



Strasbourg, Varsovie, 17 décembre 2014

CDL-AD(2014)046
Or. Engl.

Etude n° 706/2012
OSCE/ODIHR Legis-Nr: GDL-FOASS/263/2014

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME
(OSCE/BIDDH)

LIGNES DIRECTRICES CONJOINTES

SUR

LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION

**Adoptées par la Commission de Venise
lors de sa 101^e session plénière
(Venise, 12-13 décembre 2014)**

Publié par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE
Miodowa 10
00-557 Varsovie
Pologne
www.osce.org/odihr
© OSCE / BIDDH 2015
ISBN 978-92-9234-906-6

Tous droits réservés. Le contenu de cette publication peut être librement utilisé et copié à des fins éducatives et à toute autre fin non commerciale, à condition que toute reproduction soit accompagnée par une reconnaissance du BIDDH en tant que source.
Couverture et intérieur de la publication conçus par Nona Reuter
Imprimé en Pologne par Poligrafus Jacek Adamiak

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	5
TRAVAUX DE L'OSCE/BIDDH ET DE LA COMMISSION DE VENISE EN MATIERE DE SOUTIEN LEGISLATIF	7
REMERCIEMENTS	9
INTRODUCTION	11
SECTION A : LE DROIT À LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION	13
Introduction	13
Définition d'une association	15
Importance des associations	15
Droits fondamentaux des associations	19
Importance d'une législation soigneusement rédigée et d'un environnement favorable	19
SECTION B : LIGNES DIRECTRICE SUR LA LÉGISLATION RELATIVE AU DROIT À LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION	21
Principes directeurs	21
<i>Principe 1 : Présomption de légalité de la constitution, des objectifs et des activités des associations</i>	<i>21</i>
<i>Principe 2 : Obligation faite à l'État de respecter, protéger et faciliter l'exercice du droit à la liberté d'association</i>	<i>21</i>
<i>Principe 3 : Liberté de création et d'adhésion</i>	<i>21</i>
<i>Principe 4 : Liberté de définir les objectifs et les activités, y compris l'étendue des activités</i>	<i>21</i>
<i>Principe 5 : Egalité de traitement et non-discrimination</i>	<i>22</i>
<i>Principe 6 : Liberté d'expression et d'opinion</i>	<i>22</i>
<i>Principe 7 : Liberté de solliciter, de recevoir et d'utiliser des ressources</i>	<i>22</i>
<i>Principe 8 : Bonne administration de la législation, des politiques et des pratiques relatives aux associations</i>	<i>22</i>
<i>Principe 9 : Légalité et légitimité des restrictions</i>	<i>23</i>
<i>Principe 10 : Proportionnalité des restrictions</i>	<i>23</i>
<i>Principe 11 : Droit à un recours effectif en cas de violation des droits</i>	<i>23</i>
SECTION C : NOTES INTERPRÉTATIVES	24
Introduction	24
Définition d'une « association »	24
Autonomie et caractère organisé	24
Indépendance	24
Activité à but non lucratif.....	25
Création et caractère volontaire des associations	25
Buts et objectifs.....	26
Personnalité morale.....	26
Cadre légal	27

Types particuliers d'associations	28
Organisations religieuses	28
Partis politiques.....	28
Syndicats	28
Défenseurs des droits de l'homme.....	30
Organisations non gouvernementales	30
Autres associations.....	31
Autres droits pertinents	31
SOUS-SECTION 1 – PRINCIPES DIRECTEURS	32
SOUS-SECTION 2 – LE CADRE RÉGLEMENTAIRE RELATIF AUX ASSOCIATIONS	44
A. Égalité de traitement et non-discrimination	44
Égalité des genres et non-discrimination fondée sur le genre, l'orientation sexuelle et l'identité de genre.....	48
Non-ressortissants	51
Minorités	51
Enfants.....	52
Membres des forces de l'ordre et agents publics	53
B. Constitution, personnalité morale et enregistrement	55
Constitution.....	55
Acquisition de la personnalité morale	56
Notification et enregistrement	57
C. Adhésion, gestion interne, objectifs et activités	61
D. Participation aux processus décisionnels et patrimoine, revenus et actifs	64
E. Soutien public et accès à d'autres ressources	68
Liberté de solliciter, d'obtenir et d'utiliser des ressources	68
Soutien de l'État	68
Financement privé et autres formes de financement non étatique	73
F. Responsabilité de rendre compte, surveillance et autorités de surveillance	75
G. Responsabilité et sanctions	79
H. Extinction, interdiction, dissolution et accès à la justice	80
I. Associations et nouvelles technologies	86
A N N E X E S	90
Annexe A – Sélection d'instruments internationaux et régionaux	90
Annexe B – Sélection de la jurisprudence internationale et régionale	103
Annexe C – Sélection de documents de référence	109
Annexe D – Glossaire français-anglais des principaux termes employés dans les présentes Lignes directrices	112
Notes de fin de texte	Error! Bookmark not defined.

Avant-propos

La liberté d'association est un droit humain fondamental qui joue un rôle crucial dans le fonctionnement d'une démocratie et constitue une condition essentielle à l'exercice des autres droits de l'homme. Les associations jouent un rôle important dans la réalisation des objectifs d'intérêt général, et sont des acteurs indispensables à la protection des droits de l'homme et la mise en œuvre des engagements de l'OSCE concernant la dimension humaine.

Le droit à la liberté d'association est garanti par les principaux traités internationaux en matière de droits de l'homme, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, et est profondément ancré dans les engagements de l'OSCE concernant la dimension humaine. Ces documents mettent en évidence que toutes les associations, y compris les groupes d'intérêt, les syndicats et les partis politiques, constituent des éléments essentiels dans un État démocratique.

Compte tenu de l'importance des associations, il est indispensable que leur rôle et leur fonctionnement et le droit à la liberté d'association soient facilités et protégés efficacement par les lois et réglementations nationales. La législation réglementant l'exercice de ce droit important varie considérablement au sein de la zone OSCE, et il existe peu d'éléments d'orientation disponibles aux législateurs afin de traduire les normes internationales en matière de droits de l'homme dans la législation nationale. Les présentes lignes directrices visent à offrir de tels éléments d'orientation.

Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE et la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) fournissent un soutien législatif aux États participants de l'OSCE et aux États membres de la Commission de Venise pour les aider dans le cadre des efforts qu'ils engagent afin de rendre leur législation, y compris en matière de liberté d'association, conforme aux normes internationales et engagements de l'OSCE. Développées conjointement par le BIDDH et la Commission de Venise, ces lignes directrices sur la liberté d'association s'appuient sur l'expertise approfondie, et reconnue depuis longtemps, de nos deux organisations en matière de conseils juridiques dispensés aux États sur leur législation nationale. En tant que telles, ces lignes directrices représentent un instrument additionnel et exhaustif pour les législateurs, fournissant une aide et des conseils supplémentaires sur la mise en œuvre du droit à la liberté d'association. Les lignes directrices visent à assurer que la législation est rédigée dans le but de promouvoir la création et l'existence des associations, permettre leur fonctionnement et faciliter leurs activités et objectifs. Bien qu'il n'existe pas de solution universelle, ce document énonce clairement un niveau de base minimum au regard des normes internationales, établissant ainsi un seuil qui doit être respecté par les autorités nationales.

Les lignes directrices sont destinées principalement, mais non exclusivement, à être utilisées par les législateurs chargés de rédiger les lois qui réglementent ou concernent les associations. Elles visent également à servir aux pouvoirs publics, à la justice, aux praticiens du droit, aux universitaires et autres personnes concernées

par l'exercice du droit à la liberté d'association, y compris les associations, leurs membres, les défenseurs des droits de l'homme et le grand public.

Nous espérons que ces lignes directrices seront une source d'information utile et fourniront à leurs utilisateurs des conseils pratiques et concrets sur la façon de rendre la législation et les pratiques régissant la liberté d'association conformes aux normes internationales et engagements de l'OSCE en matière de droits de l'homme. Les lignes directrices sont conçues comme un instrument vivant qui bénéficiera des contributions fournies par ses utilisateurs. C'est uniquement à cette condition que les lignes directrices continueront à se développer et à s'adapter à l'évolution des circonstances.

Michael Georg Link Directeur Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE	Gianni Buquicchio Président Commission de Venise du Conseil de l'Europe
---	--

Travaux de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise en matière de soutien législatif

La tâche principale du BIDDH en matière d'assistance législative est d'appuyer les réformes juridiques dans les États participants de l'OSCE en examinant, à leur demande, les projets de loi et législation existants dans les domaines couverts par la dimension humaine pour assurer leur conformité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme et engagements de l'OSCE. Le BIDDH fournit également aux États des exemples de bonnes pratiques et propose des options législatives solides provenant des années d'expérience de travail avec un certain nombre de pays. De telles pratiques et les exemples fournis sont susceptibles de servir de modèles pour les législateurs d'autres pays de l'OSCE. En outre, le BIDDH analyse les processus législatifs eux-mêmes afin de s'assurer qu'ils sont inclusifs et transparents, conformément aux engagements clés de l'OSCE clés prévoyant que «les lois seront élaborées et adoptées au terme d'une procédure ouverte exprimant la volonté du peuple » (Document de la réunion de Moscou, 1991).

En ce qui concerne l'assistance législative, les conseils du BIDDH sont sollicités via une demande officielle transmise par les autorités de l'État participant en question ou via la mission de l'OSCE présente dans le pays. Ils sont fournis sous la forme d'avis juridiques (opinions ou commentaires) préparés par le personnel du BIDDH en coopération avec des experts internes et externes. Une fois que les opinions ou commentaires sont terminés et envoyés aux autorités ou mission de l'OSCE, ils sont téléchargés sur base de données législatives en ligne du BIDDH, Legislationline.org. En outre, si les autorités de l'État participant le jugent nécessaire, le personnel du BIDDH et les experts se rendent sur place pour participer à diverses manifestations et réunions dans lesdits États afin de discuter les conclusions et recommandations contenues dans les opinions ou commentaires afin de s'assurer qu'elles soient prises en considération au cours des processus législatifs.

Pour plus d'informations sur l'assistance législative fournie par le BIDDH, veuillez consulter la section "Support législatif" du site internet du BIDDH : <http://www.osce.org/odihr/108503>. Pour accéder à la base de données législatives en ligne gratuite du BIDDH, LegislatiOnline.org : www.legislationline.org.

La Commission de Venise fournit une assistance législative en offrant des conseils juridiques impartiaux aux États qui s'engagent dans la rédaction ou la révision de leurs constitutions ou législations qui sont pertinentes pour le fonctionnement démocratique des institutions.

En général, une demande d'avis est formulée par l'État lui-même. Le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire, le Secrétaire général et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, du Conseil de l'Europe, ainsi que toute autre organisation ou entité qui participe aux travaux de la Commission de Venise, peuvent également demander un avis. En vue de préparer les avis, la Commission nomme un groupe de travail constitué de rapporteurs (principalement choisis parmi ses membres) qui conseille les autorités nationales dans le cadre de la préparation de la loi en cause. Après discussions avec les autorités nationales et autres parties intéressées dans le pays, le groupe de travail prépare un projet d'avis portant sur la conformité du texte législatif aux normes démocratiques applicables au domaine en cause et sur la façon de l'améliorer compte tenu de l'expérience commune. Le projet d'avis est discuté et adopté par la Commission de Venise lors d'une session plénière, habituellement en présence des représentants du pays en question. Après adoption de l'avis, il devient public et est transmis à l'organe requérant. Bien que ses avis soient généralement pris en compte dans la législation adoptée, la Commission de Venise ne cherche pas à imposer les solutions formulées dans ses avis, mais adopte plutôt une approche non directive fondée sur le dialogue. Pour cette raison, en règle générale, le groupe de travail se rend dans le pays concerné pour rencontrer les différents acteurs politiques et pour évaluer la situation aussi objectivement que possible.

Pour plus d'informations sur l'assistance législative fournie par la Commission de Venise, consultez le site Web de la Commission de Venise, à l'adresse suivante: <http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?P=01Presentation>.

Remerciements

L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise tiennent à remercier les experts de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise pour leur participation au Groupe de travail conjoint pour la rédaction des lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise sur la liberté d'association: Marta Achler, doctorante et chercheuse à l'Institut universitaire européen de Florence (Pologne); Veronika Bilkova, membre de la Commission de Venise et chargée de cours à la Faculté de droit de l'Université Charles (République tchèque); Natalia Bourjaily, vice-présidente - Eurasie du Centre International pour le droit des associations à but non lucratif (ICNL) (États-Unis/Biélorussie); Yuri Dzhibladze, président du Centre pour le développement de la démocratie et les droits de l'homme (Fédération de Russie); Jeremy McBride, avocat spécialisé dans la défense des droits de l'homme et admis au barreau de Londres (Monckton Chambers) (Royaume Uni); Herdis Thorgeirsdottir, vice-présidente de la Commission de Venise (Islande); et Pieter van Dijk, expert en droits de l'homme et ancien membre de la Commission de Venise (Pays-Bas).

L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise tiennent également à remercier tout spécialement Maina Kiai, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et d'association, et Maria Leissner, la Secrétaire générale de la Communauté des Démocraties, ainsi que leurs équipes respectives, pour leurs commentaires écrits et leur collaboration lors de l'élaboration des lignes directrices sur la liberté d'association.

L'OSCE / BIDDH et la Commission de Venise aimeraient également remercier les experts suivant, pour leurs contributions écrites lors de la rédaction des lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise sur la liberté d'association: Jacqueline Berman, spécialiste des questions de genre et chercheuse principale à Mathematica Policy Research (États-Unis); Luc Demaret, ancien spécialiste en charge des questions migration et travail décent des travailleurs domestiques à l'Organisation internationale du Travail (OIT) (Belgique); Bernard Duhaime, professeur de droit à l'Université du Québec à Montréal et avocat (Canada); Lenita Freidenvall, membre du Centre de recherche sur les femmes en politique et membre du Centre de recherche et membre du Groupe restreint d'experts de l'OSCE/BIDDH sur les partis politiques (Suède); Ömer Gençkaya, professeur à l'École de formation professionnelle des sciences sociales de l'Université de Marmara et membre du Groupe restreint d'experts de l'OSCE/BIDDH sur les partis politiques (Turquie); David Goldberger, professeur de droit à l'Université de l'État de l'Ohio et membre du Groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion pacifique (États-Unis); Neil Jarman, directeur de l'Institut de

recherche et président du Groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion pacifique (Royaume-Uni); Richard Katz, professeur à l'Université Johns Hopkins et président du Groupe restreint d'experts de l'OSCE/BIDDH sur les partis politiques (États-Unis); Martin Scheinin, Professeur de droit international et droits de l'homme à l'Institut universitaire européen de Florence (Finlande); et Beatriz Vacotto, Spécialiste principale en matière de normes internationales du travail et questions juridiques, Bureau d'activités pour les travailleurs (OIT). Des remerciements spéciaux vont également à tous les experts sur la liberté d'association qui ont participé aux consultations, tables rondes et séminaires organisés au cours du processus d'élaboration de ces lignes directrices.

INTRODUCTION

Ces *Lignes directrices sur la liberté d'association* ont été élaborées afin de promouvoir davantage encore la mise en œuvre du droit à la liberté d'association. La valeur ajoutée du présent document tient au fait qu'il intègre l'expertise approfondie, reconnue depuis longtemps, du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) et de la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) en matière d'assistance législative portant sur les questions relatives à la liberté d'association. Ces lignes directrices sont principalement, mais non exclusivement, destinées à être utilisées par les législateurs chargés de l'élaboration de la législation qui régleme nte ou concerne les associations. Elles visent également à servir aux pouvoirs publics, à la justice, aux praticiens du droit et aux autres personnes concernées par l'exercice du droit à la liberté d'association, y compris les associations et leurs membres. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise espèrent en outre que ces lignes directrices constitueront pour le grand public une précieuse source d'information.

Les Lignes directrices sont basées sur la jurisprudence abondante de la Cour européenne des droits de l'homme, entre autres normes, et illustrent les principes clés avec des exemples de bonnes pratiques existant dans certains États. Elles complètent d'autres outils de l'OSCE/BIDDH, tels que la base de données en ligne Legislationline.org, qui permet aux législateurs et autres parties concernées de consulter les normes internationales et les législations des États participants de l'OSCE relatives à la dimension humaine, y compris au droit à la liberté d'association. Les présentes lignes directrices font office de document-cadre par rapport aux autres lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise déjà existantes sur les partis politiques et les organisations religieuses. Il s'agit notamment des *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*¹, des *Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses*² et des *Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction*³. En outre, les *Lignes directrice de l'OSCE/BIDDH sur la protection des défenseurs des droits de l'homme*⁴ sont également pertinentes pour les présentes lignes directrices.

Ces lignes directrices se composent d'une introduction et de trois parties. La section A fournit une définition des associations, précise leur importance, énonce leurs droits fondamentaux, tout en soulignant la nécessité d'une législation en la matière soigneusement rédigée. La section B énonce les principes directeurs du droit à la liberté d'association, tandis que la section C comporte des notes interprétatives qui précisent la teneur des principes directeurs. Ces notes interprétatives se subdivisent en deux parties : la première, la sous-section 1, fournit une interprétation plus détaillée des principes directeurs énoncés dans la section B, tandis que la seconde partie, la sous-section 2, se concentre sur certaines des principales difficultés rencontrées pour donner corps aux principes directeurs lors de l'élaboration d'un cadre juridique visant à réglementer les associations. Toutes ces sections doivent être envisagées comme les composantes d'un ensemble. Les sections B et C, en particulier, doivent être lues de concert, dans la mesure où les notes interprétatives constituent une partie intégrante des principes directeurs.

¹ OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), <<http://www.osce.org/odihr/77812>>.

² OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices concernant l'examen des lois relatives à la religion ou aux convictions religieuses* (Varsovie : BIDDH, 2004), <<http://www.osce.org/fr/odihr/119675?download=true>>.

³ OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction* (Varsovie : BIDDH, 2014), <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Other_Committees/CDDH-DC/Documents/CDL-AD%282014%29023_f.pdf>.

<[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)023-e)>.

⁴ OSCE/BIDDH, *Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders* (en anglais) (Varsovie : BIDDH, 2014), <<http://www.osce.org/odihr/119633?download=true>>.

Ces lignes directrices reposent sur les normes et pratiques internationales existantes. Elles ont été enrichies grâce à une étude de la pratique internationale et nationale menée par des experts au cours de leur rédaction.

Les lignes directrices ont été élaborées par les experts du Groupe de travail de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur une période d'un an et ont été complétées par de vastes consultations, parmi lesquelles deux tables rondes, ainsi qu'un séminaire de consultation⁵.

Les lignes directrices ont été adoptées par la Commission de Venise, lors de sa 101^e session plénière (Venise, 13-14 décembre 2014).

⁵ Un séminaire de consultation consacré au thème « La liberté d'association et les nouvelles technologies » s'est tenu le 11 mars 2014, à l'Institut universitaire européen de Florence, en Italie ; une Table ronde sur « le financement, l'indépendance et la responsabilité des associations » a eu lieu les 6 et 7 mai 2014 à Varsovie, en Pologne ; et, enfin, une Table ronde sur le sujet « Offrir un cadre juridique favorable à la liberté d'association : la formation des associations, leurs objectifs activités, leurs responsabilités et leurs sanctions » s'est tenue les 8 et 9 septembre 2014, à Varsovie, en Pologne.

SECTION A : LE DROIT À LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION

Introduction

1. Il est généralement admis qu'une « démocratie vigoureuse dépend de l'existence [...] d'une gamme étendue d'institutions démocratiques »⁶. Celles-ci englobent les associations, comme les partis politiques, les organisations non gouvernementales, les organisations religieuses, les syndicats et autres. Le rôle majeur joué par les associations dans une démocratie est depuis longtemps reconnu par les instruments internationaux qui définissent et visent à garantir le droit à la liberté d'association⁷.

2. Le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ont élaboré un ensemble complet de normes et d'engagements politiques dans le domaine de la liberté d'association. La Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du Conseil de l'Europe (CEDH)⁸ et le document de Copenhague de l'OSCE de 1990⁹ comprennent tous les deux ce droit spécifique.

3. Le droit à la liberté d'association est réaffirmé par d'autres traités internationaux, tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)¹⁰, le Pacte international relatif

⁶ Voir le Document sur la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, 1990 (ci-après : Document de Copenhague de 1990), paragraphe 26 : « Les États participants reconnaissent qu'une démocratie vigoureuse dépend de l'existence, comme partie intégrante de la vie nationale, de valeurs et de pratiques démocratiques ainsi que d'une gamme étendue d'institutions démocratiques. A ces fins, ils encourageront, faciliteront et, le cas échéant, appuieront les efforts concrets de coopération et le partage d'informations, d'idées et d'expertise et les contacts directs ainsi que la coopération entre individus, groupes et organisations dans les domaines suivants :

- droit constitutionnel, réformes et développement en la matière,
- législation électorale, organisation et observation des élections,
- création et administration de cours et tribunaux et de systèmes juridiques,
- mise en place d'une administration publique impartiale et efficace dans laquelle le recrutement et l'avancement sont fondés sur le mérite,
- application de la loi,
- collectivités locales et décentralisation,
- accès à l'information et protection de la vie privée,
- création de partis politiques et leur rôle dans des sociétés pluralistes,
- liberté et indépendance des syndicats,
- mouvements coopératifs,
- création d'autres formes d'associations libres et de groupes d'intérêt public,
- presse, indépendance des médias, vie intellectuelle et culturelle,
- enseignement, dans les établissements éducatifs, portant sur les valeurs, les institutions et les pratiques démocratiques, et promotion d'une atmosphère de libre discussion.

Ces efforts comprendront toute l'étendue de la coopération dans le cadre de la dimension humaine de la CSCE, en s'attachant, entre autres, aux sujets suivants : formation, échange d'informations, d'ouvrages et de matériel pédagogique, programmes et projets de coopération, échanges et conférences d'universitaires et de spécialistes, bourses d'études, bourses de recherche, fourniture de services d'experts et de services consultatifs, contacts et programmes commerciaux et scientifiques. »

⁷ Voir, par exemple, Conseil de l'Europe, *Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, telles qu'amendée par les protocoles n° 11 à n° 14*, novembre 1950 (ci-après : CEDH), article 11, <<http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=005&CL=FRE>> ; Assemblée générale des Nations Unies, *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, Nations Unies, Recueil des Traités, volume 999, page 171 (ci-après : PIDCP), article 22, <<http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>> ; Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration universelle des droits de l'homme*, 10 décembre 1948, 217 A (III) (ci-après : DUDH), article 20, <<http://www.un.org/fr/documents/udhr/>>; et Document de Copenhague de 1990, paragraphes 9, 10 et 26, <<http://legislationline.org/topics/organisation/3/topic/1>>.

⁸ CEDH, article 11.

⁹ Document de Copenhague de 1990, paragraphes 9.3, 10.3, 26 et 32.6.

