorités fiscales et d'abus de procédure en matière fiscale. Une organisation de défense des droits de l'homme est tombée sous le coup de dispositions mises en avant par le parquet faisant valoir qu'elle devait des impôts sur le revenu, lequel était exonéré d'impôt dans le droit national.

V. Conclusions et recommandations

101. La Rapporteuse spéciale félicite les pays qui ont créé un environnement porteur propice au fonctionnement des ONG, en particulier ceux qui leur facilitent l'enregistrement, qui imposent moins de restrictions, dont les procédures ne sont pas lourdes et qui autorisent en outre des procédures d'appel ou d'examen ainsi que le financement étranger.

102. La Rapporteuse spéciale formule les recommandations suivantes.

103. Tout individu devrait être autorisé, si tel est son souhait, à s'associer à d'autres pour se livrer à des activités légales sans avoir à se faire enregistrer comme personne morale, conformément aux dispositions de l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 5 de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme.

104. Les États ne devraient pas criminaliser les activités menées pour défendre les droits de l'homme ni la participation à des entités non enregistrées, ni imposer des sanctions pénales pour ces faits.

105. Les lois régissant la création, l'enregistrement et le fonctionnement des organisations de la société civile devraient être écrites et devraient énoncer des critères clairs, cohérents et simples pour l'enregistrement des organisations de la société civile ou pour leur constitution en personnes morales. Les organisations non gouvernementales qui remplissent l'ensemble des critères administratifs prescrits devraient immédiatement se voir dotées de la personnalité morale.

106. Les États devraient veiller à ce que les lois et les réglementations existantes soient appliquées d'une manière indépendante et transparente et selon des procédures moins lourdes ou moins longues, afin d'éviter de restreindre le droit à la liberté d'association.

107. Les États doivent veiller à ce que toute restriction concernant l'enregistrement des organisations soit pleinement compatible avec les dispositions de l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

108. En cas d'adoption d'une nouvelle loi, toutes les ONG enregistrées auparavant devraient être considérées comme poursuivant leur fonctionnement au regard de la loi et il faudrait leur prévoir des procédures accélérées pour mettre à jour leur enregistrement.

109. À moins qu'une nouvelle loi ne soit adoptée, les lois existantes régissant l'enregistrement des organisations de la société civile ne devraient pas faire aux organisations l'obligation de procéder périodiquement à un nouvel enregistrement.

110. L'enregistrement devrait être rapide, facile à obtenir et peu coûteux.

111. Il faudrait établir des procédures claires et des délais précis pour l'examen par les pouvoirs publics des demandes. Les procédures d'enregistrement longues, lourdes et par trop bureaucratiques influant sur le fonctionnement effectif devraient être évitées.

112. Les États ne devraient pas imposer de coûts liés à l'enregistrement rendant difficile pour les ONG de rester enregistrées ni mettre en place d'autres dispositions qui font peser des fardeaux insupportables.

113. Les États devraient garantir le droit d'une association de faire appel de tout refus d'enregistrement. Il est nécessaire de prévoir un moyen de recours efficace et rapide contre tout rejet de demande ainsi qu'un examen judiciaire indépendant concernant les décisions de l'autorité responsable de l'enregistrement afin de faire en sorte que les lois régissant l'enregistrement ne soient pas utilisées comme obstacle au droit à la liberté d'association.

114. L'autorité responsable de l'enregistrement ne devrait être autorisée à imposer une radiation à une ONG que pour les violations les plus flagrantes, et toute radiation imposée devrait faire l'objet d'un examen judiciaire.

115. Les États devraient mettre en place un registre des organisations de la société civile qui soit simple et accessible au public.

116. Les organes chargés de l'enregistrement devraient être indépendants des pouvoirs publics et comprendre des représentants de la société civile.

117. Les rapports exigés des ONG devraient être simples, uniformes et prévisibles.

118. Les sanctions pour la non-présentation de rapports ou le non-respect d'autres dispositions de la loi régissant les organisations de la société civile devraient prévoir un avertissement suffisant et la possibilité de redresser des infractions administratives de ce type. Les États ne devraient pas criminaliser le non-respect de la loi régissant les organisations de la société civile.

119. Les organes chargés de l'enregistrement et du contrôle ne devraient avoir le droit d'examiner les livres, documents et activités des organisations de la société civile que pendant les heures ouvrables ordinaires et après un préavis suffisant. Ces pouvoirs d'audit et de contrôle ne devraient pas être utilisés arbitrairement, ni pour harceler ou intimider les organisations. La police et les autres organes chargés de l'application des lois ne devraient mener de perquisitions dans les bureaux et confisquer les documents ou le matériel des ONG que s'ils sont en possession d'un mandat de perquisition valide ou de toute autre autorisation applicable d'un tribunal, et la présence d'un avocat devrait être permise.

120. Il faudrait écarter le contrôle approfondi par les autorités fiscales et l'abus de procédures en matière fiscale par les États.

121. Les États ne devraient pas s'ingérer dans la gestion interne et les activités des ONG. La validité des décisions du conseil d'administration d'une organisation ne devrait pas être conditionnée à la présence d'un représentant du gouvernement à la réunion dudit conseil.

122. Les organisations de défense des droits de l'homme qui sont indépendantes et dont les objectifs et les activités ne sont pas contraires aux dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques devraient avoir le droit de se livrer à des activités dans l'intérêt de leurs membres et pour le public, et elles devraient avoir la liberté de participer à des débats sur la politique des pouvoirs publics, y compris de débattre et de critiquer les politiques ou actions existantes ou envisagées de l'État. Toutes les limitations établies dans le cadre de ces paramètres, notamment les listes d'activités autorisées et interdites, sont incompatibles avec le droit à la liberté d'association. En conséquence, aucune distinction concernant les types d'activités autorisées ne devrait être faite entre les organisations nationales et les organisations étrangères.

123. Les gouvernements doivent permettre aux ONG l'accès au financement étranger et ne restreindre cet accès que dans l'intérêt de la transparence, et conformément aux lois généralement applicables relatives au contrôle des changes et aux douanes. Les restrictions au financement étranger peuvent limiter l'indépendance et l'efficacité des ONG. Les États devraient donc examiner les lois existantes afin de faciliter l'accès à ce financement.

124. Les États ne devraient pas exiger l'autorisation préalable de l'État pour la demande ou la réception de fonds en provenance de l'étranger.

125. Les ONG de défense des droits de l'homme devraient être autorisées à se livrer à toutes les activités de collecte de fonds légalement acceptables selon les mêmes réglementations que celles qui s'appliquent aux autres organisations

sans but lucratif en général. Pour la collecte de fonds par des méthodes de sollicitation du public, l'enregistrement, dans des conditions d'égalité pour l'ensemble des organisations sans but lucratif, auprès d'un organe public ou d'un organe de supervision indépendant sera peut-être nécessaire.

126. Les ONG étrangères menant des activités de défense des droits de l'homme devraient être assujetties au même ensemble de règles que les ONG nationales; les critères d'enregistrement et de fonctionnement distincts devraient être évités.

127. Les définitions vagues du terrorisme et des activités extrémistes, ainsi que les dispositions relatives à la calomnie, permettent une application arbitraire contre des personnes et des associations et devraient être évitées. Le recours des fonctionnaires de l'État aux lois sur la calomnie et autres dispositions pour sanctionner les déclarations et rapports critiques des ONG de défense des droits de l'homme devrait être écarté.