¹⁰ PIDCP, article 22.

aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)¹¹, la Convention américaine relative aux droits de l'homme (CADH)¹², la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE)¹³ et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP)¹⁴. La Charte arabe des droits de l'homme¹⁵ prévoit également le droit à la liberté d'association, mais celui-ci n'est applicable qu'aux citoyens. De même, d'autres documents internationaux protègent ce droit en ce qui concerne les syndicats et organisations patronales, notamment plusieurs conventions de l'Organisation internationale du Travail (OIT)¹⁶ et la Charte sociale européenne (CSE)¹⁷.

4. Divers autres instruments internationaux et régionaux ayant trait aux droits de l'homme reconnaissent également expressément le droit à la liberté d'association de personnes ou groupes de personnes spécifiques, tels que les réfugiés (la *Convention et le Protocole relatifs au statut des réfugiés*¹⁸), les femmes (la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*¹⁹), les enfants (la *Convention relative aux droits de l'enfant*²⁰), les travailleurs migrants et membres de leurs familles (la *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille*²¹), les personnes appartenant à des minorités nationales (*Convention-cadre du Conseil de*

¹¹ Assemblée générale des Nations Unies, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, Nations Unies, Recueil des Traités, volume 993, page 3, article 8, <<http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr.pdf>>.

¹² Organisation des États Américains (OEA), *Convention américaine relative aux droits de l'homme*, « Pacte de San José », Costa Rica, 22 novembre 1969 (ci-après : Convention américaine relative aux droits de l'homme), <http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm>. Voir également l'Organisation des États Américains (OEA), *Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels*, *Traité de l'OEA, Série n° 69*, 1988 ; et la Commission interaméricaine relative aux droits de l'homme (CIDH), *Déclaration américaine des droits et des devoirs de l'homme*, Res. XXX, Acte final, Neuvième Conférence internationale de l'OEA, 1948, OR OAS/Ser.L/VII.23/Doc 21 rev. 6, 1979.

¹³ Union européenne, *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 26 octobre 2012, 2012/C 326/02, article 12, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>>.

¹⁴ Organisation de l'Unité Africaine (OUA), *Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples* (« Charte de Banjul »), 27 juin 1981, CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), article 10, <http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/banjul_charter.pdf>.

¹⁵ L'article 24, alinéa 6, de la Charte arabe des droits de l'homme, adoptée par le Conseil de la Ligue des États arabes le 22 mai 2004, dispose que « [t]out citoyen a le droit à la liberté de réunion et à la liberté d'association pacifique ». Voir Ligue des États arabes, *Charte arabe des droits de l'homme*, 15 septembre 1994, disponible sur : <<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3ae6b38540>>.

¹⁶ Voir Annexe A pour des extraits pertinents des conventions de l'Organisation Internationale du Travail (OIT).

¹⁷ Conseil de l'Europe, *Charte sociale européenne*, 18 octobre 1961, STE 35 (ci-après : CSE). Le Comité européen des droits sociaux se prononce sur la conformité de la situation des États à la Charte sociale européenne, au Protocole additionnel de 1988 et à la Charte sociale révisée. Le paragraphe 5 de la Partie I de la Charte précise que « [t]ous les travailleurs et employeurs ont le droit de s'associer librement au sein d'organisations nationales ou internationales pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux ».

¹⁸ Assemblée générale des Nations Unies, *Convention et Protocole relatifs au statut de réfugiés*, 28 juillet 1951, Nations Unies, recueil des Traités, volume 189, page 137, article 15, <<http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>>.

¹⁹ Assemblée générale des Nations Unies, *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 18 décembre 1979, Nations Unies, Recueil des Traités, volume 1249, page 13 (ci-après : CEDEF/CEDAW), article 7, <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>>, qui dispose que « [l]es États parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays et, en particulier, leur assurent, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit [...] (c) [d]e participer aux organisations et associations non gouvernementales s'occupant de la vie publique et politique du pays ».

²⁰ Assemblée générale des Nations Unies, *Convention relative aux droits de l'enfant* (ci-après : CDE), 20 novembre 1989, Nations Unies, Recueil des Traités, volume 1577, page 3, article 15, <<http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>>.

²⁰ Assemblée générale des Nations Unies, *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille*, 18 décembre 1990, Nations Unies, Recueil des Traités, volume 2220, page 3, article 29, <<http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>>.

²¹ *Ibidem*, article 26.

*l'Europe pour la protection des minorités nationales*²²) et les personnes handicapées (la *Convention relative aux droits des personnes handicapées*²³).

5. Le droit à la liberté d'association s'appuie en outre sur une jurisprudence particulièrement abondante aussi bien internationale que nationale. Ainsi, il existe un corpus juridique solide régissant ce droit, ce qui offre un argument de poids en faveur de la reconnaissance du droit des personnes à s'associer comme étant intrinsèque aux sociétés démocratiques que les États participants de l'OSCE et les États membres du Conseil de l'Europe se sont engagés à bâtir.

6. En outre, de nombreux documents établis et adoptés par des organisations gouvernementales et non gouvernementales internationales soulignent l'importance du droit à la liberté d'association et visent à lui donner corps²⁴. Ces documents prennent notamment la forme de recommandations, de résolutions, de décisions interprétatives d'organes conventionnels, ainsi que de rapports établis par le Rapporteur spécial des Nations Unies, et constituent une importante source de textes non contraignants pertinents pour ces lignes directrices (pour de plus amples informations, voir l'Annexe D).

Définition d'une association

7. Aux fins des présentes lignes directrices, une association est un organisme indépendant, organisé et sans but lucratif qui repose sur le regroupement volontaire de personnes ayant un intérêt, une activité ou un objectif commun. Bien qu'une association ne soit pas tenue d'acquiescer la personnalité morale, elle requiert cependant une certaine forme ou structure institutionnelle.

Importance des associations

8. La liberté d'association est un droit humain indispensable au bon fonctionnement d'une démocratie, ainsi qu'une condition préalable essentielle à d'autres libertés fondamentales²⁵.

9. Par ailleurs, les associations jouent bien souvent un rôle positif et important dans la réalisation des objectifs d'intérêt général, comme en attestent la jurisprudence internationale et les observations et recommandations générales formulées par les organes conventionnels des Nations Unies, ainsi que les résolutions du Conseil des droits de l'homme et d'autres documents internationaux et régionaux. L'action des associations porte sur un large éventail de questions, parmi lesquelles figurent les droits de l'homme (comme la lutte contre les discriminations²⁶ et les discours de haine à caractère raciste²⁷ ; la surveillance²⁸ ; l'assistance

²² Conseil de l'Europe, *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, 1^{er} février 1995, STE 157, articles 7 et 8, <<http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/157.htm>>.

²³ Assemblée générale des Nations Unies, *Convention relative aux droits des personnes handicapées*, 13 décembre 2006, Nations Unies, Recueil des Traités, volume 2515, page 3, article 29, <<http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx>>.

²⁴ Voir Annexe C : *Sélection de documents de référence*.

²⁵ Voir Commission de Venise, « *Compilation of Venice Commission Opinions on Freedom of Association* » (en anglais), 3 juillet 2014, CDL-PI(2014)004, paragraphe 2.2, qui renvoie à : Commission de Venise, « *Avis sur la compatibilité de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les droits de l'homme* » (14-15 octobre 2011) CDL-AD(2011)035, paragraphe 45 ; et Commission de Venise, « *Avis sur la loi fédérale relative à la lutte contre les activités extrémistes de la Fédération de Russie* » (15 et 16 juin 2012) CDL-AD(2012)016, paragraphe 64.

²⁶ Voir Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (ci-après : CEDR), *Recommandation générale n° 31 : La prévention de la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement du système de justice pénale*, (Soixante-septième session, 2005), A/60/18 (SUPP), paragraphes 9 et 17 ; et Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes *Recommandation générale n° 25 concernant le premier paragraphe de l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, portant sur les mesures temporaires spéciales*, 2004, paragraphe 2.

aux activités des institutions nationales de défense des droits de l'homme²⁹ ; la promotion, la reconnaissance et le suivi de la mise en œuvre des droits de l'enfant³⁰ ; la prévention et la lutte contre les violences domestiques et les violences à l'égard des femmes³¹, y compris l'éradication des mutilations génitales féminines,³² et autres formes de violence fondées sur le genre, ainsi que le fait de prévenir, réprimer et punir la traite d'êtres humains, en particulier des femmes et des enfants³³ ; les réformes démocratiques (comme la promotion d'une bonne gouvernance³⁴ et la participation égale des femmes et des hommes à la vie politique et publique³⁵, ainsi que la garantie de voies de recours³⁶) ; la sécurité et la coopération

²⁷ Voir CEDR, *Recommandation générale n° 35 sur la lutte contre les discours de haine raciale*, 26 septembre 2013, CERD/C/GC/35, paragraphes 36 et 43.

²⁸ Voir, par exemple, Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, *Directives concernant les mécanismes nationaux de prévention*, 9 décembre 2010, CAT/OP/12/5, paragraphe 16 ; Comité des Nations Unies contre la torture, *Observation finale du quatrième rapport périodique du Bélarus*, 7 décembre 2011, CAT/C/BLR/CO/4, paragraphe 14.

²⁹ Voir Comité des droits de l'enfant (ci-après : CRC), *Observation générale n° 2 : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'enfant*, 15 novembre 2002, CRC/GC/2002/2 ; et CRC, *Rapport du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies*, 23 juillet 2004, A/59/41, paragraphe 82.

³⁰ Voir CRC, *Observation générale n° 5 (2003) : Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (articles 4, 42 et 44, paragraphe 6)*, 27 novembre 2003, CRC/GC/2002/5, paragraphes 46 et 59 ; CRC, *Observation générale n° 5 (2003) : Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (articles 4, 42 et 44, paragraphe 6)*, 27 novembre 2003, CRC/GC/2002/5, paragraphes 56 et 58 ; CRC, *Observation générale n° 8 (2006) : Le droit de l'enfant à une protection contre les châtiments corporels et les autres formes cruelles ou dégradantes de châtiments* (notamment les articles 19 ; 28, paragraphe 2 ; et 37), 2 mars 2007, CRC/C/GC/8, paragraphe 52 ; CRC, *Observation générale n° 9 (2006) : Les droits des enfants handicapés*, 27 février 2007, CRC/C/GC/9, paragraphe 25 ; CRC, *Observation générale n° 13 (2011) : Le droit de l'enfant à être protégé contre toutes les formes de violence*, 18 avril 2011, CRC/C/GC/13, paragraphe 75 et CRC, *Observation générale n° 16 (2013) sur les obligations des États concernant les incidences du secteur des entreprises sur les droits de l'enfant*, 17 avril 2013, CRC/C/GC/16, paragraphes 77 et 84.

³¹ Conseil de l'Europe, *Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique*, 12 avril 2011, STE 210, article 9, <<http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/convention/Convention%20210%20French.pdf>>.

³² Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Recommandation générale n° 14 (1990) : L'excision*, A/45/38 (SUPP).

³³ Assemblée générale des Nations Unies, *Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*, 15 novembre 2000, Nations Unies, articles 6, 9 et 10, <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolTraffickingInPersons.aspx>>.

³⁴ Voir Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Droit de réunion pacifique et liberté d'association*, 8 octobre 2013, A/HRC/RES/24/5 (ci-après : Résolution 24/5 du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies), qui énonce que « Reconnaissant l'importance du droit de réunion pacifique et de la liberté d'association ainsi que celle de la société civile pour favoriser la bonne gouvernance, notamment par le biais de la transparence et de la responsabilisation, qui est indispensable pour édifier des sociétés pacifiques, prospères et démocratiques. Conscient de l'importance cruciale de la participation active de la société civile aux processus de gouvernance qui ont des incidences sur la vie des populations », ainsi que le préambule de la *Résolution sur le champ d'action de la société civile : créer et maintenir, en droit et dans la pratique, un environnement sûr et favorable*, 9 octobre 2013, A/HRC/RES/24/21 (ci-après : Résolution du Conseil des Nations Unies sur le champ d'action de la société civile), qui énonce que « [r]econnaissant l'importance fondamentale de la participation active de la société civile, à tous les niveaux, aux processus de gouvernance et à la promotion de la bonne gouvernance, notamment par la transparence et la reddition de comptes, à tous les niveaux, qui est indispensable à la construction de sociétés pacifiques, prospères et démocratiques ».

³⁵ CERD, *Recommandation générale n° 27 relative à la discrimination à l'égard des Roms* (2000), 16 août 2000, U.N. Doc. A/55/18 (ci-après : Recommandation générale du CERD relative à la discrimination à l'égard des Roms), paragraphes 42 et 43. Voir également Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Rapport du Groupe de travail sur la discrimination à l'égard des femmes sur le plan juridique et dans la pratique*, 19 avril 2013, UN Doc., A/HRC/23/50, paragraphes 34 et 46, <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.50_EN.pdf>, qui précisent que « [p]our que les femmes puissent participer à la vie politique et publique sur un pied d'égalité avec les hommes, y compris pour constituer des mouvements autonomes en vue de leur propre émancipation, elles doivent être en mesure d'exercer leurs droits à la liberté de pensée, de conscience, de religion, d'expression, de circulation et d'association. Il est indispensable que ces droits soient reconnus et garantis en tant que droits individuels pour que les femmes puissent participer effectivement à la vie politique et publique ». Voir également Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, *Rapport sur les facteurs qui empêchent la participation à la vie politique dans des conditions d'égalité et mesures permettant de surmonter ces obstacles*, 30 juin 2014, A/HRC/27/29, paragraphes 22 à 25,

internationale (comme le fait de faciliter la prévention des conflits³⁷, la promotion de la réconciliation et de la paix³⁸, la réalisation des buts et principes de l'Organisation des Nations Unies³⁹ et la contribution aux travaux des organisations internationales⁴⁰) ; et les questions sociales, économiques et de développement (telles que la réalisation d'une éducation inclusive⁴¹, l'amélioration des conditions de vie⁴², la fourniture de secours en cas de catastrophe et d'aide humanitaire⁴³, la promotion de l'emploi⁴⁴ et la contribution à la santé et au développement⁴⁵).

10. En outre, les associations contribuent souvent « relever ou résoudre les défis et questions qui sont importants pour la société, tels que l'environnement, le développement durable, la lutte contre la criminalité, la traite des êtres humains, l'émancipation des femmes, la justice sociale, la protection des consommateurs et la réalisation de tous les droits de l'homme »⁴⁶. Le rôle que les associations peuvent jouer dans la mise en œuvre des engagements en matière de droits de l'homme est également souligné par la volonté affichée des organes conventionnels des Nations Unies de faire participer les associations à l'élaboration, à l'examen et au suivi des rapports présentés par les États parties⁴⁷.

11. Un certain nombre de documents de l'OSCE, particulièrement le Document de Copenhague de 1990, précisent que toutes les formes d'associations, groupes d'intérêts,

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A_HRC_27_29_FRE.doc>.

³⁶ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, *Observation générale n° 14 : Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (article 12 de la Convention)*, 11 août 2000, E/C.12/2000/4, paragraphe 59 ; CRC, *Observation générale n° 15 (2013) sur le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible (article 24 de la Convention)*, 17 avril 2013, CRC/C/GC/15, paragraphe 120 ; et CRC, *Observation générale n° 17 (2013) sur le droit de l'enfant au repos, aux loisirs, au jeu, et à des activités culturelles et récréatives (article 31 de la Convention)*, 17 avril 2013, CRC/C/GC/17, paragraphe 58.

³⁷ Voir la Recommandation générale du CERD sur la discrimination à l'égard des Roms, paragraphe 14.

³⁸ Voir Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales concernant les sixième et septième rapports périodiques de Chypre, adoptées par le Comité lors de sa cinquante-quatrième session (11 février – 1^{er} mars 2013)*, 1^{er} mars 2013, CEDAW/C/CYP/CO/6-7, paragraphe 24.

³⁹ Voir Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Le droit de réunion pacifique et la liberté d'association*, 11 octobre 2012, A/HRC/RES/21/16, article 3 ; Résolution n° 24/25 du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, article 4 ; et le préambule de la Résolution du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies sur le champ d'action de la société civile.

⁴⁰ Voir la Résolution du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies sur le champ d'action de la société civile, paragraphe 5.

⁴¹ Voir la Recommandation générale du CERD sur la discrimination à l'égard des Roms, paragraphe 17.

⁴² *Ibidem*, paragraphes 30 et 34.

⁴³ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (ci-après : Comité DESC), *Observation générale n° 14 : Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, 11 août 2000, E/C.12/2000/4, paragraphe 65 ; Comité DESC, *Observation générale n° 15 : Le droit à l'eau (articles 11 et 12 du Pacte)*, 20 janvier 2003, E/C.12/2002/11, paragraphe 60 ; et Comité DESC, *Observation générale n° 17 : Le droit de chacun de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur (article 15, alinéa 1 (c) du Pacte)*, 12 janvier 2006, E/C.12/GC/17, paragraphe 54.

⁴⁴ Voir Comité DESC, *Observation générale n° 18 : Le droit au travail (article 6 du Pacte)*, 6 février 2006, E/C.12/GC/18, paragraphe 42.

⁴⁵ Voir Comité des droits de l'enfant (CRC), *Observation générale n° 4 : La santé et le développement de l'adolescent dans le contexte de la Convention relative aux droits de l'enfant*, 1 juillet 2003, CRC/GC/2003/4, paragraphes 38 et 39.

⁴⁶ Voir la Résolution 21/16 du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, paragraphe 4 ; et la Résolution 24/5 du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, article 5. Voir également Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Protection des défenseurs des droits de l'homme*, 12 avril 2013, A/HRC/RES/22/6, et tout particulièrement les paragraphes 5, et 13 à 20. Voir également Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Observations de conclusion de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur le troisième rapport de suivi de l'Égypte*, 3^{ème} Rapport périodique, 27 avril – 11 mai 2005, paragraphe 29.

⁴⁷ Voir, par exemple, Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes sur les Comores*, 8 novembre 2012, CEDAW/C/COM/CO/1-4, paragraphes 17 et 18) ; et *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes sur le Panama*, 5 février 2010, CEDAW/C/PAN/CO/7, paragraphes 20 et 21.

syndicats et partis politiques sont indispensables au dynamisme d'une démocratie⁴⁸. Le Document de Copenhague souligne par exemple qu'il importe de respecter « les droits de chacun, à titre individuel ou en association avec d'autres, d'étudier et d'examiner comment les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont respectés et d'élaborer et d'examiner des idées propres à améliorer la protection des droits de l'homme ainsi que des moyens plus efficaces pour garantir leur conformité avec les normes internationales communément admises en matière de droits de l'homme »⁴⁹.

12. Au sein du Conseil de l'Europe, les obligations énoncées dans la CEDH relatives au droit à la liberté d'association ont été, à diverses reprises, interprétées par la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH). Cette dernière a souvent invoqué l'importance que revêt le respect du droit à la liberté d'association dans une démocratie, en affirmant que « l'état de la démocratie dans le pays dont il s'agit peut se mesurer à la manière dont la législation nationale consacre cette liberté et dont les autorités l'appliquent dans la pratique »⁵⁰. Dans l'intervalle, la Commission de Venise a déclaré que « [l]a façon dont cette liberté est inscrite dans la législation nationale et son application pratique par les autorités sont révélatrices du niveau de démocratie dans le pays concerné »⁵¹.

13. En ce qui concerne les organisations non gouvernementales, les États membres du Conseil de l'Europe ont reconnu que « la contribution essentielle qu'apportent les organisations non gouvernementales (ONG) au développement et à la réalisation de la démocratie et des droits de l'homme, en particulier à travers la sensibilisation du public et la participation à la vie publique, en veillant à la transparence, et à la nécessité de rendre compte pour les autorités publiques et de la contribution tout aussi importante des ONG à la vie culturelle et au bien-être social des sociétés démocratiques »⁵².

14. S'agissant des syndicats, le Préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT) déclare que la reconnaissance du principe de la liberté d'association est un moyen d'améliorer les conditions de travail et d'établir la paix⁵³. En effet, le droit d'adhérer à des syndicats s'est révélé être, à travers l'histoire, un catalyseur des réformes démocratiques et, plus généralement, du développement des États. Les syndicats ont par ailleurs joué un rôle essentiel dans la promotion de l'égalité entre hommes et femmes⁵⁴.

15. Les partis politiques sont également des associations⁵⁵ et sont reconnus comme des acteurs à part entière du processus démocratique et comme « indispensables à une société politique pluraliste »⁵⁶. La législation applicable aux partis politiques peut notamment

⁴⁸ Document de Copenhague de 1990, paragraphe 26.

⁴⁹ *Ibidem*, paragraphe 10.2.

⁵⁰ Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : CrEDH), *Gozelik et autres c. Pologne* [GC] (requête n° 44158/98, arrêt du 17 février 2004), paragraphe 88, <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61637>>.

⁵¹ Commission de Venise, « *Avis sur la compatibilité avec les normes universelles des droits de l'homme de l'article 193-1 du Code pénal de la République du Bélarus relatif aux droits des associations non enregistrées* » (14-15 octobre 2011) CDL-AD(2011)036, paragraphe 72. Voir également la Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Baena Ricardo et autres c. Panama*, 28 novembre 2003, Série C n° 104, paragraphes 166 et suivants.

⁵² Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, préambule, paragraphe 2.

⁵³ Voir, par exemple, Organisation Internationale du Travail (OIT), *Constitution de l'Organisation internationale du Travail*, 1^{er} avril 1919,

<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO>. Voir également le préambule de l'Organisation Internationale du Travail, *Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical*, C87, 1948.

⁵⁴ Voir OIT, *Gender Equality and Social Dialogue: An Annotated Bibliography*, 2012, <<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/download/bibliogender.pdf>>.

⁵⁵ Voir CrEDH, *Parti communiste unifié de Turquie c. Turquie* [GC] (requête n° 19392/92, arrêt du 30 janvier 1998), <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-62691>>.

⁵⁶ *Ibidem*, paragraphe 84. Voir également OSCE/BIDDH, *Handbook on Promoting Women's Participation in Political Parties* (en anglais) (Varsovie : BIDDH, 2014), pages 15 à 17, <<http://www.osce.org/odihr/120877>>.

promouvoir et soutenir la pleine participation et représentation des femmes et des minorités dans les processus politiques et dans la vie publique⁵⁷.

Droits fondamentaux des associations

16. Le droit à la liberté d'association a été reconnu comme un droit pouvant être exercé à titre individuel ou par l'association elle-même dans le cadre de l'exercice de ses activités et de la défense des intérêts communs de ses fondateurs et de ses membres⁵⁸.

17. Le droit à la liberté d'association est étroitement lié à d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales, tels que les droits à la liberté d'expression et d'opinion, à la liberté de réunion et à la liberté de pensée, de conscience et de religion⁵⁹.

18. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont en effet souligné que la « liberté d'association doit également être préservée en tant qu'outil garantissant à tous les citoyens la jouissance intégrale de leurs droits d'expression et d'opinion, que ceux-ci soient exercés à titre collectif ou individuel »⁶⁰.

19. En outre, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont déclaré que « [b]ien que les traités internationaux, européens et d'autres instruments régionaux conceptualisent ces droits comme appartenant à l'individu, c'est le libre exercice du droit d'association lui-même qui permet d'étendre ces protections aux partis en qualité d'organes représentatifs des individus protégés »⁶¹. Cela signifie que les associations jouissent elles-mêmes d'autres droits de l'homme, dont le droit à la liberté de réunion pacifique, le droit à un recours effectif, le droit à un procès équitable, le droit à la protection de leurs biens, de leur vie privée et de leur correspondance et le droit d'être protégé contre toute forme de discrimination⁶².

Importance d'une législation soigneusement rédigée et d'un environnement favorable

20. Il convient de rédiger la législation qui touche à l'exercice du droit à la liberté d'association de manière à ce qu'elle facilite la création des associations et leur permette de poursuivre leurs objectifs. Cette législation doit également être libellée de manière suffisamment claire et précise

⁵⁷ Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), paragraphe 10, <<http://www.osce.org/fr/odihr/91398?download=true>>.

⁵⁸ Voir, par exemple, CrEDH, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC] (requêtes n^{os} 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, arrêt du 13 février 2003), paragraphes 87 et 88. Voir également CrEDH, *Syndicat national de la police belge c. Belgique*, requête n^o 4464/70, 27 octobre 1975, paragraphes 39 et 40 ; et Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridiques des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, dont le paragraphe 5 énonce que « [l]es ONG devraient jouir du droit à la liberté d'expression et de tous les autres droits et libertés qui sont garantis tant universellement qu'au plan régional et qui leur sont applicables ». Voir également Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Huilca-Tesce c. Pérou*, 3 mars 2005, Série C n^o 121, paragraphes 69 à 71, <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_121_ing.pdf>.

⁵⁹ « Le droit à la liberté d'association est étroitement lié au droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, d'opinion et d'expression. Il est impossible aux citoyens de défendre les droits individuels s'ils ne peuvent pas se regrouper autour de besoins et d'intérêts communs et les défendre publiquement. » Voir Commission de Venise, « *Avis sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme* » (14-15 octobre 2011) CDL-AD(2011)035, paragraphe 84.

⁶⁰ Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), paragraphe 37. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a également souscrit à cette approche ; voir, par exemple, *García y Familiares c. Guatemala*, 29 novembre 2012, Série C n^o 258, paragraphe 122.

⁶¹ Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), paragraphe 11.

⁶² Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridiques des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, paragraphes 2 et 22 ; et CrEDH, *Staatkundig Gereformeerde Partij c. Pays-Bas* (requête n^o 58369/10, arrêt du 10 juillet 2012), <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112340>>.

pour pouvoir être convenablement appliquée par les autorités compétentes qui la mettent en œuvre.

21. La CrEDH a reconnu que l'État avait l'obligation positive de garantir la jouissance du droit à la liberté d'association. Elle a notamment observé qu'un « exercice réel et effectif de la liberté d'association ne se limite pas à un simple devoir de non-ingérence de l'État ; [...] Partant, il incombe aux autorités publiques de garantir le bon fonctionnement d'une association ou d'un parti politique, même quand ceux-ci heurtent ou mécontentent des éléments hostiles aux idées ou revendications légales qu'ils veulent promouvoir »⁶³. En outre, le Comité de la liberté syndicale de l'OIT a souligné l'utilité de consulter les organisations patronales et syndicales lors de l'élaboration et de l'application de la législation qui touche à leurs intérêts⁶⁴.

22. C'est la raison pour laquelle les dispositions légales applicables aux associations doivent être parfaitement conçues. Elles doivent être claires, précises et certaines, et par ailleurs être adoptées dans le cadre d'un vaste processus inclusif et participatif, de manière à veiller à ce que toutes les parties concernées aient souscrit à leur contenu. Il importe en outre que ces dispositions fassent l'objet d'un examen régulier afin de s'assurer qu'elles continuent à répondre aux besoins des associations, et qu'elles soient adaptées en temps utile afin de refléter l'environnement en constante évolution dans lequel œuvrent les associations, y compris en fonction des progrès en matière de nouvelles technologies et de leur utilisation.

23. Les dispositions législatives applicables aux associations doivent être interprétées et appliquées d'une manière compatible avec l'exercice effectif du droit à la liberté d'association afin de garantir que la jouissance de ce droit soit concrète et effective, et non théorique ou illusoire⁶⁵.

24. Par ailleurs, les normes internationales reconnaissent que les restrictions imposées à ce droit ne sont autorisées que dans des cas strictement limités. L'article 22 du PIDCP précise que ces restrictions sont uniquement autorisées lorsqu'elles sont « prévues par la loi et [...] nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté public, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui ». De même, l'article 11 de la CEDH dispose que les seules restrictions autorisées sont 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 ». Ces normes prévoient également un critère de proportionnalité, ce qui signifie que les moyens les moins intrusifs devraient régir l'encadrement des restrictions. En outre, ces restrictions ne doivent en aucun cas éteindre totalement un droit, ni le priver de son essence⁶⁶. Ces lignes directrices serviront à mieux comprendre les cas limités dans lesquels des restrictions peuvent être appliquées.

⁶³ CrEDH, *Ouranio Toxo et autres c. Grèce* (requête n° 74989/01, arrêt du 20 octobre 2005), paragraphe 37, <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-70720>>. Voir également Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Huilca-Tesce c. Pérou*, 3 mars 2005, Série C n° 121, paragraphe 77 ; et Cour interaméricaine des droits de l'homme, *García y Familiares c. Guatemala*, 29 novembre 2012, Série C n° 258, paragraphes 117 et 118.

⁶⁴ Organisation internationale du Travail, *Recueil de décisions et principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, 5^{ème} édition (révisée), 2006, Genève, paragraphe 1072.

⁶⁵ Voir CrEDH, *Airey c. Irlande* (requête n° 6289/73, arrêt du 9 octobre 1979), <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57420>>, dans lequel la Cour déclare que « [l]a Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs ».

⁶⁶ C'est également l'approche adoptée par la Cour interaméricaine des droits de l'homme ; voir, par exemple, l'affaire *Castaneda Gutman c. Mexique*, 6 août 2008, Série C n° 184, paragraphes 175 à 205, <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_ing.pdf>.

25. Enfin, l'interprétation et l'application des dispositions relatives aux associations, y compris celles qui visent à restreindre leurs activités, devraient pouvoir être examinées par un juge ou toute autre instance indépendante et impartiale.

SECTION B : LIGNES DIRECTRICE SUR LA LÉGISLATION RELATIVE AU DROIT À LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION

Principes directeurs

Principe 1 : Présomption de légalité de la constitution, des objectifs et des activités des associations

26. Une présomption de légalité de la création d'associations, ainsi que de leurs objectifs et activités, doit exister, indépendamment des formalités applicables à cette création.

Principe 2 : Obligation faite à l'État de respecter, protéger et faciliter l'exercice du droit à la liberté d'association

27. L'État doit s'abstenir de toute ingérence dans les droits et libertés des associations et des personnes qui exercent leur droit à la liberté d'association. Il doit les protéger de toute ingérence d'acteurs non étatiques. L'État doit également faciliter l'exercice de la liberté d'association en créant un environnement favorable dans lequel les associations peuvent exercer leurs activités. Il peut s'agir d'une simplification des exigences réglementaires, en veillant à ce que ces exigences ne soient pas indûment contraignantes, du fait de faciliter l'accès aux ressources et de la prise de mesures positives pour surmonter les difficultés spécifiques auxquelles les personnes ou groupes défavorisés ou vulnérables sont confrontés.

Principe 3 : Liberté de création et d'adhésion

28. Toute personne physique et morale, ressortissante ou non, ou tout groupe formé par ces personnes, est libre de créer une association, dotée ou non de la personnalité morale. Toute personne est libre de décider d'adhérer ou non à une association, ou d'en rester membre. Nul ne peut être contraint d'adhérer à une association ou être sanctionné pour son appartenance ou sa non-appartenance à une association. Les associations sont libres de définir leurs conditions d'adhésion, sous réserve toutefois de respecter le principe de non-discrimination.

Principe 4 : Liberté de définir les objectifs et les activités, y compris l'étendue des activités

29. Les fondateurs et membres d'associations sont libres de définir les objectifs et les activités de leurs associations, dans les limites prévues par les lois et le respect des normes internationales. Lorsqu'elles poursuivent leurs objectifs et mènent leurs activités, les associations ne doivent faire l'objet d'aucune ingérence dans leur gestion interne, leur organisation et leurs activités. Les associations ont la liberté de définir l'étendue de leurs activités, ce qui signifie qu'elles peuvent déterminer si elles souhaitent ou non opérer à l'échelon local, régional, national ou international. Les associations sont également libres d'adhérer à d'autres associations, fédérations et confédérations, qu'elles soient nationales ou internationales.

Principe 5 : Egalité de traitement et non-discrimination

30. La législation et la politique relatives aux associations doivent être appliquées de manière uniforme et ne doivent établir aucune forme de discrimination à l'encontre d'une personne ou d'un groupe de personnes quel qu'en soit le motif, tel que l'âge, la naissance, la couleur de peau, le genre, l'identité de genre, l'état de santé, le statut de migrant ou de résident, la langue, l'origine nationale, ethnique ou sociale, le handicap physique ou mental, les opinions politiques ou autres, la propriété, la race, la religion ou les convictions, l'orientation sexuelle ou toute autre situation. Aucune personne ou groupe de personnes qui souhaite constituer une association ne doit être indûment avantagé ou désavantagé par rapport à une autre personne ou groupe de personnes. L'appartenance ou non à une association ne doit pas constituer un motif de traitement discriminatoire des personnes.

Principe 6 : Liberté d'expression et d'opinion

31. Les associations jouissent du droit à la liberté d'expression et d'opinion dans le cadre de leurs objectifs et de leurs activités⁶⁷. Ce droit s'ajoute au droit individuel à la liberté d'expression et d'opinion reconnu aux membres d'associations. Les associations ont le droit de participer à tout débat politique ou public, indépendamment du fait que leur position est en accord avec la politique du gouvernement ou qu'elle préconise une modification de la loi.

Principe 7 : Liberté de solliciter, de recevoir et d'utiliser des ressources

32. Les associations doivent pouvoir librement solliciter, recevoir ou utiliser des ressources financières, matérielles et humaines, aussi bien nationales, qu'étrangères ou internationales, afin d'exercer leurs activités. Les États doivent tout particulièrement veiller à ne pas restreindre ou verrouiller l'accès des associations aux ressources en se fondant sur la nationalité ou le pays d'origine de leurs sources de financement, ni stigmatiser les associations qui bénéficient de telles ressources. Cette liberté est uniquement soumise aux exigences prévues par la législation généralement applicable en matière de douanes, devises étrangères, prévention du blanchiment d'argent et du terrorisme, ainsi que celles relatives à la transparence et au financement des partis politiques et des élections, sous réserve toutefois que ces exigences soient conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme.

Principe 8 : Bonne administration de la législation, des politiques et des pratiques relatives aux associations

33. La mise en œuvre de la législation, des politiques et des pratiques pertinentes en matière d'associations est assurée par des autorités de régulation, y compris des organes administratifs, qui se doivent d'agir de manière impartiale et en temps utile et qui ne doivent subir aucune influence politique ou autre. Les autorités de régulation veillent également à ce que le grand public dispose de renseignements pertinents au sujet de leurs procédures et de leur fonctionnement, qui doivent être simples à comprendre et à respecter. L'étendue des pouvoirs des autorités de régulation doit être clairement définie par la loi, et l'ensemble de leur personnel doit être dûment qualifié et correctement supervisé. Les décisions et les actes des autorités de régulation doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle indépendant. Les agents des autorités de régulation se doivent d'exercer leurs fonctions avec diligence, et tout manquement doit être corrigé et tout abus sanctionné. Les associations doivent être

⁶⁷ CrEDH, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC] (requêtes n^{os} 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, arrêt du 13 février 2003), paragraphe 88, <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60936>>; et CrEDH, *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC] (requête n^o 44158/98, arrêt du 17 février 2004), paragraphe 91.

consultées de manière significative au sujet de l'adoption et de l'application de toute loi, politique et pratique ayant trait à leurs activités. La législation, les politiques et les pratiques doivent être réexaminées régulièrement afin de faciliter l'exercice de la liberté d'association dans l'environnement en constante évolution dans lequel les associations exercent leurs activités.

Principe 9 : Légalité et légitimité des restrictions

34. Toute restriction au droit à la liberté d'association et aux droits des associations, y compris les sanctions, doit être en strictement conforme aux normes internationales⁶⁸. Toute restriction doit notamment être prévue par la loi et poursuivre un but légitime. En outre, la loi concernée doit être précise, certaine et prévisible, tout particulièrement lorsque des dispositions accordent un pouvoir discrétionnaire aux pouvoirs publics⁶⁹. Elle doit également être adoptée dans le cadre d'un processus démocratique, qui garantit la participation et l'examen du public et qui doit être largement accessible. Les seuls buts légitimes reconnus par les normes internationales pour justifier des restrictions sont la sécurité nationale ou la sûreté publique, l'ordre public, la protection de la santé ou de la morale publiques et la protection des droits et libertés d'autrui. L'étendue de ces buts légitimes doit être interprétée de manière restrictive.

Principe 10 : Proportionnalité des restrictions

35. Toute restriction au droit à la liberté d'association et aux droits des associations, y compris des sanctions, doit être nécessaire dans une société démocratique et, par conséquent, proportionnée à son but légitime. Le principe de nécessité dans une société démocratique exige qu'il y ait un juste équilibre entre les intérêts des personnes exerçant le droit à la liberté d'association, les intérêts des associations elles-mêmes et les intérêts de la société dans son ensemble. La nécessité d'imposer des restrictions doit par conséquent être soigneusement appréciée et reposer sur des éléments de preuve convaincants. L'option la moins intrusive doit toujours être retenue. Une restriction doit toujours être interprétée et appliquée de manière restrictive⁷⁰ et ne doit jamais éteindre complètement le droit concerné, ni porter atteinte à son essence. Toute interdiction ou dissolution d'une association doit, en particulier, systématiquement intervenir en dernier ressort, par exemple lorsque le comportement d'une association est source d'une menace imminente de violence ou d'une autre violation grave de la loi, et ne saurait être appliquée pour sanctionner une infraction mineure. Toute restriction doit être fondée sur les circonstances particulières de l'espèce, et aucune restriction générale ne doit être appliquée.

Principe 11 : Droit à un recours effectif en cas de violation des droits

36. Les associations, leurs fondateurs et leurs membres, ainsi que toute personne qui cherche à exercer son droit à la liberté d'association, doivent pouvoir jouir d'un recours effectif pour contester ou demander le réexamen des décisions qui ont des incidences sur l'exercice de leurs droits. Cela suppose de garantir à toute association et personne

⁶⁸ Voir annexe A.

⁶⁹ Voir CrEDH, *Hasan et Chausch c. Bulgarie* [GC] (requête n° 30985/96, arrêt du 26 octobre 2000), paragraphe 84, <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58921>>; et CrEDH, *Aliyev et autres c. Azerbaïdjan* (requête n° 28736/05, arrêt du 18 décembre 2008), paragraphe 35, <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-90340>>.

⁷⁰ Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), Principe 4 : Proportionnalité.

concernée le droit d'engager une action en justice ou d'interjeter appel et d'obtenir le contrôle juridictionnel de toute action ou inaction des autorités ayant une incidence sur leurs droits, y compris les actions relatives à la création d'associations et celles concernant leur conformité avec l'acte constitutif ou d'autres exigences prévues par la loi. Afin de garantir l'existence d'un recours effectif, il est impératif que les procédures judiciaires, y compris les recours et les contrôles juridictionnels, soient conformes aux normes relatives à un procès équitable. Les procédures doivent par ailleurs être claires et financièrement abordables. Les recours doivent pouvoir être exercés en temps utile et prévoir une juste réparation, y compris l'indemnisation du préjudice moral et matériel.

SECTION C : NOTES INTERPRÉTATIVES

Introduction

37. Les présentes notes interprétatives visent à permettre de mieux comprendre les lignes directrices et à ce titre se doivent d'être lues de concert avec ces dernières. Elles ne se contentent pas seulement de développer et de servir d'outils pour leur interprétation, mais offrent également des exemples de bonnes pratiques visant à garantir le bon fonctionnement de la législation et de la réglementation relatives aux associations. Les notes interprétatives se subdivisent en deux parties : la sous-section 1, qui donne une interprétation plus détaillée des principes directeurs énoncés dans la section B, et la sous-section 2, qui se concentre sur certaines des principales difficultés rencontrées pour donner corps aux principes directeurs lors de l'élaboration d'un cadre juridique visant à réglementer les associations.

Définition d'une « association »

38. Aux fins des présentes lignes directrices, une association est « **un organisme indépendant, organisé et sans but lucratif qui repose sur le regroupement volontaire de personnes ayant un intérêt, une activité ou un objectif commun** ». Bien qu'une association ne soit pas tenue d'acquiescer la personnalité morale, elle doit avoir une certaine forme ou structure institutionnelle

39. Il convient de souligner qu'indépendamment de la classification prévue par la législation pour une entité donnée, seule la substance d'une entité permet de déterminer si elle bénéficie de la protection du droit à la liberté d'association. Aucune législation visant à refuser à une entité le statut d'association, ou à la soustraire du champ d'application de la liberté d'association et aux droits qui lui sont associés, n'est autorisée.

Autonomie et caractère organisé

40. Une association doit être autonome afin de bénéficier de la protection du droit à la liberté d'association. Bien que cela suppose que les associations aient une certaine forme de structure institutionnelle, le caractère autonome et organisé des associations ne doit pas être interprété comme requérant l'obtention de la personnalité morale afin pour une association d'exister.

Indépendance

41. Une association doit être indépendante et n'être soumise à aucune forme d'ingérence induite de la part de l'État ou d'autres acteurs extérieurs⁷¹. Une association n'est pas

⁷¹ Pour de plus amples informations sur le rôle particulier joué par les partis politiques au cours des élections et au Parlement, voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), « Les partis pendant les élections », pages 55 à 64.

indépendante dès lors que les décisions relatives à ses activités et opérations sont prises par une personne autre que les membres de l'association ou un organe désigné par ces derniers à cette fin. La présence d'un bailleur de fonds unique ou principal n'entraîne pas automatiquement la perte d'indépendance d'une association. Une association qui est ouvertement constituée d'entreprises et qui vise à promouvoir leurs intérêts est une association légitime et doit à ce titre bénéficier de la protection du droit à la liberté d'association.

42. Certains types d'associations, du fait de leur manque d'indépendance ne relèvent pas du champ d'application des garanties internationales du droit à la liberté d'association, comme nous l'avons indiqué plus haut. Cependant, c'est le statut *de facto* de l'association qui devrait être apprécié afin de déterminer si celle-ci est indépendante ou non plutôt que la catégorie qui lui aurait été assignée par une disposition légale. Les lois et les règlements peuvent classer différemment certaines entités, lorsque ces dernières ne font pas preuve d'indépendance. La CrEDH utilise certains critères pour apprécier l'indépendance d'une entité par rapport à l'État. Ces critères sont le fait que l'entité en question : (1) doive son existence à la volonté du législateur ; (2) ait été créée conformément à la législation applicable aux associations privées ; (3) soit intégrée aux structures de l'État ; (4) jouisse de prérogatives exorbitantes du droit commun, tant administratives que normatives ou disciplinaires ; et (5) agisse comme une autorité publique, à l'instar de certaines associations et organisations professionnelles⁷².

Activité à but non lucratif

43. Une association ne doit pas avoir de but lucratif, ce qui suppose que son objectif premier ne doit pas être de générer des revenus. En outre, une association ne peut distribuer les bénéfices susceptibles de découler de ses activités entre ses membres ou fondateurs, mais doit les investir dans l'association et les consacrer à la poursuite des objectifs de l'association⁷³.

Création et caractère volontaire des associations

44. Le droit de constituer une association est reconnu à toute personne ou groupe de personnes, qu'elles soient physiques ou morales.

45. L'adhésion à une association doit être volontaire ; il importe que toute personne puisse choisir librement d'adhérer ou non à une association⁷⁴. Dans certains cas, l'obligation d'adhérer à une association n'est pas incompatible avec le droit à la liberté d'association (pour de plus amples informations sur ces cas, voir la section C, sous-section 2 [C] des présentes lignes directrices, paragraphes 80 et 81).

46. Le caractère volontaire de l'adhésion⁷⁵ signifie par ailleurs qu'une personne qui ne souhaite pas adhérer à une association spécifique ne peut être sanctionnée ou désavantagée en subissant, par exemple, des conséquences négatives à la suite de son

⁷² Voir CrEDH, *Chassagnou et autres c. France* [GC] (requêtes n^{os} 25088/94, 28331/95 et 28443/95, arrêt du 29 avril 1999).

⁷³ Voir Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, paragraphe 9.

⁷⁴ Voir *Chassagnou et autres c. France* [GC] (requêtes n^{os} 25088/94, 28331/95 et 28443/95, arrêt du 29 avril 1999). Voir Déclaration universelle des droits de l'homme, article 20(2), et Cour interaméricaine des droits de l'homme, « Adhésion forcée dans une association prescrite par la loi pour la pratique du journalisme » (articles 13 et 29 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme), Avis consultatif n^o OC-5/85, 13 novembre 1985, Série A n^o 5.

⁷⁵ Voir, en outre, CrEDH, *Chassagnou et autres c. France* [GC] (requêtes n^{os} 25088/94, 28331/95 et 28443/95, arrêt du 29 avril 1999) ; et CrEDH, *A.S.P.A.S. et Lasgrezas c. France* (requête n^o 29953/08, arrêt du 22 septembre 2011), paragraphes 52 à 57.

refus d'adhésion⁷⁶. Cela suppose en outre que la personne concernée reste libre de constituer, avec d'autres, une association de son choix⁷⁷, ou d'adhérer à une association existante, sans avoir à subir de répercussions négatives de ce fait. Le caractère volontaire signifie également qu'une personne doit être libre de quitter une association et de résigner son adhésion à celle-ci. En fonction de la nature de l'association, l'adhésion ne doit pas nécessairement prendre une forme structurée.

Buts et objectifs

47. L'aspect le plus important de la définition d'une « association » – et d'ailleurs l'aspect le plus important du droit à la liberté d'association – est la capacité reconnue à des personnes d'agir collectivement pour poursuivre des intérêts communs, lesquels peuvent être ceux des membres eux-mêmes, du grand public ou de certaines catégories de la population. Il importe que les fondateurs et les membres d'une association puissent déterminer librement l'étendue de ses buts et objectifs. Les associations devraient être libres de poursuivre ces buts et objectifs sans ingérence induite de l'État ou de tiers. Ces buts et objectifs doivent cependant se conformer aux exigences d'une société démocratique⁷⁸.

Personnalité morale

48. La législation doit reconnaître les associations formelles et informelles⁷⁹ ou, au moins, permettre à ces dernières de fonctionner sans qu'elles soient considérées comme illégales⁸⁰. Ce principe est particulièrement important, dans la mesure où les personnes ou groupes de

⁷⁶ Voir Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Gauthier c. Canada* (Communication n° 633/95, 5 mai 1999). Voir également CrEDH, *Wilson c. Royaume-Uni* (requêtes n°s 30668/96, 30671/96 et 30678/96, arrêt du 2 juillet 2002). La CrEDH a conclu que l'effet de la loi relative à l'adhésion syndicale mise en œuvre en Royaume-Uni permettait aux employeurs de traiter moins favorablement leurs employés qui n'étaient pas disposés à renoncer à leur droit de consulter un syndicat. La Cour a conclu que le recours à des incitations financières pour amener les salariés à renoncer à des droits syndicaux portait violation de l'article 11 de la CrEDH, dans la mesure où il entrave de manière effective la capacité pour un syndicat de lutter pour la protection des intérêts de ses membres. Voir également Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Baena Ricardo et autres c. Panama*, 28 novembre 2003, Série C n° 104, paragraphes 160, et 171 à 173.

⁷⁷ Voir Commission de Venise, « *Avis sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme* » (14-15 octobre 2011) CDL-AD(2011)035, dont le paragraphe 42 énonce que « [l]a liberté d'association comprend les droits de fonder une association, d'adhérer à une association existante et d'obtenir que l'association remplisse ses fonctions sans ingérence illégale de l'État ou d'autres personnes. Elle englobe à la fois le droit positif de fonder ou de rejoindre une association, et le droit négatif de ne pas être forcé d'adhérer à une association constituée en droit civil ».

⁷⁸ CrEDH, *Parti communiste unifié de Turquie c. Turquie* [GC] (requête n° 19392/92, arrêt du 30 janvier 1998), *Refah Partisi (le Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC] (requêtes n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, arrêt du 13 février 2003) et *Partidul Comunistilor (Nepecești) et Ungureanu c. Roumanie* (requête n° 46626/99, arrêt du 3 février 2005). Voir également « *Objectives and Activities: Basic Principles* » (en anglais), associationline.org, <<http://associationline.org/guidebook/action/read/chapter/7>>; et Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, paragraphe 11.

⁷⁹ En ce qui concerne les organisations non gouvernementales, le principe de liberté des associations informelles est cristallisé dans les Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe qui précisent que « [l]es ONG peuvent être des entités informelles ou posséder la personnalité juridique ». Voir Conseil de l'Europe, *Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe*, 13 novembre 2002, Principe n° 5. Voir également Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, dont le paragraphe 3 énonce que « [l]es ONG peuvent être des entités ou organisations soit informelles soit dotées de la personnalité juridique ».

⁸⁰ Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Financement des associations et organisation de réunions pacifiques)*, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 avril 2013, paragraphe 82, http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-39_fr.pdf.

Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Menaces pesant sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association des groupes de population les plus à risques)*, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 avril 2014, paragraphe 55, http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A_HRC_26_29_FRE.DOC.

personnes, susceptibles d'être confrontés à des obstacles juridiques, pratiques, sociaux, religieux ou culturels lors de la création officielle d'une association, doivent conserver leur liberté de constituer des associations informelles, ou d'y adhérer, et exercer leurs activités⁸¹. La législation ne devrait pas contraindre les associations à acquérir une personnalité morale officielle, mais devrait leur donner la possibilité de le faire⁸².

49. Il importe, notamment, que la législation n'impose pas aux associations de se soumettre à une procédure d'enregistrement officielle. Les associations devraient plutôt être en mesure de faire usage d'un cadre juridique protecteur pour faire valoir leurs droits, indépendamment du fait qu'elles soient enregistrées ou non. Les associations ne devraient pas être interdites au seul motif qu'elles n'ont pas de personnalité morale. Lorsqu'une association souhaite s'enregistrer pour acquérir la personnalité morale, les procédures en question ne doivent pas être contraignantes, mais simples et rapides afin de faciliter le processus.

50. Une association qui acquiert la personnalité morale se voit ainsi reconnaître des droits et obligations par la loi, y compris la capacité de conclure des contrats et d'ester en justice et de faire l'objet d'une action en justice. Les associations informelles dépendent de la personnalité morale de leurs membres pour effectuer de tels actes afin de poursuivre leurs objectifs.

Cadre légal

51. Les dispositions législatives applicables aux associations varient considérablement entre les États participants de l'OSCE et États membres du Conseil de l'Europe. Il est primordial que les constitutions et autres textes législatifs des États membres facilitent et protègent efficacement le rôle et le fonctionnement des associations et le droit à la liberté d'association. La pratique montre qu'une loi spécifique régissant les associations n'est pas essentielle au bon exercice et à la protection du droit à la liberté d'association. Il peut en effet s'avérer suffisant que soit en place un certain nombre de dispositions juridiques visant à faciliter la création et l'existence des associations.

52. Lorsque des lois et/ou dispositions législatives spécifiques régissant les associations sont adoptées, elles doivent être conformes aux normes conventionnelles et non conventionnelles sur lesquelles se fondent les présentes Lignes directrices.

53. Le cadre légal devrait être conçu afin de garantir la jouissance du droit à la liberté d'association et sa mise en œuvre, et non entraver l'exercice de ce droit⁸³.

⁸¹ Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Meilleures pratiques visant à promouvoir et à protéger le droit de réunion pacifique et la liberté d'association)*, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 mai 2012, paragraphe 56, http://www.ohchr.org/documents/hrbodies/hrcouncil/regularsession/session20/a-hrc-20-27_fr.pdf. En ce qui concerne les organisations non gouvernementales, le principe de la liberté d'association informelle est énoncé dans les Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe qui précisent que « [l]es ONG peuvent être des entités informelles ou posséder la personnalité juridique ». Voir Conseil de l'Europe, *Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe*, Strasbourg, 13 novembre 2002, Principe n° 5). Voir également Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, dont le paragraphe 3 énonce que « [l]es ONG peuvent être des entités ou organisations soit informelles soit dotées de la personnalité juridique ».

⁸² Voir CrEDH, *Sidiropoulos et autres c. Grèce* (requête n° 26695/95, arrêt du 10 juillet 1998) ; et CrEDH, *Gozelik et autres c. Pologne* [GC] (requête n° 44158/98, arrêt du 17 février 2004), dans laquelle la CrEDH a déclaré que le droit d'agir collectivement n'aurait aucun sens dans la pratique, sans la possibilité de créer une entité juridique afin de poursuivre les objectifs d'une organisation.

⁸³ Pour un examen plus approfondi de la question, voir la partie 2 de la section C des Lignes directrices sur le cadre réglementaire, qui fournit des informations détaillées sur la manière dont la loi devrait faciliter l'exercice de ce droit.

Types particuliers d'associations

54. Certains types d'associations justifient d'être mentionnés séparément. En effet, compte tenu de la nature spécifique de telles associations, elles peuvent être soumises à un certain nombre d'autres dispositions constitutionnelles, lois et règlements. C'est notamment le cas des organisations religieuses, des partis politiques, des syndicats, des défenseurs des droits de l'homme et de nombreuses organisations non gouvernementales.

Organisations religieuses

55. Les organisations religieuses servent d'intermédiaire dans l'exercice du droit fondamental à la liberté de religion ou de conviction. Les *Lignes directrices concernant l'examen des lois relatives à la religion ou aux convictions* de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise de 2004 précisent qu'une réglementation spécifique aux organisations religieuses n'est pas nécessaire⁸⁴ et que la législation applicable aux autres associations peut s'appliquer de la même manière aux organisations religieuses. Ces lignes directrices de 2004 et les *Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction* de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise de 2014, qui les complètent, offrent aux législateurs des éléments d'orientation pertinents sur la manière dont la législation, qu'elle soit de droit commun ou spéciale, devrait traiter des questions relatives à la religion ou aux convictions, et doivent être consultées pour des informations plus précises en la matière.

Partis politiques

56. Un parti politique est « une association libre de personnes dont l'un des buts est de participer à la gestion des affaires publiques par le biais de la présentation de candidats à des élections libres et démocratiques »⁸⁵. En outre, « [l]es partis politiques sont une plateforme collective favorisant l'exercice des droits fondamentaux de l'individu en matière d'association et d'expression et ils sont reconnus par la Cour européenne des droits de l'homme comme des acteurs à part entière du processus démocratique. De plus, ils constituent le moyen le plus largement utilisé de participation politique et d'exercice des droits connexes. Les partis sont indispensables à une société politique pluraliste et jouent un rôle actif dans l'information d'un électorat bien informé et impliqué »⁸⁶.

57. En raison du rôle particulier que jouent les partis politiques dans les démocraties et de leurs objectifs spécifiques, leur réglementation fait l'objet de lignes directrices distinctes élaborées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise dont le principal objectif est d'assister les législateurs dans leur travail. Il convient à ce titre de consulter les *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (2010)⁸⁷ pour davantage de précisions sur la réglementation applicable aux partis politiques.

Syndicats

58. Les syndicats sont des organisations par l'intermédiaire desquelles les travailleurs cherchent à promouvoir et à défendre leurs intérêts communs⁸⁸. En tant qu'associations, les

⁸⁴ OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices concernant l'examen des lois relatives à la religion ou aux convictions* (Varsovie : BIDDH, 2004), paragraphe 1.

⁸⁵ OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), paragraphe 9.

⁸⁶ *Ibidem*, paragraphe 10.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ Voir également la Convention de l'Organisation internationale du Travail (OIT) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (entrée en vigueur le 4 juillet 1950), n° 87, dont l'article 10 précise que « [d]ans la

syndicats méritent une mention particulière en raison du rôle spécifique qu'ils jouent dans une société démocratique. L'article 11 de la CEDH et l'article 22 du PIDCP font d'ailleurs spécifiquement référence aux syndicats.

59. Le droit de constituer des syndicats englobe le droit reconnu aux syndicats de définir leurs propres règles, d'élire librement leurs représentants, de gérer leurs affaires et d'adhérer à des fédérations et confédérations syndicales. Le droit à la liberté d'association garanti par ailleurs à tout travailleur le droit d'adhérer à une organisation de son choix et de fonder de nouveaux syndicats sans autorisation préalable. Bien que ces droits puissent ne pas différer de ceux des autres associations, la CrEDH reconnaît que l'article 11 de la CEDH inclut la liberté des syndicats à prendre part à des négociations collectives avec les employeurs, que les pouvoirs publics sont par ailleurs tenus de faciliter⁸⁹. Le droit de négociation collective est garanti par l'article 4 de la Convention n° 98 de l'OIT⁹⁰, qui impose l'obligation d'adopter des mesures afin d'encourager et de promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de la négociation collective. En vertu de l'article 1 de cette convention, notamment, les travailleurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi, y compris la protection contre tout préjudice subi en raison de son affiliation syndicale ou de sa participation à des activités syndicales.

60. En outre, l'article 11 de la CEDH suppose que la « défense des intérêts » des syndicats exige notamment qu'ils soient entendus par les autorités compétentes.

61. Enfin, le droit de grève est important pour les activités et le fonctionnement des syndicats⁹¹. La CrEDH a considéré que ce droit était essentiel pour les syndicats et, qu'en l'absence d'un tel droit, tous les autres droits et libertés des syndicats seraient illusoires⁹². Même si le droit de grève n'a pas été énoncé en termes absolus et qu'il peut être soumis à des restrictions, de nombreuses recommandations de la Commission d'experts pour

présente convention, le terme *organisation* signifie toute organisation de travailleurs ou d'employeurs ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs ».

⁸⁹ CrEDH, *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, (requêtes n°s 30668/96, 30671/96 et 30678/96, arrêt du 2 juillet 2002) et CrEDH, *Demir et Baykara c. Turquie* [GC] (requête n° 34503/97, 12 novembre 2008).

⁹⁰ Organisation internationale du Travail (OIT), *C089 – Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 (n° 89)*, dont l'article 4 énonce que « [d]es mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire de conventions collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs d'une part, et les organisations de travailleurs d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi ».

⁹¹ Comme le reconnaît explicitement le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après : PIDESC) dans son article 8, alinéa 1, qui dispose : « 1. Les États parties au présent Pacte s'engagent à assurer : a) Le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui. [...] (d) **Le droit de grève**, exercé conformément aux lois de chaque pays » ; et dans la Charte sociale européenne, « Article 6 – Droit de négociation collective », qui dispose « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective, les Parties s'engagent :

1. à favoriser la consultation paritaire entre travailleurs et employeurs ;
 2. à promouvoir, lorsque cela est nécessaire et utile, l'institution de procédures de négociation volontaire entre les employeurs ou les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de régler les conditions d'emploi par des conventions collectives ;
 3. à favoriser l'institution et l'utilisation de procédures appropriées de conciliation et d'arbitrage volontaire pour le règlement des conflits du travail ;
- et reconnaissent :

4. le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le **droit de grève**, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur ».

⁹² CrEDH, *Wilson, Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie* (requête n° 68959/01, arrêt du 21 avril 2009) et *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, (requête n° 31045/10, arrêt du 8 avril 2014)

l'application des conventions et recommandations et du Comité de la liberté syndicale de l'OIT, ainsi que des arrêts de la CrEDH, ont clairement déclaré que l'interdiction du droit de grève était incompatible avec les garanties applicables aux syndicats prévues respectivement par la Convention n° 87 de l'OIT et par l'article 11 de la CEDH⁹³.

Défenseurs des droits de l'homme

62. Les défenseurs des droits de l'homme sont des personnes dont l'action menée « individuellement ou en association avec d'autres, [vise à] promouvoir et lutter pour la protection et la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales » à l'échelon local, national et international⁹⁴. Compte tenu de la nature de leur action, les défenseurs des droits de l'homme doivent bénéficier d'une protection particulière au niveau à la fois local, national et international, dans la mesure où leurs activités les exposent régulièrement à des risques spécifiques et à des abus dont ils sont la cible. Les droits généraux des défenseurs des droits de l'homme sont exposés dans les *Lignes directrices sur la protection des défenseurs des droits de l'homme* de l'OSCE/BIDDH.

Organisations non gouvernementales

63. Une organisation non gouvernementale peut être une association. Et, bien que de nombreux documents pertinents internationaux et régionaux aient tenté d'esquisser la forme que ces organisations prennent, il n'existe pas de définition universelle de ce qu'est une organisation non gouvernementale⁹⁵. Parmi ces documents figure la Recommandation du Conseil de l'Europe sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, qui énonce que les organisations non gouvernementales « sont des entités ou organisations autonomes volontaires créées pour réaliser les objectifs essentiellement non lucratifs de leurs fondateurs ou adhérents » et n'incluent pas les partis politiques⁹⁶. La recommandation ajoute que les organisations non gouvernementales « comprennent les entités ou organisations créées soit par des personnes (physiques ou morales) à titre individuel, soit par des groupes de telles personnes⁹⁷ ». Aux fins des présentes Lignes directrices, les organisations non gouvernementales qui n'ont pas d'adhérents ou qui ne disposent pas de plusieurs fondateurs n'entrent pas dans le champ d'application de la définition d'une association.

⁹³ Voir Bureau international du travail (BIT), *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, 5ème édition révisée (2006), notamment les paragraphes 525, 532, 534, 541, 544 et 568, disponible sur http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090632.pdf. Voir également CrEDH, *Schmidt et Dahlström c. Suède* (requête n° 5589/72, arrêt du 6 février 1976), dont le paragraphe 36 précise que « [l']article 11 [de la Convention européenne des droits de l'homme] [...] laisse cependant à chaque État le choix des moyens à employer [pour permettre l'engagement d'une action collective] ; l'octroi du droit de grève représente sans nul doute l'un des plus importants d'entre eux, mais il y en a d'autres » ; CrEDH, *Wilson, Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie* (requête n° 68959/01, arrêt du 21 avril 2009) et *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, (requête n° 31045/10, arrêt du 8 avril 2014).

⁹⁴ OSCE/BIDDH, *Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders* (en anglais) (Varsovie : BIDDH, 2014) paragraphe 2, page 1.

⁹⁵ Voir également Conseil de l'Europe, « Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe », Strasbourg, 13 novembre 2002, selon lesquels « [i]l n'y a pas de définition générale d'une ONG en droit international et ce terme recouvre des entités extrêmement variées au sein des États membres. Il convient donc de se référer aux différentes pratiques suivies dans chaque État, en ce qui concerne notamment la forme qu'une ONG doit adopter pour bénéficier de la personnalité juridique ou se voir accorder certains avantages. Certains types d'ONG, comme les trusts, ne sont connus que dans certains États. Le champ d'action des ONG est lui aussi très variable, puisque le constituant des ONG aussi bien de petites structures locales ne comptant que quelques membres, comme un club municipal d'échecs, que des associations internationales de renommée mondiale, comme certaines ONG chargées de la défense et de la promotion des droits de l'homme ».

⁹⁶ Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, « Principes de base », paragraphe 1.

⁹⁷ *Ibidem*, paragraphe 2.

Autres associations

64. Certains types d'associations, telles que les fondations⁹⁸, les organisations qui œuvrent en faveur de l'émancipation des femmes, les organisations visant à promouvoir les droits des minorités et/ou des groupes vulnérables, les organisations de jeunes et d'enfants, les organisations écologiques et les associations en matière de logement, peuvent également faire l'objet de dispositions légales particulières. Ces dispositions spécifiques peuvent reconnaître les différents besoins de ces associations et, par conséquent, devraient viser à faciliter leurs activités et non à les entraver. Les dispositions qui favorisent certains types d'associations doivent être conformes aux principes d'égalité de traitement et de non-discrimination.

65. Les associations militaires sont souvent soumises à des dispositions particulières, qui, contrairement à ce que nous venons de dire, visent à restreindre leurs activités, généralement pour des raisons de sécurité nationale. Cependant, et bien que certaines restrictions soient autorisées, le droit à la liberté d'association du personnel militaire se doit néanmoins d'être respecté⁹⁹.

Autres droits pertinents

66. Bien que le droit à la liberté d'association soit le droit fondamental sur lequel se concentrent les présentes lignes directrices, la garantie d'autres droits connexes est également pertinente pour l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre de la législation applicable à la liberté d'association.

67. Ces droits connexes comprennent, notamment, sans pour autant s'y limiter, le droit à la liberté d'expression et d'opinion, le droit à la liberté de réunion pacifique, le droit à la liberté de religion ou de conviction, le droit à ne faire l'objet d'aucune discrimination, le droit de propriété, le droit à un recours effectif, le droit à un procès équitable, le droit à la liberté de circulation et le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, ainsi que le droit de grève reconnu aux membres des syndicats. Ces droits sont aussi bien garantis aux particuliers qu'aux associations en tant qu'entité. Il importe de garder à l'esprit la nécessité de garantir et de protéger ces droits lors de l'élaboration de toute législation concernant la liberté d'association.

⁹⁸ CrEDH, *Özbek et autres c. Turquie* (requête n° 35570/02, 6 octobre 2009), paragraphes 34, 35 et 38.

⁹⁹ Voir OSCE/BIDDH et Centre pour le contrôle démocratique des Forces Armées (DCFAF), *Manuel sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales du personnel des forces armées* (Varsovie : BIDDH, 2008), pages 65 à 73.

SOUS-SECTION 1 – PRINCIPES DIRECTEURS

Principe 1 : *Présomption de légalité de la constitution, des objectifs et des activités des associations*

68. Il convient de présumer de la légalité de la constitution des associations, ainsi que de la légalité de leur création, de leurs objectifs, de leurs actes constitutifs, de leurs buts, de leurs intentions et de leurs activités¹⁰⁰. Cela signifie que, sauf preuve contraire, l'État doit présumer qu'une association donnée a été constituée de manière légale et adéquate et que ses activités sont légales. Toute mesure à l'encontre d'une association et/ou de ses membres ne peut être prise que si les articles de son instrument fondateur (y compris les actes constitutifs, les statuts et les règlements) sont manifestement illégaux, ou lorsque des activités illégales précises ont été entreprises.

69. Il convient de veiller au respect de cette présomption même lorsque la législation prévoit qu'un certain nombre d'exigences, telles que des formalités d'enregistrement, doivent être satisfaites pour la création d'une association. Il est cependant important de rappeler qu'une association non enregistrée peut également bénéficier de la protection conférée par l'article 22 du PIDCP et l'article 11 de la CEDH, ainsi que par d'autres instruments internationaux et régionaux qui réaffirment cette liberté¹⁰¹.

70. En outre, la législation devrait être rédigée et mise en œuvre de manière à s'assurer que les actes d'un membre d'une association ne soient pas automatiquement attribués à l'association dans son ensemble, et que ces actes ne portent pas atteinte à l'existence de l'association ou à la légalité de ses instruments fondateurs, ses objectifs ou ses activités¹⁰².

Principe 2 : *Obligation faite à l'État de respecter, protéger et faciliter l'exercice du droit à la liberté d'association*

71. Il incombe à l'État de respecter, protéger et faciliter l'exercice du droit à la liberté d'association.

72. L'État doit s'abstenir de toute ingérence dans les droits et libertés des associations et de leurs membres. L'État a par conséquent l'obligation de veiller au respect de ces droits et libertés fondamentaux. Bien que le droit à la liberté d'association vise principalement à protéger les associations et leurs membres de toute forme d'ingérence de la part de l'État, la

¹⁰⁰ Commission de Venise, « *Avis sur la compatibilité avec les normes universelles des droits de l'homme de l'article 193-1 du Code pénal de la République du Bélarus relatif aux droits des associations non enregistrées* », CDL-AD(2011)036, 18 octobre 2011, dont le paragraphe 92 énonce que « la Commission de Venise rappelle que le simple fait qu'une association ne remplisse pas tous les critères fixés par la législation pertinente ne lui retire pas le droit à la liberté d'association, garantie sur le plan international. Dans son arrêt *Chassagnou et autres c. France* [GC] (requêtes n^{os} 25088/94, 28331/95 et 28443/95, arrêt du 29 avril 1999), paragraphe 100, la CrEDH souligne le caractère autonome du terme d'association : « la notion d'« association » possède [...] une portée autonome : la qualification en droit national n'a qu'une valeur relative et ne constitue qu'un simple point de départ ».

¹⁰¹ Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Meilleures pratiques visant à promouvoir et à protéger le droit de réunion pacifique et la liberté d'association)*, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 mai 2012, paragraphe 96, http://www.ohchr.org/documents/hrbodies/hrcouncil/regularsession/session20/a-hrc-20-27_fr.pdf.

¹⁰² Voir, par exemple, l'affaire dans laquelle la CrEDH a conclu au caractère disproportionné d'une dissolution ordonnée en raison de propos tenus par un ancien dirigeant d'un parti politique, *Dicle pour le Parti de la Démocratie (DEP) c. Turquie* (requête n^o 25141/94, arrêt du 10 décembre 2002), paragraphe 64. À l'inverse, la Cour a estimé que les actes et propos des membres et dirigeants d'un parti politique pouvaient être imputés à l'ensemble du parti dans les circonstances particulières de l'espèce, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC] (requêtes n^{os} 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, arrêt du 13 février 2003), paragraphes 101 à 103.

responsabilité de ce dernier est engagée dès lors qu'une violation de ce droit est commise parce qu'il n'a pas garanti ce droit dans la législation et la pratique nationales.

73. L'État, qui doit s'abstenir de toute forme d'ingérence, a en outre l'obligation positive d'adopter une législation et/ou de mettre en œuvre des pratiques visant à protéger le droit à la liberté d'association de toute ingérence de la part d'acteurs non étatiques. Ce principe s'applique également aux infractions commises par des particuliers que l'État aurait pu ou dû prévenir.

74. L'obligation positive faite à l'État de faciliter l'exercice du droit à la liberté d'association comprend la création d'un environnement favorable à la constitution et au fonctionnement des associations formelles et informelles. Il peut s'agir d'une obligation de prendre des mesures positives pour surmonter les difficultés particulières auxquelles sont confrontés un certain nombre de personnes ou groupes de personnes, comme les populations autochtones, les minorités, les personnes handicapées, les femmes et les jeunes, pour constituer des associations¹⁰³, ainsi que pour intégrer une perspective de genre dans leur volonté de créer un environnement sûr et favorable à la défense des droits de l'homme¹⁰⁴.

75. Cela signifie également que la législation devrait s'appliquer à simplifier l'ensemble des conditions et procédures relatives aux différentes activités des associations. Il convient par ailleurs de noter que la création d'un environnement favorable impose également que l'État offre un accès aux ressources et qu'il permette aux associations de solliciter, recevoir et utiliser ces ressources.

Principe 3 : Liberté de création et d'adhésion

76. Toute personne physique et morale, ressortissante ou non, ou tout groupe formé par ces personnes, est libre de créer une association, dotée ou non de la personnalité morale. Toute personne peut créer une association ou y adhérer en qualité de membre. Une association peut servir les intérêts communs de ses fondateurs et de ses membres ou ceux du grand public, ou d'une partie spécifique de celui-ci. Les dispositions légales relatives à l'adhésion à des associations, lorsqu'elles existent, doivent clairement énoncer que toute personne peut librement créer une association, ainsi qu'y adhérer et la quitter.

77. Les restrictions admissibles imposées à la capacité de créer des associations sont limitées dans leur portée et sont susceptibles d'être mises en place pour les enfants, les agents publics - y compris les membres de la police et le personnel militaire - et les non-ressortissants (ce point est examiné plus en détail dans la section C, sous-section 2 [A] des présentes lignes directrices).

78. La personnalité morale ne constitue pas une condition nécessaire à la constitution d'une association, et la décision de chercher à acquérir ou non la personnalité morale doit être laissée à discrétion de l'association concernée. La législation peut toutefois exiger qu'il existe un accord entre deux personnes au moins pour constituer une association et, lorsque cette association choisit d'acquérir la personnalité morale, que l'association présente certains documents constitutifs.

¹⁰³ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Observation générale n° 25 : Article 25 (Participation aux affaires publiques et droit de vote)*, 12 juillet 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, paragraphe 12. Voir également Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Menaces pesant sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association des groupes de population les plus à risques)*, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 avril 2014, paragraphe 56, http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A_HRC_26_29_FRE.DOC.

¹⁰⁴ En ce qui concerne la discrimination et la violence spécifiquement systémiques et structurelles dont font l'objet les défenseuses des droits de l'homme de tous âges, voir Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 68/181, décembre 2013, paragraphe 5.

79. Il convient que les associations soient libres de déterminer leurs conditions d'adhésion, sous réserve toutefois de respecter le principe de non-discrimination (décrit ci-dessous), et leurs propres règles.

80. Il importe qu'une personne puisse librement choisir d'adhérer ou non à une association¹⁰⁵. Ce principe suppose également qu'une personne soit libre de choisir à quelle organisation elle souhaite s'affilier, et que toute personne soit libre de constituer sa propre association¹⁰⁶.

81. Les particuliers ne devraient par conséquent généralement pas être contraints d'adhérer à une association¹⁰⁷. Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a également réaffirmé que « nul ne peut être obligé de faire partie d'une association »¹⁰⁸. Dans certains cas de figure, l'obligation d'appartenir à certaines associations, par exemple l'ordre des avocats ou autres associations professionnelles, les chambres de commerce, les associations de logement et les syndicats d'étudiants, comme c'est le cas dans un certain nombre de pays, n'est pas incompatible avec le droit à la liberté d'association. Cela s'explique par l'objectif poursuivi de l'adhésion obligatoire et par l'absence de toute interdiction faite aux membres de constituer leur propre entité¹⁰⁹. Ces entités ne relèvent cependant pas des présentes Lignes directrices dans la mesure où elles ne sont pas conformes à l'exigence de caractère volontaire et d'indépendance par rapport à l'État. Certains pays, par exemple, contournent ce problème d'adhésion forcée en permettant aux particuliers qui refusent d'adhérer à un syndicat, alors qu'ils bénéficient des avantages syndicaux, de s'acquitter d'une partie des cotisations allouées aux activités relatives aux salaires et aux conditions d'emploi sur le lieu de travail¹¹⁰. Ce versement ne couvre pas la partie des cotisations consacrées aux activités idéologiques telles que le lobbying, le soutien à l'élection de responsables publics ou le fait d'aborder des questions d'intérêt public ne concernant pas l'environnement de travail immédiat.

82. Outre les rares cas de figure mentionnés ci-dessus, l'obligation d'adhérer à une association peut être admise en cas de besoin social impérieux. Cela vaut également même lorsque les objectifs d'une association sont fondamentalement contraires aux convictions de ceux que l'on cherche à contraindre à l'adhésion, à condition qu'il existe une possibilité raisonnable de mettre fin à cette adhésion et qu'il n'y ait aucune autre solution moins restrictive d'atteindre l'objectif visé¹¹¹. Cependant, il est peu probable que l'obligation d'appartenir à un syndicat puisse être considérée comme nécessaire à la jouissance effective des libertés syndicales, même en l'absence d'objection d'ordre philosophique à

¹⁰⁵ Voir également la Déclaration universelle des droits de l'homme, article 20(2), et Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Baena Ricardo et autres c. Panama*, 28 novembre 2003, Série C n° 104, paragraphe 159.

¹⁰⁶ Commission de Venise, « *Avis sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme* », CDL-AD (2011)035, 19 octobre 2011, dont le paragraphe 42 énonce que « [l]a liberté d'association comprend les droits de fonder une association, d'adhérer à une association existante et d'obtenir que l'association remplisse ses fonctions sans ingérence illégale de l'État ou d'autres personnes. Elle englobe à la fois le droit positif de fonder ou de rejoindre une association, et le droit négatif de ne pas être forcé d'adhérer à une association constituée en droit civil ».

¹⁰⁷ Voir également la Déclaration universelle des droits de l'homme, article 20(2).

¹⁰⁸ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Résolution 15/21 sur le droit de réunion et d'association pacifiques*, 6 octobre 2010, adoptée par 21 voix contre 5, et 19 abstentions. Voir également la Déclaration universelle des droits de l'homme, article 20(2).

¹⁰⁹ Voir, par exemple, CrEDH, *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique* (requêtes n°s 6878/75 et 7238/75, arrêt du 23 juin 1981) et *Langborger c. Suède* (requête n° 11179/84, 22 juin 1989) et Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Wallman et autres c. Autriche*, (Communication n° 1002/2001, 1^{er} avril 2004).

¹¹⁰ Voir, par exemple, l'affaire *the United States of America, Abood v. Detroit Board of Education*, 433 U.S. 915, 97 S.Ct. 2989 (23 mai 1977).

¹¹¹ Voir CrEDH, *Chassagnou et autres c. France* [GC] (requêtes n°s 25088/94, 28331/95 et 28443/95, arrêt du 29 avril 1999) et CrEDH, *A.S.P.A.S. et Lasgrezas c. France* (requête n° 29953/08, arrêt du 22 septembre 2011), paragraphes 52 à 57.

l'adhésion au syndicat concerné¹¹². Dans l'ensemble, aucune obligation d'adhésion à une association qui n'est qu'une conséquence indirecte des avantages que procure l'adhésion ou les activités syndicales légitimes n'a été jugée constitutive d'une violation de la CEDH¹¹³.

CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE D'ISLANDE (17 JUIN 1944)

Article 74

[...]

Nul ne peut être contraint d'adhérer à une association. Toutefois, la loi peut rendre pareille adhésion obligatoire si celle-ci est nécessaire à l'accomplissement par une association d'une mission d'intérêt public ou pour protéger les droits d'autrui.

[...]

83. La législation ne devrait pas prévoir de dispositions susceptibles de sanctionner directement ou indirectement des personnes pour leur appartenance ou non à une association. Le caractère volontaire de l'adhésion¹¹⁴ suppose qu'une personne ne souhaitant pas adhérer à une association particulière ne doit subir aucune répercussion négative à la suite de cette décision¹¹⁵. De même, l'adhésion à une association ne doit entraîner aucune conséquence négative. La CrEDH a ainsi conclu dans l'affaire *Vogt c. Allemagne*¹¹⁶ à la violation du droit à la liberté d'association lorsqu'une personne est punie, harcelée ou sanctionnée, ou subit tout autre traitement défavorable en raison de son adhésion à une association.

84. Les incitations financières prévues par l'État ou les tiers, qui visent à soutenir l'existence et le succès d'une association peuvent s'avérer utiles et justifiées. Dans le même temps, lorsqu'elles sont utilisées pour dissuader une adhésion, elles peuvent porter atteinte au caractère volontaire du droit à la liberté d'association¹¹⁷, ainsi qu'enfreindre le principe de l'égalité de traitement. Il convient par conséquent de garder à l'esprit l'effet concret de ces mesures d'incitation financière lors de leur élaboration ou de leur mise en œuvre.

¹¹² Voir CrEDH, *Sørensen et Rasmussen c. Danemark* [GC] (requêtes n^{os} 52562/99 et 52620/99, arrêt du 11 janvier 2006). Selon les organes de contrôle de l'OIT, les conventions de l'OIT laissent à chaque État le soin de décider de l'opportunité de garantir le droit des travailleurs à ne pas adhérer à une organisation professionnelle ou d'autoriser et, le cas échéant, de réglementer l'utilisation dans la pratique des clauses de sécurité syndicale. Les organes de contrôle de l'OIT imposent pour seules conditions que ces clauses soient le fruit d'une libre négociation entre les organisations de travailleurs et les employeurs, y compris les employeurs du secteur public, et qu'elles s'abstiennent d'imposer des « conditions déraisonnables » aux personnes sollicitant cette affiliation, ces conditions pouvant être alors jugées discriminatoires.

¹¹³ Voir Commission européenne des droits de l'homme, *X c. Pays-Bas* (requête n^o 2290/64, décision du 6 février 1967) ; CrEDH, *Sigurdur A. Sigurjónsson c. Islande* (requête n^o 16130/90, arrêt du 30 juin 1993) ; et CrEDH, *Gustafsson c. Suède* (requête n^o 15773/89, arrêt du 25 avril 1996). Aux États-Unis, la législation peut imposer un certain nombre d'obligations aux personnes qui ne sont pas membres d'un syndicat, telles que le versement des cotisations et le respect du contrat prévoyant l'obligation d'adhérer à un syndicat, afin d'éviter la présence d'employés non syndiqués tirant profit de la situation, au lieu d'imposer l'adhésion elle-même.

¹¹⁴ Voir CrEDH, *Chassagnou et autres c. France* [GC] (requêtes n^{os} 25088/94, 28331/95 et 28443/95, arrêt du 29 avril 1999).

¹¹⁵ Voir Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Gauthier c. Canada* (Communication n^o 633/95, 5 mai 1999).

¹¹⁶ CrEDH, *Vogt c. Allemagne* [GC] (requête n^o 17851/91, arrêt du 26 septembre 1995), paragraphes 57 à 61 et 66 à 68.

¹¹⁷ CrEDH, affaire *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni* (requêtes n^{os} 30668/96, 30671/96 et 30678/96, arrêt du 2 juillet 2002) dans laquelle la législation autorisant les employeurs à recourir à des incitations financières pour pousser les salariés à renoncer à leurs droits syndicaux a été jugée comme contraire à l'article 11 de la CEDH, dans la mesure où elle prive de fait le syndicat de sa capacité à lutter pour la protection de ses adhérents.

85. Le droit d'une association à déterminer qui peut y adhérer doit également être protégé¹¹⁸. Une association a le loisir de définir des exigences spécifiques en matière d'adhésion, à condition que toute personne qui ne réunit pas ces conditions, et qui par conséquent ne peut devenir membre de l'association, ait le droit de créer l'association de son choix.

Principe 4 : Liberté de définir les objectifs et les activités, y compris l'étendue des activités

86. Les fondateurs et membres d'associations sont libres de définir les objectifs et les activités de celles-ci. Ils peuvent ainsi adopter leurs propres actes constitutifs et règles, déterminer leur structure de gestion interne et élire leurs conseils d'administration et leurs représentants.

87. Sous réserve de la restriction concernant les activités à but lucratif évoquée plus haut, les associations devraient être en mesure de poursuivre tout objectif et d'entreprendre toute activité permise aux particuliers qui agissent à titre individuel. La législation applicable aux associations ne devraient par ailleurs pas imposer ni restreindre les objectifs et les activités que les associations souhaitent poursuivre et entreprendre, notamment en prévoyant une liste restrictive d'objectifs ou d'activités autorisés ou en interprétant de manière restrictive les dispositions légales relatives aux objectifs et aux activités des associations.

88. Toutefois, comme le droit à la liberté d'association n'est pas un droit absolu, certaines restrictions à ce principe général peuvent être autorisées, sous réserve qu'elles soient conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme. Par conséquent, toute restriction de ce type doit systématiquement être prévue par la loi, poursuivre un but légitime et être nécessaire dans une société démocratique (voir Principe 9). Le caractère « illégal » d'un objectif ou d'une activité doit être examiné et apprécié au regard des normes internationales en matière de droits de l'homme. Les organisations qui font de la propagande en faveur de la guerre ou qui incitent à la haine nationale, raciale ou religieuse, par exemple, peuvent être interdites si leurs activités constituent une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence¹¹⁹. D'autre part, la promotion d'une conscience minoritaire ne doit

¹¹⁸ En ce qui concerne les syndicats, voir CrEDH, *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni* (requête n° 11002/05, arrêt du 27 février 2007), paragraphe 39.

¹¹⁹ Voir également CrEDH, *Vona c. Hongrie* (requête n° 35943/10, arrêt du 9 juillet 2013), paragraphe 55, et Assemblée générale des Nations Unies, *Convention internationale sur l'élimination de toute les formes de discrimination raciale*, 21 décembre 1965, Nations Unies, Recueil des Traités, volume 993, page 3, ci-après : ICERD), dont l'article 4, <<http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>>, dispose que « [I]s États parties condamnent toute propagande et toutes organisations qui s'inspirent d'idées ou de théories fondées sur la supériorité d'une race ou d'un groupe de personnes d'une certaine couleur ou d'une certaine origine ethnique, ou qui prétendent justifier ou encourager toute forme de haine et de discrimination raciales ; ils s'engagent à adopter immédiatement des mesures positives destinées à éliminer toute incitation à une telle discrimination, ou tous actes de discrimination, et, à cette fin, tenant dûment compte des principes formulés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et des droits expressément énoncés à l'article 5 de la présente Convention, ils s'engagent notamment : [...] (b) A déclarer illégales et à interdire les organisations ainsi que les activités de propagande organisée et tout autre type d'activité de propagande qui incitent à la discrimination raciale et qui l'encouragent et à déclarer délit punissable par la loi la participation à ces organisations ou à ces activités ». Voir également l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 5 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui précise que : « 1. Aucune disposition du présent Pacte ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et des libertés reconnus dans le présent Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues audit Pacte », ainsi que son article 20 qui énonce que « [t]oute propagande en faveur de la guerre est interdite par la loi. 2. Tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi ». Voir également l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui précise que : « Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention ».

pas être considérée comme une menace illégale à l'intégrité territoriale d'un État¹²⁰. Ainsi, le simple fait que la législation nationale ou les autorités administratives déclarent « illégal » un but, un objectif ou une activité ne rend pas forcément légitimes les restrictions imposées au but, à l'objectif ou à l'activité poursuivi ou entrepris par une association.

89. Les associations ont le droit de préconiser des modifications de la législation ou de l'ordre constitutionnel tant qu'elles se contentent d'employer des moyens pacifiques pour exercer leur liberté d'expression. La CrEDH a rappelé que « malgré son rôle autonome et la spécificité de sa sphère d'application, l'article 11 [de la CEDH] doit s'envisager aussi à la lumière de l'article 10 [de la Convention]. 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 [de la Convention] »¹²¹. Cette liberté d'expression consacrée par l'article 10 de la CEDH s'applique, sous réserve de conformité avec son paragraphe 2, non seulement aux informations ou idées accueillies favorablement ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi à celles qui « heurtent, choquent ou inquiètent »¹²².

90. En conséquence, une association ne doit pas être interdite, dissoute ou faire l'objet d'une quelconque sanction simplement parce qu'elle préconise pacifiquement une modification de la législation ou de l'ordre constitutionnel¹²³. Il est cependant impératif que les moyens utilisés pour parvenir à une telle modification, ainsi que l'issue véritable de ce changement soient eux-mêmes compatibles avec les principes démocratiques fondamentaux¹²⁴.

91. Les autorités devraient systématiquement appliquer une présomption de légalité et ne pas spéculer ou tirer de conclusions hâtives lorsqu'elles examinent la recevabilité des objectifs et activités proposés par une association, ainsi que lorsqu'elles apprécient la signification du nom qu'elle s'est choisi et des termes employés dans ses actes constitutifs ou dans ses statuts¹²⁵. En règle générale, les associations devraient être autorisées à déterminer si les activités qu'elles entreprennent entrent dans le champ d'application des objectifs prévus par leurs actes constitutifs ou statuts.

92. Enfin, la liberté de définir l'étendue de ses activités suppose qu'une association devrait être à même de décider si elle souhaite mener son action à l'échelon local, régional, national ou international. Cela signifie également qu'une association, en sa qualité d'entité, devrait être en mesure d'adhérer à une autre association, une fédération ou une confédération, qu'elle soit nationale ou internationale¹²⁶.

Principe 5 : Egalité de traitement et non-discrimination

93. Toute personne doit jouir de manière égale de la liberté d'association. Lorsqu'elles mettent en place une réglementation applicable à la liberté d'association, les autorités doivent veiller à ce qu'elle n'établisse aucune forme de discrimination à l'encontre d'une

¹²⁰ CrEDH, *Sidiropoulos et autres c. Grèce* (requête n° 26695/95, arrêt du 10 juillet 1998), paragraphe 44.

¹²¹ CrEDH, *Vona c. Hongrie* (requête n° 35943/10, arrêt du 9 juillet 2013), paragraphe 53 ; *Young, James and Webster c. Royaume-Uni* (requête n° 7601/76, arrêt du 13 août 1981), paragraphe 57 ; et *Vogt c. Allemagne* [GC] (requête n° 17851/91, arrêt du 26 septembre 1995), paragraphe 64.

¹²² CrEDH, *Vona c. Hongrie* (requête n° 35943/10, arrêt du 9 juillet 2013), paragraphe 53.

¹²³ CrEDH, *Women on Waves c. Portugal* (requête n° 31276/05, arrêt du 3 février 2009), paragraphes 41 et 42.

¹²⁴ CrEDH, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC] (requête n° 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, arrêt du 13 février 2003). Voir également OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), paragraphe 93.

¹²⁵ CrEDH, *Parti communiste unifié de Turquie c. Turquie* [GC] (requête n° 19392/92, arrêt du 30 janvier 1998).

¹²⁶ Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Exercice des droits à la liberté de réunion pacifique et d'association dans le contexte des organisations multilatérales)*, UN Doc. A/69/365, 1^{er} septembre 2014, paragraphe 96, <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/523/23/PDF/N1452323.pdf?OpenElement>>.

personne ou d'un groupe de personnes, et quel qu'en soit le motif, tel que l'âge, la naissance, la couleur de peau, le genre, l'identité de genre, l'état de santé, le statut de migrant ou de résident, la langue, l'origine nationale, ethnique ou sociale, les opinions politiques ou autres, le handicap physique ou mental, la propriété, la race, la religion ou les convictions, l'orientation sexuelle ou toute autre situation.

94. Le principe de non-discrimination interdit toute discrimination directe et indirecte, et exige que toute personne puisse jouir d'une égale protection de la loi et qu'elle ne fasse l'objet d'aucune discrimination du fait de l'application pratique d'une mesure ou d'un texte de loi. Toute personne ou tout groupe de personnes qui souhaite constituer une association devrait être en mesure de le faire sur la base de l'égalité de traitement devant la loi et les autorités publiques. Le principe de non-discrimination suppose en outre que la législation et les autorités publiques traitent les associations de manière égale en ce qui concerne la réglementation applicable à leur création, leur enregistrement (le cas échéant) et leurs activités. Toute différence de traitement entre des associations différentes est discriminatoire en l'absence d'une justification objective et raisonnable, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un but légitime ou s'il n'existe aucun rapport de proportionnalité raisonnable entre les moyens employés et le but visé¹²⁷.

95. Le droit à la liberté d'association autorise généralement les fondateurs d'une association et ses membres à choisir avec qui ils souhaitent la constituer ou qui peut y adhérer. Cet aspect du droit d'association est cependant soumis à l'interdiction de toute discrimination. Il convient donc que toute différence de traitement d'une personne en ce qui concerne la création d'une association ou l'adhésion à celle-ci, en raison des caractéristiques ou des situations personnelles mentionnées plus haut, repose sur une justification raisonnable¹²⁸. Une différence de traitement fondée sur la race, la couleur de peau, le genre et l'orientation sexuelle ne peut se justifier que pour des «raisons particulièrement impérieuses»¹²⁹.

96. Le principe d'égalité de traitement n'empêche pas pour autant une différence de traitement fondée sur des critères objectifs sans lien avec des points de vue ou des convictions. Lorsque la nécessité de soutenir certaines associations se justifie, certaines différences de traitement peuvent être mises en place pour elles. C'est notamment le cas des mesures particulières d'incitation en faveur des organisations caritatives ou du soutien de l'État aux associations qui préconisent davantage d'égalité entre les hommes et les femmes ou entre les groupes ethniques minoritaires et majoritaires.

Principe 6 : Liberté d'expression et d'opinion

97. La liberté d'association est étroitement liée à l'exercice de la liberté d'expression et d'opinion et lui sert de vecteur¹³⁰. Il convient que les associations puissent exercer leur droit à la liberté d'expression et d'opinion en poursuivant leurs objectifs et en exerçant leurs activités. A cet égard, la Commission de Venise a déclaré que :

« [I]a liberté d'association n'a guère de sens sans la liberté d'expression, comme l'a encore récemment souligné la Commission de Venise. L'exercice de la liberté d'association par les travailleurs, les étudiants et les défenseurs des droits de l'homme a toujours été au cœur du

¹²⁷ CrEDH, *Genderdoc-M c. Moldova* (requête n° 9106/06, arrêt du 12 juin 2012), paragraphe 50.

¹²⁸ Voir, par exemple, CrEDH, *Willis c. Royaume-Uni* (requête n° 36042/97, arrêt du 11 juin 2002), paragraphe 48.

¹²⁹ CrEDH, *Staatkundig Gereformeerde Partij c. Pays-Bas* (requête n° 58369/10, arrêt du 10 juillet 2012), paragraphe 73, <[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112340#{"itemid":\["001-112340"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112340#{)>.

¹³⁰ Article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; voir également Commission de Venise, « *Avis sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme* », CDL-AD(2011)035, 19 octobre 2011, paragraphe 102.

combat pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde, et reste essentiel dans une société une fois la démocratie atteinte »¹³¹.

98. Les associations peuvent parfois souhaiter poursuivre des objectifs ou mener des actions qui ne sont pas en accord avec les pensées et idées d'une grande partie de la société, voire vont totalement à leur encontre. Cependant, comme souligné précédemment et en vertu de la jurisprudence en vigueur, la liberté d'expression dans une démocratie dynamique implique également l'expression de points de vue qui peuvent « heurter, choquer ou inquiéter » l'État ou une fraction quelconque de la population¹³².

99. Des restrictions à la liberté d'expression et d'opinion peuvent être appliquées lorsque cette expression ou le discours employé équivaut à un appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence¹³³. Les expressions concrètes de discours de haine « peuvent être tellement insultantes pour des individus ou des groupes d'individus qu'elles ne bénéficient pas du degré de protection que l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme accorde aux autres formes d'expression. Tel est le cas lorsque le discours de haine vise à la destruction des autres droits et libertés protégés par la Convention, ou à des limitations plus amples que celles prévues dans cet instruments »¹³⁴.

100. Conformément à l'article 19(2) du PIDCP, le droit à la liberté d'expression comprend « la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix ». La législation ne devrait pas restreindre l'accès à l'information et sa diffusion en invoquant la protection de la santé publique et des bonnes mœurs, dans la mesure où une telle restriction peut empêcher les associations d'exercer leurs activités de plaidoyer et de sensibiliser l'opinion publique ou d'offrir certains services, comme l'éducation relative à la santé maternelle et reproductive¹³⁵, ou les mesures visant à lutter contre la discrimination fondée sur le genre ou à l'encontre des groupes minoritaires ou marginalisés de la société. La sécurité nationale est souvent invoquée pour justifier la classification excessive d'informations comme étant sensibles, ce qui limite ainsi l'accès à des informations d'intérêt général. Toute loi qui limite la liberté de rechercher et de diffuser des informations au-delà des restrictions autorisées par les normes internationales en matière de droits de l'homme et qui n'est pas conforme aux principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité devrait être immédiatement abrogée ou modifiée.

101. Concrètement, l'exercice de la liberté d'expression et d'opinion suppose également que les associations soient libres d'entreprendre des activités de recherche et d'éducation, ainsi que de prendre position sur des questions relevant du débat public, que la position défendue soit conforme ou non à la politique du gouvernement ou qu'elle préconise une modification de la législation¹³⁶.

¹³¹ Commission de Venise, « *Avis sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme* », CDL-AD (2011)035, 19 octobre 2011, paragraphe 84.

¹³² CrEDH, *Handyside c. Royaume-Uni* (requête n°5493/72, arrêt du 7 décembre 1976).

¹³³ Article 20(2) du PIDCP ; voir également OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique* (Varsovie : BIDDH, 2010), 2^{ème} édition, paragraphe 96. Voir également CrEDH, *Vona c. Hongrie* (requête n° 35943/10, arrêt du 9 juillet 2013), paragraphe 55.

¹³⁴ Conseil de l'Europe, *Recommandation n° R(97)20 du Comité des Ministres aux États membres sur le « discours de haine »*, 30 octobre 1997, Principe n° 4, également énoncé par les *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique* de l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise (Varsovie : BIDDH, 2010), 2^{ème} édition, paragraphe 96.

¹³⁵ CrEDH, *Open Door et Dublin Well Woman c. Irlande* (requête n°s 14234/88 et 14235/88, arrêt du 29 octobre 1992).

¹³⁶ Voir Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, paragraphes 12 et 13.

Principe 7 : Liberté de solliciter, de recevoir et d'utiliser des ressources

102. La protection conférée par l'article 22 du PIDCP et par l'article 11 de la CEDH s'étend à l'ensemble des activités d'une association¹³⁷. Il convient par ailleurs de souligner que les associations doivent disposer des moyens de poursuivre leurs objectifs¹³⁸. Les activités de collecte de fonds sont par conséquent protégées en vertu de l'article 22 du PIDCP et de l'article 11 de la CEDH. Le droit à la liberté d'association n'aurait en effet aucun sens si les groupes de personnes qui souhaitent s'associer n'étaient pas en mesure d'accéder à différents types de ressources, y compris financières, en nature, matérielles et humaines, et provenant de différentes sources, aussi bien publiques que privées, que nationales, étrangères ou internationales (pour de plus amples informations sur les ressources, voir la section C, sous-section 2 [E] des présentes Lignes directrices). La capacité de solliciter, de recevoir et d'utiliser des ressources est par conséquent un élément indispensable à l'existence et au fonctionnement de toute association¹³⁹. Les associations devraient par ailleurs être libres d'entreprendre toute activité économique ou commerciale légale qui vise à soutenir ses activités non lucratives.

103. Les restrictions imposées à la liberté d'accès aux ressources, et ainsi à celle de solliciter, recevoir et d'utiliser ces ressources, peuvent dans certains cas se justifier. Cependant, toute restriction doit être prévue par la loi, constituer une mesure nécessaire dans une société démocratique et être dans l'intérêt de la sécurité nationale et de la sûreté publique, de l'ordre public, de la protection de la santé ou de la morale publiques, ou de la protection des droits et libertés d'autrui. Les restrictions de l'accès aux ressources qui réduisent la capacité des associations de poursuivre leurs objectifs et leurs activités peuvent constituer une ingérence dans le droit à la liberté d'association.

104. Les ressources obtenues par les associations peuvent légitimement être soumises à certaines exigences en matière d'information et de transparence. De telles obligations ne doivent toutefois pas représenter une charge excessive et doivent être proportionnées à la taille de l'association et à l'étendue de ses activités, tout en tenant compte de la valeur de ses actifs et de ses revenus.

Principe 8 : Bonne administration de la législation, des politiques et des pratiques relatives aux associations

105. La mise en œuvre de la législation et des pratiques relatives aux associations doit être assurée par les autorités de régulation de manière impartiale, en temps utile et dans la perspective de garantir l'exercice du droit à la liberté d'association. L'étendue des pouvoirs conférés aux autorités de régulation doit être clairement définie par la loi. Ces autorités doivent également veiller à ce que le public dispose des informations pertinentes sur leurs procédures et leur fonctionnement, afin de les encourager à rendre des comptes.

¹³⁷ Voir Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Korneenko et autres c. Bélarus* (Communication n° 1274/2004, 31 octobre 2006), paragraphe 7.2.

¹³⁸ CrEDH, *Les saints monastères c. Grèce* (requêtes n°s 13092/87 et 13984/88, arrêt du 9 décembre 1994), paragraphes 86 et 87 ; *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni* (requête n° 30668/96, arrêt du 2 juillet 2002), paragraphe 45 ; *Demir et Baykara c. Turquie* [GC] (requête n° 34503/97, arrêt du 12 novembre 2008), paragraphe 157.

¹³⁹ Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Financement des associations et organisation de réunions pacifiques)*, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 avril 2013, Partie III (Possibilité pour les associations d'avoir accès à des ressources financières : une composante essentielle du droit à la liberté d'association), <http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-23-39_funding_FR.pdf>. Voir également Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme*, Résolution A/RES/53/144, 9 décembre 1998, article 13, <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_fr.pdf>.

106. Il convient que les associations et leurs membres soient consultés lors du processus d'adoption et de mise en œuvre de règlements ou de pratiques concernant leurs activités. Ils devraient avoir accès à l'information¹⁴⁰ et devraient être dûment avisés, en temps utile, des processus de consultation. Ces consultations devraient par ailleurs être significatives et inclusives, et à ce titre impliquer les parties concernées représentant un éventail de points de vue différents et opposés, y compris celles qui se montrent critiques à l'égard des propositions avancées. Les autorités chargées de l'organisation des consultations devraient également avoir l'obligation de répondre aux propositions formulées par les parties intéressées, notamment lorsque les points de vue de ces dernières ont été écartés¹⁴¹.

107. En outre, la réglementation et les pratiques relatives aux activités des associations devraient être régulièrement réexaminées afin de faciliter l'exercice du droit à la liberté d'association dans l'environnement en constante évolution dans lequel les associations exercent leurs activités. Cela peut par exemple signifier que les associations devraient être en mesure de soumettre les documents requis par voie électronique et d'exercer leurs activités sous la forme et selon le forum de leur choix, y compris au moyen de conférences électroniques et en ligne. Le réexamen régulier de la réglementation et des pratiques ne devrait toutefois pas se traduire par une obligation de nouvel enregistrement des associations déjà enregistrées.

Principe 9 : Légalité et légitimité des restrictions

108. Comme nous l'avons précisé plus haut, le droit à la liberté d'association n'est pas un droit absolu et des restrictions à ce droit sont par conséquent possibles. Toute restriction est cependant soumise à des conditions strictes et aucune restriction ne doit jamais éteindre complètement le droit à la liberté d'association, ni porter atteinte sur son essence

109. Premièrement, toute restriction légale ou autre applicable aux associations devrait être fondée sur la Constitution ou sur tout autre texte de loi de l'État concerné. Les restrictions doivent être « prévues par la loi » et conçues de telle sorte qu'elles ne puissent être appliquées de manière arbitraire ; la législation en question doit être accessible et suffisamment claire pour permettre aux particuliers et aux associations de s'assurer que leurs activités sont conformes aux restrictions¹⁴².

110. Deuxièmement, toute disposition légale visant à restreindre le droit à la liberté d'association doit poursuivre un objectif légitime, qui doit uniquement reposer sur les buts légitimes reconnus par les normes internationales, à savoir : la sécurité nationale ou la sûreté publique, l'ordre public, la protection de la santé ou de la morale publiques et la protection des droits et libertés d'autrui.

111. Troisièmement, ces restrictions doivent être nécessaires dans une société démocratique. Cela suppose que toute restriction soit proportionnée à l'objectif légitime poursuivi et qu'il existe des arguments solides et objectifs pour justifier l'adoption de la loi et son application. En règle générale, la loi doit être compatible avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il est par ailleurs essentiel que toute limitation

¹⁴⁰ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Observation générale n° 34 : Article 19 : Liberté d'opinion et liberté d'expression*, 12 septembre 2011 ; dont le paragraphe 18 énonce que « [l]e paragraphe 2 de l'article 19 [du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, portant sur la liberté d'expression et d'opinion] vise un droit d'accès à l'information détenue par les organismes publics. Cette information est constituée par les dossiers détenus par un organisme public, quelles que soient la forme sous laquelle elle est stockée, la source et la date de production ».

¹⁴¹ Recommandation tirée de « *Session II: Access to Funding from Natural and Legal Persons, whether Domestic, Foreign or International* » de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, « *Consultation Roundtable on Funding, Independence, and Accountability of Associations* », Varsovie, 6 et 7 mai 2014.

¹⁴² CrEDH, *Tebietli Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan* (requête n° 37083/03, arrêt du 8 octobre 2009), paragraphes 56 et 57.

qui en découle soit interprétée strictement ; seuls des motifs convaincants et impérieux afin d'expliquer leur mise en place sont acceptables. En d'autres termes, seuls des impératifs incontestables peuvent justifier une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'association¹⁴³. Enfin, la loi doit être parfaitement claire, tout particulièrement en ce qui concerne les dispositions qui confèrent un pouvoir discrétionnaire aux autorités publiques¹⁴⁴. Elle doit également être précise et certaine, ainsi qu'avoir été adoptée dans le cadre d'un processus démocratique qui assure la participation et l'examen du et par public¹⁴⁵.

Principe 10 : Proportionnalité des restrictions

112. La proportionnalité est un principe omniprésent à la fois dans le PIDCP et dans la CEDH ; elle revêt une importance particulière en matière de restriction des droits. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies évalue également la légitimité des restrictions aux droits pouvant faire l'objet de dérogations, en se fondant sur le principe de proportionnalité¹⁴⁶. Le fait de garantir que l'ingérence de l'État dans l'exercice d'une liberté fondamentale ne dépasse pas les limites nécessaires dans une société démocratique exige de parvenir à un juste équilibre entre un ensemble d'intérêts divergents et de veiller à ce que les moyens choisis soient les moins restrictifs pour servir ces intérêts.

113. Dans le cadre du processus législatif, cette recherche d'un juste équilibre devrait consister à apprécier, d'une part, si une ingérence prévue dans l'exercice du droit à la liberté d'association se justifie dans une société démocratique et, d'autre part, si le moyen choisi est bien le moins intrusif possible parmi tous ceux qui auraient pu être adoptés¹⁴⁷. Il incombe par conséquent à l'État de prouver que toute restriction poursuit un but légitime auquel des mesures moins intrusives ne permettraient pas de parvenir¹⁴⁸.

114. Le principe de proportionnalité s'avère particulièrement essentiel pour apprécier l'opportunité d'interdire ou de dissoudre une association. La CrEDH a déclaré à maintes reprises que toute interdiction ou dissolution ne peut être qu'une mesure de dernier ressort¹⁴⁹, par exemple lorsque le comportement d'une association implique une menace imminente de violence ou toute autre violation grave de la loi. En outre, le principe de proportionnalité impose qu'une interdiction ou une dissolution ne soit jamais utilisée pour sanctionner une infraction mineure.

¹⁴³ Commission de Venise, « *Avis sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme* », CDL-AD(2011)035, 19 octobre 2011, paragraphe 85.

¹⁴⁴ CrEDH, *Hasan et Chausch c. Bulgarie* [GC] (requête n° 30985/96, arrêt du 26 octobre 2000), paragraphe 84 ; et CrEDH, *Aliyev et autres c. Azerbaïdjan* (requête n° 28736/05, arrêt du 18 décembre 2008), paragraphe 35.

¹⁴⁵ OSCE, Document de la réunion de Moscou de 1991, dont le paragraphe 18.1 précise que « [l]es lois seront élaborées et adoptées au terme d'une procédure ouverte exprimant la volonté du peuple, directement ou par l'intermédiaire de ses représentants élus ».

¹⁴⁶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Observation générale n° 34 : Article 19 : Liberté d'opinion et liberté d'expression*, 12 septembre 2011, paragraphe 22, qui mentionne l'affaire *Velichkin c. Bélarus* du Comité des droits de l'homme des Nations Unies (Communication n° 1022/2001, 20 octobre 2005).

¹⁴⁷ CrEDH, *Sürek c. Turquie* (n° 1) (requête n° 26682/95, arrêt du 8 juillet 1999), paragraphe 58 ; et CrEDH, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC] (requêtes n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, arrêt du 13 février 2003).

¹⁴⁸ Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), dont le paragraphe 52 énonce que « [l]a proportionnalité devrait être évaluée sur la base de plusieurs facteurs dont : la nature du droit en question ; le but de la restriction envisagée ; la nature et l'étendue de la restriction envisagée ; la relation (de pertinence) entre la nature de la restriction et le but qu'elle poursuit ; la présence éventuelle de moyens moins restrictifs permettant d'atteindre le but déclaré dans les circonstances de l'espèce ».

¹⁴⁹ CrEDH, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC] (requêtes n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, arrêt du 13 février 2003) ; et *Vona c. Hongrie* (requête n° 35943/10, arrêt du 9 juillet 2013).

115. Dans la pratique, toute restriction doit se fonder sur les circonstances particulières de l'espèce et aucune restriction générale ne doit être appliquée. Cela signifie, notamment, que la législation ne devrait comporter aucune disposition qui prévoit purement et simplement l'interdiction ou la dissolution d'une association pour certains faits ou omissions, indépendamment des circonstances de l'espèce.

Principe 11 : Droit à un recours effectif en cas de violation des droits

116. Les associations, leurs fondateurs et leurs membres devraient bénéficier du droit à un recours effectif contre toute décision ayant trait à leurs droits fondamentaux et, en particulier, celles concernant leurs droits à la liberté d'association, d'expression, d'opinion et de réunion. Cela suppose de leur reconnaître le droit de déposer un recours ou de faire réexaminer par un tribunal indépendant et impartial toute décision ou omission des autorités, ainsi que toute autre exigence prévue par la législation, concernant leur enregistrement, leurs obligations statutaires, leurs activités, leur interdiction et dissolution ou sanctions. Dès lors qu'une violation de la part des autorités est constatée, une réparation juste et effective doit être possible en temps utile¹⁵⁰. La procédure de recours et de réexamen doit être claire et financièrement abordable et il convient que les décisions rendues prévoient le versement d'une indemnisation pour préjudice moral ou pécuniaire¹⁵¹.

117. Toutes les associations doivent être traitées sur pied d'égalité devant un tribunal impartial et, en cas de violation alléguée de l'un de leurs droits, elles doivent bénéficier de la pleine protection du droit à un procès équitable et public. Il s'agit d'un aspect fondamental de la protection des associations contre tout contrôle excessif exercé par le pouvoir exécutif ou les autorités administratives.

118. Les fondateurs, les membres et les représentants d'associations devraient également jouir du droit à un procès équitable dans toute procédure engagée par eux ou à leur encontre. Par conséquent, en matière de restrictions imposées à une association, le droit à la tenue d'un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial établi par la loi est une exigence essentielle qui doit être garantie par la législation.

119. Les associations qui ne disposent pas de la personnalité morale doivent être autorisées à désigner des personnes compétentes qui représenteront leurs intérêts.

120. Tout recours ou contestation portant sur une décision d'interdire, de dissoudre ou de suspendre les activités d'une association devrait normalement suspendre temporairement l'effet d'une telle décision en question, ce qui signifie que la décision en question ne devrait pas être exécutée avant que la décision relative au recours ou à la contestation ne soit rendue. Cela permet ainsi d'éviter de se retrouver devant un fait accompli, dans la mesure où le gel des comptes bancaires et la suspension des activités mettrait, dans les faits, un terme à l'existence même de l'association avant que le recours ne soit examiné. Cette disposition ne devrait cependant pas s'appliquer aux affaires dans lesquelles il existe des éléments de preuve particulièrement solides qu'une infraction a été commise par une association.

¹⁵⁰ Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), Principe 9 : Droit à un recours effectif en cas de violation des droits.

¹⁵¹ *Ibidem*. En ce qui concerne les partis politiques et compte tenu de leur rôle spécifique, le principe d'effectivité suppose qu'un certain nombre de décisions et de recours puissent être rendus ou exercés rapidement (par exemple avant et non à l'issue d'une élection) ; voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), Principe 9 : Droit à un recours effectif en cas de violation des droits.

121. Les associations devraient également bénéficier de la protection d'institutions non judiciaires, telles que les services des médiateurs et commissaires aux droits de l'homme, par le biais de procédures de dépôt de plaintes visant à faire valoir leurs droits¹⁵².

SOUS-SECTION 2 – LE CADRE RÉGLEMENTAIRE RELATIF AUX ASSOCIATIONS

A. Égalité de traitement et non-discrimination

122. Le principe selon lequel les droits fondamentaux de la personne s'appliquent sans discrimination à toute personne relevant de la juridiction d'un État est essentiel pour garantir la pleine jouissance et la protection de ces droits. La non-discrimination est définie aux articles 2 et 26 du PIDCP et à l'article 14 du Protocole n° 12 à la CEDH, ainsi que dans un certain nombre d'autres instruments universels et régionaux, comme la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF)¹⁵³ et à l'article 1 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme (CADH)¹⁵⁴. Alors que l'article 14 de la CEDH définit la discrimination comme illégale uniquement sous l'angle de la jouissance d'un droit protégé par la Convention, le Protocole n° 12 à la CEDH prévoit plus largement l'interdiction de toute discrimination dans la jouissance de tout droit prévu par la législation.

123. Toute différence de traitement est jugée discriminatoire si elle se fonde sur une caractéristique ou situation personnelle, telle que l'âge, la naissance, la couleur de peau, le genre, l'identité de genre, l'état de santé, le statut de migrant ou de résident, la langue, l'origine nationale, ethnique ou sociale, le handicap physique ou mental, les opinions politiques ou autres, la propriété, la race, la religion ou les convictions, l'orientation sexuelle ou toute autre situation, et si elle n'a pas de justification objective et raisonnable. Une différence de traitement est également discriminatoire si elle ne poursuit pas un but légitime reconnu par les normes internationales ou en l'absence d'un rapport de proportionnalité raisonnable entre les moyens employés et but visé¹⁵⁵. Le principe de non-discrimination interdit toute discrimination directe et indirecte. La discrimination directe concerne les actes ou la réglementation qui génèrent des inégalités, alors que la discrimination indirecte englobe les actes ou la réglementation qui, même s'ils ne sont pas discriminatoires de prime abord, entraînent une inégalité de traitement lors de leur application.

124. Il convient que toute personne puisse jouir de manière égale du droit à la liberté d'association. Toute personne ou groupe de personnes qui souhaite constituer une

¹⁵² Voir les Principes de Paris « Principes complémentaires concernant le statut des commissions ayant des compétences à caractère quasi juridictionnel » et l'Observation générale 2.10, telle qu'adoptée par le Bureau du Comité international de coordination lors de sa réunion à Genève les 6 et 7 mai 2013, disponible sur : <<http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20MAY%202013%20FINAL%20REPORT-French.pdf>>.

¹⁵³ CEDEF/CEDAW, <<http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>>, dont l'article 7 énonce que « [I]es États parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays et, en particulier, leur assurent, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit [...] (c) De participer aux organisations et associations non gouvernementales s'occupant de la vie publique et politique du pays ».

¹⁵⁴ Convention américaine relative aux droits de l'homme, article 1 « Obligation de respecter les droits », qui précise que : « 1. Les États parties s'engagent à respecter les droits et libertés reconnus dans la présente Convention et à en garantir le libre et plein exercice à toute personne relevant de leur compétence, sans aucune distinction fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la situation économique, la naissance ou toute autre condition sociale. 2. Aux effets de la présente Convention, tout être humain est une personne ».

¹⁵⁵ CrEDH, *Genderdoc-M c. Moldova* (requête n° 9106/06, arrêt du 12 juin 2012), paragraphe 50.

association devrait notamment être en mesure de le faire sur la base de l'égalité de traitement devant la loi.

LOI n° 8788 RELATIVE AUX ORGANISATIONS À BUT NON LUCRATIF DE LA RÉPUBLIQUE D'ALBANIE (2001)

Article 4

Toute personne physique ou morale, nationale ou étrangère, a le droit de créer une organisation à but non lucratif, d'en être membre ou de faire partie de ses organes de gestion ou du personnel administratif de l'organisation à but non lucratif.

125. En conséquence, lorsqu'elles adoptent des dispositions relatives à ce droit spécifique, les autorités doivent s'abstenir de toute inégalité de traitement à l'égard de toute personne, groupe de personnes ou type d'association, en l'absence d'une justification bien fondée. Toute restriction à la constitution d'associations imposée à certaines personnes ou à certains groupes de personnes devrait ainsi être étroitement énoncée¹⁵⁶.

126. Il importe par ailleurs que les autorités publiques traitent de la même manière les associations dans la réglementation applicable à leur création, à leur enregistrement (le cas échéant) et à leurs activités. Toutefois, certaines différences de traitement, comme l'octroi d'exonérations fiscales et autres formes de soutien, peuvent se justifier pour les associations qui satisfont à des besoins sociaux particuliers, tels que la promotion d'une plus grande égalité entre les femmes et les hommes, l'éducation ou les actions en faveur des sans domicile fixe. Il pourrait en être de même pour les associations qui jouent un rôle spécifique dans la garantie d'autres droits fondamentaux, comme le droit à la liberté de religion ou de conviction (en ce qui concerne les organisations religieuses) ou le droit de se présenter et de participer à des élections (en ce qui concerne les partis politiques). Un tel soutien peut également prendre la forme de mesures concrètes visant à répondre aux besoins et à surmonter les obstacles spécifiques auxquels sont confrontés les personnes ou groupes de personnes défavorisées ou vulnérables¹⁵⁷, en particulier lorsqu'ils font l'objet de discrimination intersectionnelle¹⁵⁸.

¹⁵⁶ CrEDH, *Ždanoka c. Lettonie* [GC] (requête n° 58278/00, arrêt du 16 mars 2004).

¹⁵⁷ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 25 : Article 25 (Participation aux affaires publiques et droit de vote), 12 juillet 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, paragraphe 12. Voir également Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Menaces pesant sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, des groupes de population les plus à risques)*, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 avril 2014, paragraphe 56,

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A_HRC_26_29_FRE.DOC>.

Par exemple, en ce qui concerne les travailleurs migrants, voir Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, *Observation générale n° 1 sur les travailleurs domestiques migrants*, CMW/C/GC/1, 23 février 2011 : « 37. Les droits des travailleurs domestiques migrants devraient être envisagés dans le cadre plus large du travail décent des travailleurs domestiques. À cet égard, le Comité estime que le travail domestique devrait être réglementé de manière adéquate par la législation nationale afin de garantir aux travailleurs domestiques le même niveau de protection que les autres travailleurs. 38. En conséquence, les formes de protection prévues dans la législation nationale du travail devraient être étendues aux travailleurs domestiques pour leur assurer une protection égale devant la loi. Elles devraient notamment inclure des dispositions relatives au salaire minimum, aux heures de travail, aux jours de repos, à la liberté d'association, à la protection de la sécurité sociale, y compris en ce qui concerne la maternité, les droits à pension et l'assurance santé, ainsi que des dispositions supplémentaires spécifiques aux particularités que présente le travail domestique. À cet égard, les travailleurs domestiques migrants devraient bénéficier d'un traitement non moins favorable que celui dont bénéficient les nationaux de l'État d'emploi (article 25) [...] 47. Les États parties sont encouragés à fournir aux travailleurs domestiques migrants des renseignements sur les associations compétentes susceptibles de leur venir en aide dans leur pays ou leur ville d'origine et d'emploi ». Voir également Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, *Observation générale n° 2 sur les droits des travailleurs migrants en situation irrégulière et des membres de leur famille*, CMW/C/GC/2, 28 août 2013 : « 65. [...] Les États parties doivent veiller à ce que la jouissance de ces droits, y compris le droit de négociation collective, encourage les travailleurs migrants à s'organiser, quelle que soit leur

RAPPORT DE L'OSCE SUR LES DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME DANS L'ESPACE DE L'OSCE : DÉFIS ET BONNES PRATIQUES (2008)¹⁵⁹

[...]

Les associations de migrants [au Portugal] sont habilitées à bénéficier du soutien de l'État, conformément aux protocoles de coopération établis avec le Haut-Commissariat à l'immigration et au dialogue interculturel. Ces protocoles sont conclus sur demande et concernent le financement des activités exercées par l'association qui en fait la demande (jusqu'à 70 pour cent du montant total). Un soutien est également apporté sous forme d'activités visant à améliorer les compétences des membres de ces associations, y compris des décideurs, travailleurs et bénévoles (à savoir, des cours de formation et le suivi de la mise en œuvre des projets). En outre, les associations peuvent bénéficier d'une assistance technique, sous la forme de conseils juridiques ou autres et de la fourniture de documents et autre matériel.

Un soutien similaire est dispensé aux associations en faveur des femmes (par la Commission pour la citoyenneté et l'égalité des genres), aux associations de jeunes (par l'Institut portugais de la jeunesse) et aux associations de personnes handicapées (par l'Institut national de réinsertion).

[...]

127. Parallèlement, l'égalité de traitement des associations signifie qu'elles ne devraient pas faire l'objet d'une différence de traitement dans l'exercice de leurs droits à la liberté d'opinion, d'expression, de réunion et d'association en raison de leurs objectifs. Les associations ne devraient notamment pas être traitées différemment au motif qu'elles communiquent des informations ou des idées qui contestent l'ordre établi, qu'elles préconisent une modification de la Constitution ou de la législation¹⁶⁰, qu'elles défendent les droits de l'homme ou qu'elles promeuvent et défendent les droits de personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses, linguistiques et à tout autres minorités ou groupes¹⁶¹.

128. Le droit à la liberté d'association autorise en règle générale les fondateurs d'une association ou leurs adhérents à choisir avec qui ils souhaitent constituer une association ou qui ils y acceptent en qualité de membre. Toutefois, cet aspect de la liberté d'association est également soumis à l'interdiction de discrimination, ce qui suppose que toute différence de traitement des personnes en ce qui concerne la constitution d'une association ou l'adhésion

situation au regard de la législation relative à l'immigration, et fournir à ces derniers des informations sur les associations susceptibles de leur prêter assistance ».

¹⁵⁸ L'exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2010)5 précise ces termes ainsi : « La discrimination multiple peut se produire lorsqu'un individu est victime de discrimination fondée sur son appartenance à au moins deux motifs de discrimination protégés, ou à cause de la combinaison précise d'au moins deux de ces motifs. La dernière définition est souvent appelée 'discrimination intersectionnelle' ». Voir, par exemple, Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Recommandation générale n° 27 sur les femmes âgées et la protection de leurs droits d'être humains*, CEDAW/C/GC/27, 16 décembre 2010, dont le paragraphe 17 énonce que « [l]a discrimination à l'égard des femmes âgées se manifeste souvent par des restrictions qui entravent leur participation à la vie politique et à la prise de décisions. Par exemple, [...] [d]ans certains pays, les femmes âgées ne peuvent pas former des associations ou d'autres groupes non gouvernementaux ou y adhérer pour défendre leurs droits » ; Comité des droits de l'enfant (CRC), *Observation générale n° 9 : Les droits de enfants handicapés*, CRC/C/GC/9, paragraphe 34.

¹⁵⁹ OSCE, *Rapport sur les défenseurs des droits de l'homme dans les pays de l'OSCE : Défis et bonnes pratiques (avril 2007-avril 2008)*, page 39 <<http://www.osce.org/odihr/35652?download=true>> (en anglais).

¹⁶⁰ CrEDH, *Women on Waves c. Portugal* (requête n° 31276/05, arrêt du 3 février 2009).

¹⁶¹ CrEDH, *Sidiropoulos et autres c. Grèce* (requête n° 26695/95, arrêt du 10 juillet 1998), paragraphes 44 et 45. CrEDH, *Genderdoc-M c. Moldova* (requête n° 9106/06, arrêt du 12 juin 2012), paragraphes 53 à 55. Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Menaces pesant sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, des groupes de population les plus à risques)*, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 avril 2014, paragraphe 64, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A_HRC_26_29_FRE.DOC>.

à celle-ci, en raison de caractéristiques ou de situations personnelles, doit reposer sur une justification raisonnable et objective¹⁶². La législation doit donc veiller à ce que personne ne puisse sans justification se voir interdire d'adhérer à une association ou de conserver sa qualité d'adhérent.

129. Le droit d'une association à déterminer qui peut y adhérer doit néanmoins être également protégé¹⁶³. Comme l'a précisé la CrEDH, « [l]orsque des associations sont formées par des personnes qui, épousant certaines valeurs ou certains idéaux, ont l'intention de poursuivre des buts communs, il serait contraire à l'essence même de la liberté en jeu de les empêcher de choisir leurs membres »¹⁶⁴. A ce titre, une association peut imposer des conditions particulières à ses membres, sous réserve que ces exigences soient objectives et rationnelles et que les personnes qui n'y satisfont pas, et qui par conséquent ne peuvent devenir membres de l'association, aient le droit de constituer ou d'adhérer à une autre association de leur choix. L'objectif commun sur lequel repose la création d'une association peut légitimer l'adoption de critères d'adhésion qui, dans d'autres cas de figure, seraient discriminatoires, sous réserve que ces critères puissent objectivement et raisonnablement se justifier.

130. Afin d'apprécier le bien-fondé de cette justification, il convient de vérifier s'il existe un juste équilibre entre le droit reconnu à une association de choisir ses membres et le droit reconnu à tout individu d'adhérer à l'association en question ou d'en conserver la qualité de membre¹⁶⁵. La CrEDH utilise certains critères, en particulier lorsqu'il s'agit de syndicats, afin de vérifier l'existence de ce juste équilibre en matière d'adhésion, tels que : (1) l'objectif et le but commun pour lesquels une association est constituée ; (2) les motifs du refus d'adhésion ou de l'exclusion d'un membre ; (3) le fait que la non-adhésion de l'intéressé à une association soit ou non pour lui une source de difficultés identifiables ; (4) le fait que la décision de l'association soit conforme ou non à son règlement et le fait que l'association se soit conduite ou non de manière abusive ou déraisonnable ; et, enfin, (5) le fait que l'association ait été investie d'une mission ou d'un rôle publics et/ou qu'elle bénéficie d'un financement public, ce qui pourrait lui imposer d'accepter des adhérents ou de conserver ses membres pour répondre à de plus larges visées¹⁶⁶.

131. Par conséquent, le fait d'exiger que les membres d'une association religieuse appartiennent à la religion en question serait sans aucun doute recevable¹⁶⁷. En même temps, il serait difficile de justifier qu'une association puisse limiter ses adhérents aux seuls employés de sexe masculin ou de sexe féminin d'une entreprise ou d'un secteur spécifique. Lorsque cette distinction repose sur des motifs tels que la couleur de peau ou l'origine ethnique, ou qu'elle relève de la sphère intime de la vie privée d'une personne, par exemple lorsqu'une différence de traitement se fonde sur le sexe ou l'orientation sexuelle, des « raisons particulièrement impérieuses » doivent être invoquées pour justifier cette

¹⁶² Voir, par exemple, CrEDH, *Willis c. Royaume-Uni* (requête n° 36042/97, arrêt du 11 juin 2002), paragraphe 48.

¹⁶³ Voir, par exemple, en ce qui concerne les syndicats, CrEDH, *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni*, requête n° 11002/05, 27 février 2007, paragraphe 39.

¹⁶⁴ CrEDH, *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni* (requête n° 11002/05, arrêt du 27 février 2007), paragraphe 39.

¹⁶⁵ Voir, par exemple, en ce qui concerne l'adhésion à un syndicat, CrEDH, *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni* (requête n° 11002/05, arrêt du 27 février 2007), paragraphe 50.

¹⁶⁶ CrEDH, *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni* (requête n° 11002/05, arrêt du 27 février 2007), paragraphes 50 à 52.

¹⁶⁷ Voir CrEDH, *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni* (requête n° 11002/05, arrêt du 27 février 2007), dont le paragraphe 39 énonce qu'« il ne prête pas à controverse que les organes religieux et les partis politiques peuvent de manière générale établir des conditions limitant les adhésions à ceux qui partagent leurs croyances et leurs idéaux ».

mesure¹⁶⁸. Les associations peuvent justifier l'utilisation de critères d'adhésion restrictifs dans certains cas de figure où l'objectif poursuivi par l'association vise à lutter contre les discriminations subies par ses membres ou à corriger des situations historiques particulières d'exclusion et d'oppression par la majorité, par exemple au profit de groupes indigènes menacés ou de groupes marginalisés. Cependant, toute discrimination dont les motifs n'ont aucun rapport avec les objectifs de l'association devrait être systématiquement interdite.

LOI FINLANDAISE RELATIVE AUX ASSOCIATIONS (26 MAI 1989)

Article 12

La personne qui désire adhérer à une association doit informer l'association de son intention. Les décisions relatives à l'admission des membres sont prises par le comité exécutif, sauf disposition contraire.

Article 13

Un membre a le droit de démissionner d'une association à tout moment, en informant le comité exécutif ou son président par écrit. Un membre peut également démissionner en notifiant sa décision lors d'une réunion de l'association en vue de sa consignation au procès-verbal. Le règlement peut prévoir que la démission entrera en vigueur uniquement après l'extinction d'un délai précis à compter de la notification de la démission. Ce délai ne peut excéder un an.

Article 14

Une association peut expulser un membre pour un motif prévu par le règlement. Néanmoins, l'association a systématiquement le droit d'expulser un membre qui :

1. a manqué aux obligations qu'il s'était engagé à respecter en adhérant à l'association ;
2. par son action au sein ou en dehors de l'association a causé un préjudice considérable à l'association ; ou qui
3. ne réunit plus les conditions d'adhésion fixées par la loi ou le règlement de l'association.

Egalité des genres et non-discrimination fondée sur le genre, l'orientation sexuelle et l'identité de genre

132. Outre des garanties générales en matière d'égalité et de non-discrimination, un certain nombre d'instruments internationaux imposent que des mesures concrètes soient prises pour garantir l'égalité de jouissance et d'exercice de tous les droits, y compris le droit à la liberté d'association, indépendamment du genre ou de l'orientation sexuelle¹⁶⁹. Il importe par

¹⁶⁸ Voir par exemple (discrimination fondée sur le genre), CrEDH, *Staatkundig Gereformeerde Partij c. Pays-Bas* (requête n° 58369/10, arrêt du 10 juillet 2012), paragraphe 73. Voir également CrEDH *Genderdoc-M c. Moldova* (requête n° 9106/06, arrêt du 12 juin 2012), paragraphe 50.

¹⁶⁹ L'article 3 de la CEDEF/CEDAW impose que les États parties « prennent [...] toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, pour assurer le plein développement et le progrès des femmes, en vue de leur garantir l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur la base de l'égalité avec les hommes ». L'article 7 de la CEDEF/CEDAW précise que « [l]es États parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays et, en particulier, leur assurent, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit : [...] c. de participer aux organisations et associations non gouvernementales s'occupant de la vie publique et politique du pays ». Au moyen du Programme d'action de Beijing, les gouvernements se sont spécifiquement engagés à protéger et à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes en matière de droit à la liberté d'association, y compris l'adhésion aux partis politiques, syndicats ou autres organisations professionnelles ou sociales, ainsi qu'à « [a]dopter des politiques d'appui aux associations professionnelles, aux organisations non gouvernementales, aux coopératives, aux fonds de crédit renouvelables, aux coopératives d'épargne et de crédit, aux organisations locales, aux groupes féminins d'assistance mutuelle et aux autres groupes afin de fournir des services aux femmes chefs d'entreprise des zones rurales et urbaines » (Programme d'action de Beijing, chapitre I du Rapport sur la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, Beijing, 4-15 septembre 1995, A/CONF.177/20 et Add.1, <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20F.pdf>>, Objectifs stratégiques I.2 et G.1. Voir également Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes,

conséquent que les États non seulement garantissent à toute personne la possibilité d'être fondateur et/ou membre d'une association, indépendamment de son genre et de son orientation sexuelle, mais également qu'ils facilitent l'exercice du droit à la liberté d'association des différents groupes de personnes en créant un environnement qui leur soit favorable.

133. En outre, l'article 4 de la CEDEF précise que l'adoption de mesures spéciales par les États pour garantir une égalité de fait entre les hommes et les femmes « n'est pas considéré comme un acte de discrimination [...] mais ne doit en aucune façon avoir pour conséquence le maintien de normes inégales ou distinctes ». Il est par conséquent recommandé que des mesures d'incitation, telles que les mesures d'incitation financières, soient mises en place par la législation applicable aux associations qui préconisent une politique en faveur d'une plus grande égalité entre les hommes et les femmes¹⁷⁰.

134. De plus, il convient de rappeler que dans sa jurisprudence, la CrEDH a déclaré que « la progression vers l'égalité des sexes représentent aujourd'hui un objectif majeur des États membres du Conseil de l'Europe. Cela signifie que des raisons particulièrement impérieuses se doivent d'être invoquées pour qu'une différence de traitement fondée sur le sexe puisse être jugée compatible avec la Convention. [...] La Cour a par ailleurs estimé que de nos jours, la progression vers l'égalité des sexes dans les États membres du Conseil de l'Europe empêche l'État de soutenir l'idée selon laquelle l'homme aurait un rôle de premier plan et la femme serait reléguée à un rôle secondaire »¹⁷¹.

135. En ce qui concerne les syndicats, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a souligné l'importance de garantir aux travailleuses domestiques, aux femmes rurales, aux femmes travaillant dans des secteurs d'activité à prédominance féminine et aux femmes qui travaillent chez elles, le droit de créer des syndicats et d'y adhérer¹⁷². Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a exprimé un point de vue similaire à l'égard des travailleuses¹⁷³, ainsi que des travailleuses migrantes¹⁷⁴.

Recommandation générale n° 23 : La vie politique et publique, adoptée lors de la seizième session du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, en 1997 (contenue dans le document A/52/38).

¹⁷⁰ En ce qui concerne les partis politiques, voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), paragraphes 99 à 105.

¹⁷¹ CrEDH, *Staatkundig Gereformeerde Partij c. Pays-Bas* (requête n° 58369/10, arrêt du 10 juillet 2012), paragraphe 73.

¹⁷² Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, *Observation générale n° 16 (Trente-quatrième session, 2005) : Article 3 : Droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels*, E/C.12/2005/4 : « 25. Aux termes du paragraphe 1 a) de l'article 8 du Pacte, les États parties s'engagent à assurer le droit qu'à toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix. Aux termes de l'article 3, lu en liaison avec l'article 8, les hommes et les femmes doivent être autorisés à s'organiser et à s'affilier à des associations de travailleurs s'intéressant à leurs problèmes spécifiques. À cet égard, il faudrait prêter une attention particulière aux travailleuses domestiques, aux femmes rurales, aux femmes travaillant dans des secteurs d'activité à prédominance féminine et aux femmes qui travaillent chez elles, qui sont souvent privées de ce droit ».

¹⁷³ Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales sur le rapport initial des Emirats arabes unis*, CEDAW/C/ARE/CO/1, 5 février 2010, dont les paragraphes 36 et 37 précisent que : « 36. Tout en constatant avec satisfaction la ratification par l'État partie de plusieurs conventions de l'Organisation internationale du Travail (OIT) sur l'égalité, l'augmentation de la participation des femmes à la main-d'œuvre et les efforts déployés pour accroître le nombre de femmes employées dans le secteur public, le Comité déplore que l'État partie ait interdit la création d'associations de protection sociale pour les employés [...] 37. [...]Le Comité engage instamment l'État partie à garantir à tous les travailleurs, y compris aux travailleuses, le principe fondamental de la liberté d'association ainsi que de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale et lui recommande de devenir partie aux Conventions 87 et 98 de l'OIT ».

¹⁷⁴ Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Recommandation générale n° 26 sur les travailleuses migrantes*, CEDAW/C/2009/WP.1/R, 5 décembre 2008, dont le paragraphe 26 énonce que « [I]es États parties dans lesquels les femmes migrantes travaillent devraient prendre toutes les mesures appropriées pour les protéger de la discrimination et leur garantir l'égalité des droits, y compris au sein de leur communauté. Les mesures à mettre en œuvre seraient notamment les suivantes : [...] (b) Protection

136. La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle a également été jugée contraire au PIDCP¹⁷⁵, à la CADH¹⁷⁶ et à la CEDH¹⁷⁷. La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle est en outre interdite par l'article 21(1) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹⁷⁸.

137. Un certain nombre de documents internationaux pertinents ont précisé que les États devaient également veiller à ce que la jouissance des droits, y compris le droit à la liberté d'association, puisse être effective sans discrimination fondée sur l'identité de genre¹⁷⁹.

juridique des droits des travailleuses migrantes : les États parties devraient faire en sorte que le droit constitutionnel et civil, ainsi que le droit du travail, garantissent aux travailleuses migrantes les droits et mesures de protection prévus pour tous les travailleurs, notamment le droit syndical et la liberté d'association ».

¹⁷⁵ Voir Comité des droits de l'homme des Nations Unies, affaire *Toonen c. Australie*, (Communication n° 488/1992, 31 mars 1994), paragraphe 8.7, <<http://www.ohchr.org/documents/publications/sdecisionsvol5fr.pdf>>, dans laquelle le Comité déclare que « L'État partie a demandé l'avis du Comité sur le point de savoir si les préférences sexuelles pouvaient être considérées comme une « autre situation » au sens de l'article 26. La même question pourrait se poser au regard du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte. Le Comité se borne toutefois à observer qu'à son avis, la référence au « sexe » au paragraphe 1 de l'article 2 et à l'article 26 doit être considérée comme recouvrant les préférences sexuelles ».

¹⁷⁶ Cour interaméricaine des droits de l'homme, affaire *Atala Riffo et filles c. Chili* (Série C n° 242, arrêt du 24 février 2012), dans laquelle la Cour a conclu que le refus d'accorder à une mère la garde de son enfant en raison de son orientation sexuelle constituait une violation du droit à l'égalité de protection devant la loi garanti par l'article 24.

¹⁷⁷ CrEDH, *X et autres c. Autriche* (requête n° 19010/07, arrêt du 19 février 2013), paragraphe 99. Voir également CrEDH, *Alekseyev c. Russie* (requête n° 4916/07, 25924/08 et 14599/09, arrêt du 21 octobre 2010), dont le paragraphe 108 énonce que « [l]orsqu'une différence de traitement est fondée sur le sexe ou l'orientation sexuelle, la marge d'appréciation laissée à l'État est étroite, et en pareille situation, le principe de la proportionnalité ne commande pas seulement que la mesure choisie soit adaptée de manière générale à l'objectif poursuivi, il faut en outre qu'il soit démontré qu'elle était nécessaire compte tenu des circonstances. Si les motifs avancés à l'appui d'une différence de traitement reposaient uniquement sur l'orientation sexuelle du requérant, il y aurait discrimination au regard de la Convention ».

¹⁷⁸ Union européenne, *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 26 octobre 2012, 2012/C 326/02.

¹⁷⁹ Conseil de l'Europe, *Annexe à la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres aux États membres sur les mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre*, 31 mars 2010, paragraphe 9. Conseil des droits de l'homme, *Résolution 17/19 : Droits de l'homme, orientation sexuelle et identité de genre*, A/HRC/RES/17/19, 14 juillet 2011. Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, *Rapport au Conseil des droits de l'homme sur la violence et la discrimination fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre*, A/HRC/19/41, 17 novembre 2011. Voir également Les Principes de Jogjakarta, « Principes sur l'application de la législation internationale des droits humains en matière d'orientation sexuelle et d'identité de genre », 26 mars 2007, Principe 20, <http://www.yogyakartaprinciples.org/principles_fr.pdf>. Le Principe 20 dispose : « Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques, y compris en vue de manifestations pacifiques, indépendamment de son orientation sexuelle ou de son identité de genre. Tous peuvent former et faire reconnaître, sans discrimination, des associations fondées sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, et des associations qui transmettent des informations à, ou à propos de, personnes aux diverses orientations sexuelles et identités de genre, ou qui facilitent la communication entre ces personnes, ou encore qui plaident en faveur des droits de ces personnes. Les États devront : a) Prendre toutes les dispositions législatives et administratives, ou toute autre mesure, nécessaires pour garantir les droits de s'organiser, de s'associer, de se rassembler et de plaider pacifiquement autour des questions ayant trait à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, et pour obtenir la reconnaissance légale de ces associations et groupes, sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre ; b) Garantir en particulier que les notions d'ordre public, de morale publique, de santé publique et de sécurité publique ne soient pas utilisées de manière à restreindre n'importe quel exercice des droits de réunion et d'association pacifiques uniquement sur la base du fait que cet exercice soutient les diverses orientations sexuelles et identités de genre ; c) Ne pas gêner, en aucune circonstance, l'exercice des droits de réunion et d'association pacifiques pour des raisons liées à l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, et garantir qu'une protection policière adéquate ou toute autre protection physique contre la violence et le harcèlement soit offerte aux personnes exerçant ces droits ; d) Fournir des programmes de formation et de sensibilisation aux autorités chargées de l'application de la loi et aux autres autorités compétentes pour leur permettre d'offrir une telle protection ; e) Garantir que les règles en matière de divulgation d'information pour les associations ou groupes bénévoles n'aient pas, dans la pratique, des effets discriminatoires sur les associations et les groupes qui abordent les questions liées à l'orientation sexuelle ou à l'identité de genre, ou sur leurs membres ».

138. Comme le précisent ces dispositions, et dans la mesure où la promotion de l'égalité est devenue un objectif majeur aussi bien au niveau national qu'international, une législation qui interdit aux associations toute forme de discrimination à l'encontre d'éventuels membres sur la base du genre, de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, serait une restriction légitime du droit à la liberté d'association.

Non-ressortissants

139. Les non-ressortissants, y compris les personnes apatrides¹⁸⁰, les réfugiés¹⁸¹ et les migrants, jouissent du droit à la liberté d'association et ne doivent pas faire l'objet de discrimination dans l'exercice de ce droit du fait de leur situation.

140. L'article 16 de la CEDH précise que ce droit n'interdit pas l'imposition de restrictions à l'activité politique des étrangers¹⁸². La CrEDH a cependant reconnu que cette disposition devait être appliquée de façon restrictive par les États de l'Union européenne à l'égard des ressortissants d'autres États de l'Union européenne¹⁸³. Bien qu'il soit très probable que l'applicabilité de l'article 16 de la CEDH soit jugée légitime à l'égard de la création et des activités d'un parti politique, il convient toutefois de noter que les restrictions fondées sur la nationalité des personnes ne sont pas toujours recevables. Précisons notamment que, « dans le contexte particulier des élections, la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique locale, signée en 1997, est entrée en vigueur et le nombre des pays autorisant leurs résidents étrangers à voter et à se présenter aux élections locales ne cesse de croître »¹⁸⁴. En tout état de cause, il est peu probable que les activités politiques autres que celles des partis politiques puissent être légitimement restreintes sur la base de cette disposition.

Minorités

141. Outre les garanties du droit à la liberté d'association applicables à toute personne, ce droit est également garanti à l'ensemble des membres de groupes minoritaires relevant de la juridiction d'un État par un certain nombre d'instruments internationaux qui visent spécifiquement cette catégorie de personnes¹⁸⁵. Ces dernières devraient par conséquent être

¹⁸⁰ Assemblée générale des Nations Unies, *Convention relative au statut des apatrides*, 28 septembre 1954, Nations Unies, Recueil des Traités, volume 360, page 117. L'article 15 de la Convention énonce que « [l]es États contractants accorderont aux apatrides qui résident régulièrement sur leur territoire, en ce qui concerne les associations à but non politique et non lucratif et les syndicats professionnels, un traitement aussi favorable que possible et, de toute façon, un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qui est accordé, dans les mêmes circonstances, aux étrangers en général ».

¹⁸¹ Assemblée générale des Nations Unies, *Convention et Protocole relatifs au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, Nations Unies, Recueil des Traités, volume 189, page 137, L'article 15 sur le droit d'association précise que « [l]es États Contractants accorderont aux réfugiés qui résident régulièrement sur leur territoire, en ce qui concerne les associations à but non politique et non lucratif et les syndicats professionnels, le traitement le plus favorable accordé aux ressortissants d'un pays étranger, dans les mêmes circonstances ».

¹⁸² L'article 16 de la Convention européenne des droits de l'homme relatif aux restrictions à l'activité politique des étrangers précise qu'« [a]ucune des dispositions des articles 10, 11 et 14 ne peut être considérée comme interdisant aux Hautes Parties contractantes d'imposer des restrictions à l'activité politique des étrangers ».

¹⁸³ CrEDH, *Piermont c. France* (requêtes n^{os} 15773/89 et 15774/89, arrêt du 27 avril 1995), paragraphe 64.

¹⁸⁴ Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), paragraphe 120.

¹⁸⁵ En effet, les articles 7 et 8 de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales prévoient respectivement que « [l]es Parties veilleront à assurer à toute personne appartenant à une minorité nationale le respect des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, à la liberté d'expression et à la liberté de pensée, de conscience et de religion » et que « [l]es Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de manifester sa religion ou sa conviction, ainsi que le droit de créer des institutions religieuses, organisations et associations » (Conseil de l'Europe, *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157)*, 1^{er} février 1995). De même, l'article 3(1) de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques des Nations Unies précise que « [l]es personnes appartenant à des minorités peuvent exercer leurs droits, notamment ceux qui sont énoncés dans la présente Déclaration, individuellement aussi bien

en mesure d'adhérer à des associations et/ou de créer leurs propres associations, sans faire l'objet d'aucune forme de discrimination. Il peut cependant s'avérer opportun d'adopter des incitations légales visant à soutenir les associations qui œuvrent en faveur du rôle des minorités dans une société démocratique¹⁸⁶.

CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE DE SERBIE (2006)

Article 80

Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent fonder des associations éducatives et culturelles qu'elles financent volontairement.

La République de Serbie reconnaît le rôle spécifique des associations éducatives et culturelles des minorités nationales, dans l'exercice des droits des membres des minorités nationales.

Les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit d'avoir des relations de coopération avec leurs compatriotes en dehors du territoire de la République de Serbie, sans être inquiétées. [...]

Enfants

142. L'article 15 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) reconnaît expressément aux enfants les droits fondamentaux à la liberté d'association et de réunion¹⁸⁷. Les enfants entrent par ailleurs dans le champ d'application du terme « toute personne » employé dans les garanties plus générales de ce droit. En outre, l'interdiction de toute discrimination quel qu'en soit le fondement, prévue aussi bien à l'article 26 du PIDCP qu'à l'article 14 de la CEDH, vaut également pour l'âge et, par conséquent, offre une garantie supplémentaire de l'exercice par les enfants de l'ensemble des droits énoncés par ces instruments.

143. Bien que certaines restrictions à l'égard de la capacité juridique des enfants à constituer des associations et à y adhérer puissent se justifier, ces restrictions doivent être prévues par la loi, poursuivre un but légitime reconnu par les normes internationales et être proportionnées à ce but, comme cela est exigé pour d'autres restrictions imposées au droit à la liberté d'association¹⁸⁸. Il importe, notamment, de prendre pleinement en compte le

qu'en communauté avec les autres membres de leur groupe, sans aucune discrimination » et la Décision VI du Document d'Helsinki de 1992 de l'OSCE souligne expressément l'importance de la participation des personnes appartenant à des minorités à des associations et précise que « [l]es États participants [...] (24) Intensifieront, dans ce contexte, leurs efforts pour assurer aux personnes appartenant aux minorités nationales le libre exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que ce soit individuellement ou en commun avec d'autres, y compris le droit de pleinement participer, conformément aux procédures démocratiques de prise de décisions appliquées par chaque État, à la vie politique, économique, sociale et culturelle du pays dans lequel elles vivent, y compris par la participation démocratique aux instances décisionnelles et aux organes consultatifs existant à l'échelon national, régional et local, notamment par le truchement des partis politiques et des associations [...] ».

¹⁸⁶ Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), paragraphe 107.

¹⁸⁷ Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, dont l'article 15, <<http://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/crc.aspx>>, énonce :

« 1. Les États parties reconnaissent les droits de l'enfant à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui ». Le droit des enfants à la liberté d'association est également spécifiquement reconnu par la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, adoptée en juillet 1990 par l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement à Addis-Abeba, Éthiopie, Organisation de l'Unité Africaine (CAB/LEG/153/Rev 2), qui énonce à son article VIII que « [t]out enfant a droit à la libre association et à la liberté de rassemblement pacifique, conformément à la loi ».

¹⁸⁸ Le Comité des droits de l'enfant a, par exemple, exprimé son inquiétude quant à une législation qui entrave le droit des enfants et des adolescents à adhérer à des associations politiques (Costa Rica (CRC/C/CRI/CO/4, 3

principe de développement des capacités de l'enfant lors de l'adoption de restrictions prévues pour la création d'une association par des enfants ou leur adhésion à celle-ci¹⁸⁹. En outre, toute législation qui restreindrait de cette manière les droits de l'enfant devrait être adoptée et mise en œuvre en tenant compte du fait que les enfants sont titulaires de droits dont l'État a l'obligation de faciliter, de respecter et de protéger l'exercice¹⁹⁰. Rien ne semble pouvoir justifier le fait d'empêcher les enfants de créer ou d'adhérer à des associations informelles dont seuls d'autres enfants seraient membres.

RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE RÉUNION PACIFIQUE ET LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION AU CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES (Menaces pesant sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association des groupes de population les plus à risques), UN Doc. A/HRC/26/29, 14 avril 2014, paragraphes 49 et 50

[...]

49. Certaines lois limitent le type d'associations que certaines personnes ou certains groupes de personnes sont autorisés à constituer. Le Comité des droits de l'enfant a constaté avec préoccupation qu'au Costa Rica, le Code de l'enfance et de l'adolescence interdisait aux adolescents de créer des associations de nature politique ou d'adhérer à de telles associations, alors qu'ils pouvaient constituer des associations de développement communautaire et y participer activement (CRC/C/CRI/CO/4, paragraphe 37). En Turquie, les enfants sont autorisés à créer des associations à partir de 15 ans et à adhérer à des associations à partir de 12 ans, mais il faut avoir au moins 19 ans pour pouvoir constituer le comité d'organisation d'une réunion de plein air (CRC/C/TUR/CO/2-3, paragraphe 38). On ne saisit pas toujours bien les raisons pour lesquelles il est interdit à ces groupes de créer certains types d'associations.

50. A ce sujet, la Cour suprême de l'Estonie a donné un exemple de bonne pratique en jugeant contraires à l'article 15 de la Convention relative aux droits de l'enfant les dispositions de la loi sur les associations à but non lucratif qui limitent aux personnes de plus de 18 ans le droit de constituer et de diriger des associations.

[...]

Membres des forces de l'ordre et agents publics

144. Le PIDCP, la CEDH et la CADH reconnaissent expressément la possibilité d'imposer certaines restrictions à l'exercice du droit à la liberté d'association par certains agents publics, notamment les membres des services de police et des forces armées¹⁹¹. Ces

août 2011, paragraphes 37 et 38), ainsi qu'à l'obligation pour un mineur de moins de 18 ans d'obtenir un consentement parental avant de pouvoir adhérer à une association (Japon - CRC/C/15/Add.231, 26 février 2004, paragraphes 29 et 30). Voir également Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Menaces pesant sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association des groupes de population les plus à risques)*, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 avril 2014, paragraphes 49 et 50, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A_HRC_26_29_FRE.DOC>.

¹⁸⁹ Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, dont l'article 5, <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>>, énonce que « [l]es États parties respectent la responsabilité, le droit et le devoir qu'ont les parents ou, le cas échéant, les membres de la famille élargie ou de la communauté, comme prévu par la coutume locale, les tuteurs ou autres personnes légalement responsables de l'enfant, de donner à celui-ci, d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités, l'orientation et les conseils appropriés à l'exercice des droits que lui reconnaît la présente Convention ».

¹⁹⁰ Voir Commission de Venise, *Rapport sur la protection des droits de l'enfant : normes internationales et constitutions nationales*, CDL-AD(2014)005-f, 3 avril 2014.

¹⁹¹ L'Article 22(2) du PIDCP énonce que « [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,

restrictions peuvent se justifier lorsque la création d'une association ou l'adhésion à celle-ci, entrerait en conflit avec l'exercice de fonctions publiques et/ou compromettrait la neutralité politique des agents publics concernés¹⁹².

145. Néanmoins, la CrEDH estime que la catégorie des personnes susceptibles de faire l'objet de ces restrictions doit être limitée et qu'il est peu probable qu'un emploi dans le secteur public ou le financement public d'un poste puissent suffire à justifier de telles restrictions¹⁹³.

146. En outre, toute restriction doit systématiquement respecter le principe de proportionnalité. Par exemple, l'appartenance à un parti politique ne saurait justifier le licenciement d'un enseignant qui ne promeut pas d'idéologie de ce parti dans l'établissement dans lequel il enseigne¹⁹⁴, tandis que l'interdiction totale des syndicats au sein des forces armées serait injustifiée¹⁹⁵. La CrEDH a confirmé l'interdiction complète d'adhésion à un parti politique imposée aux membres des forces de police, mais elle a statué de la sorte parce qu'ils conservaient la possibilité d'exercer certains types d'activités politiques par d'autres moyens¹⁹⁶. Il convient par ailleurs de garder à l'esprit que l'association de fonctionnaires¹⁹⁷, de membres des services de police ou de l'armée¹⁹⁸ sous forme de syndicats doit être considérée de manière positive, dans la mesure où elle leur permet de protéger leurs propres droits du travail¹⁹⁹.

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 ». L'article 11(2) de la CEDH précise que « [l]e 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 » ; et l'article 16(3) de la Convention américaine des droits de l'homme, selon lequel « [l]es 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 ».

¹⁹² Voir CrEDH, *Rekvényi c. Hongrie* [GC] (requête n° 25390/94, arrêt du 20 mai 1999), paragraphe 53.

¹⁹³ CrEDH, *Vogt c. Allemagne* [GC] (requête n° 17851/91, arrêt du 26 septembre 1995), paragraphe 67 ; et CrEDH, *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie* (requête n° 35972/97, arrêt du 2 août 2001), paragraphe 31.

¹⁹⁴ CrEDH, *Vogt c. Allemagne* [GC] (requête n° 17851/91, arrêt du 26 septembre 1995).

¹⁹⁵ CrEDH, *Matelly c. France* (requête n° 10609/10, arrêt du 2 octobre 2014), paragraphe 75.

¹⁹⁶ Voir CrEDH, *Rekvényi c. Hongrie* [GC] (requête n° 25390/94, arrêt du 20 mai 1999), paragraphes 49 et 61.

¹⁹⁷ CrEDH, *Tüm Haber Sen et Çınar c. Turquie* (requête n° 28602/95, arrêt du 21 février 2006), dans lequel la Cour a conclu à la violation de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme par l'État qui a dissous un syndicat au seul motif qu'il avait été fondé par des fonctionnaires d'État.

¹⁹⁸ Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec (2010) 4 du Comité des Ministres aux États membres et exposé des motifs « sur les droits de l'homme des membres des forces armées »*, paragraphes 53 à 57.

¹⁹⁹ Voir, par exemple, Organisation internationale du Travail (OIT), *Lignes directrices à l'attention de la police et des forces armées pour l'application de la liberté d'association et du droit de négociation collective*, 2013, <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms_231646.pdf>. Voir également, Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec (2010) 4 du Comité des Ministres et rapport explicatif sur les droits de l'homme des membres des forces armées*, 24 février 2010, paragraphes 53 à 57, <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/publications/cmrec_2010_4fr.pdf>, qui énonce que « [l]es membres des forces armées devraient bénéficier du droit d'adhérer à des instances indépendantes défendant leurs intérêts et du droit syndical et de négociation collective. Lorsque ces droits ne sont pas accordés, la validité de la justification donnée devrait être réexaminée, et les restrictions inutiles et disproportionnées au droit à la liberté de réunion et d'association devraient être levées ». Voir OSCE/BIDDH et Centre pour le contrôle démocratique des Forces Armées (DCFAF), *Manuel sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales du personnel des forces armées* (Varsovie : BIDDH, 2008), Chapitre 9, <<http://www.osce.org/odihr/31393>>.

B. Constitution, personnalité morale et enregistrement

Constitution

147. Toute personne devrait être autorisée à créer une association et être uniquement soumise à des restrictions conformes aux garanties d'égalité de traitement et de non-discrimination examinées dans la section A.

148. Un accord entre deux ou plusieurs personnes ou groupes de personnes devrait en règle générale être une base suffisante pour la création d'une association. Lorsqu'une législation soumet la création d'une association à l'adhésion d'un plus grand nombre de personnes, il convient que ce nombre ne soit ni excessif ni incompatible avec la nature de l'association²⁰⁰. Une telle exigence ne doit cependant jamais s'appliquer aux associations informelles.

LOI UNIFORME RÉVISÉE DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE RELATIVE AUX ASSOCIATIONS À BUT NON LUCRATIF SANS PERSONNALITÉ MORALE (2008)

Une « association à but non lucratif sans personnalité morale » est une organisation sans personnalité morale composée de [deux] membres ou plus, qui s'associent dans le cadre d'un accord oral, écrit ou déduit implicitement de leur comportement, dans un ou plusieurs buts communs non lucratifs. Ce terme ne recouvre pas : (A) une société fiduciaire ; (B) un mariage, un partenariat domestique, une relation domestique de fait, une union civile ou tout autre arrangement concernant la vie domestique ; (C) une organisation constituée en vertu d'un autre texte de loi qui régit l'organisation et le fonctionnement d'associations sans personnalité juridique ; (D) une copropriété, propriété conjointe ou indivise, même si les copropriétaires partagent l'usage du bien dans un but non lucratif ; ou (E) une relation établie dans le cadre d'un accord écrit, qui prévoit expressément que cette relation entre les parties ne crée pas une association à but non lucratif sans personnalité morale ».

LOI DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE RELATIVE AU CONTRAT D'ASSOCIATION (1901, TELLE QUE MODIFIÉE EN DERNIER LIEU EN 2005)

Article 1

L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en

²⁰⁰ Voir Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Pratiques optimales relatives au droit de réunion pacifique et à la liberté d'association)*, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 mai 2012, dont le paragraphe 54, <http://www.ohchr.org/documents/hrbodies/hrcouncil/regularsession/session20/a-hrc-20-27_fr.pdf>, précise que « [l]e Rapporteur spécial considère en outre que les législations, aux termes desquelles il ne faut pas plus de deux personnes pour constituer une association, constituent une pratique optimale. Un nombre plus élevé de personnes peut être requis pour créer un syndicat ou un parti politique, mais ce nombre ne doit pas être élevé au point de décourager les citoyens de s'associer » ; et Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, dont le paragraphe 17 énonce que « [d]eux personnes ou plus devraient pouvoir créer une ONG ayant des adhérents mais, pour obtenir la personnalité juridique, le nombre requis peut être supérieur, sans toutefois être dissuasif ». Voir également CrEDH, *Zhechev c. Bulgarie* (requête n° 57045/00, 21 juin 2007), dont le paragraphe 56 énonce qu'il « n'existe aucun 'besoin social impérieux' d'exiger de toutes les associations réputées poursuivre des buts 'politiques' qu'elles s'enregistrent comme un parti politique, considérant en particulier que le sens exact de ce terme paraît relativement vague en droit bulgare. Cela reviendrait à contraindre l'association à prendre une forme juridique que ses fondateurs ne souhaitent pas lui donner. Cela la soumettrait également à un certain nombre d'exigences et de restrictions supplémentaires, comme le principe selon lequel un parti politique ne peut pas être constitué par moins de cinquante citoyens titulaires du droit de vote (voir paragraphe 19 ci-dessus), ce qui peut dans certains cas représenter un obstacle insurmontable pour ses fondateurs. En outre, cette approche est contraire à la liberté d'association, dans la mesure où si elle était adoptée, la liberté d'action dont les fondateurs d'une association continueraient à jouir pourrait, soit inexistante, soit réduite à un point tel qu'elle ne serait d'aucune utilité pratique ».

commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations.

**LOI ESTONIENNE RELATIVE AUX ASSOCIATIONS À BUT NON LUCRATIF
(1996, TELLE QUE MODIFIÉE EN DERNIER LIEU EN 2012)**

Article 5. Fondateurs

Une association à but non lucratif peut être fondée par deux personnes au moins. Ses fondateurs peuvent être des personnes physiques ou morales.

149. Bien que la constitution d'une association dotée de la personnalité morale puisse être soumise à certaines formalités, il importe que la législation n'interdise, ni ne restreigne de manière injustifiée, la constitution d'une association informelle.

150. En outre, grâce aux technologies modernes, un nombre croissant d'associations sont désormais constituées en ligne. Bien que ces associations puissent sembler remettre en cause les notions établies en matière de création et d'adhésion à une association, les principales caractéristique qui les différencient des associations « classiques » tiennent pour l'essentiel à la seule absence de réunions physiques de leurs membres ; elles conservent en effet des objectifs communs et un cadre qui régit leur fonctionnement. La législation devrait par conséquent encourager la création et le fonctionnement des associations de cette manière et garantir l'accès à internet en tant que tribune de la liberté d'expression²⁰¹.

Acquisition de la personnalité morale

151. L'acquisition de la personnalité morale est une condition préalable de la jouissance, par une association, de la capacité juridique d'agir en son nom pour conclure des contrats, effectuer le paiement de biens et services qu'elle achète, posséder des actifs et un patrimoine, ainsi que pour engager des actions en justice afin de protéger ses droits et intérêts, parmi les diverses procédures juridiques qui peuvent s'avérer essentielles à la poursuite des objectifs de l'association. Il est raisonnable d'imposer des obligations d'enregistrement ou de notification aux associations qui souhaitent jouir d'une telle capacité juridique, pour autant que ces exigences soient suffisamment pertinentes, qu'elles ne constituent pas une charge excessive et qu'elles n'entravent pas l'exercice du droit à la liberté d'association²⁰². La capacité juridique particulière ainsi acquise peut varier en fonction du type d'association en question.

**LOI DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE RELATIVE AU CONTRAT D'ASSOCIATION
(1901, TELLE QUE MODIFIÉE EN DERNIER LIEU EN 2005)**

Article 2

Les associations de personnes pourront se former librement sans autorisation ni déclaration préalable, mais elles ne jouiront de la capacité juridique que si elles se sont conformées aux dispositions de l'article 5.

[...]

ASSOCIATIONS INFORMELLES AUX PAYS-BAS

Aux Pays-Bas, les associations acquièrent la personnalité morale de plein droit, en

²⁰¹ Voir la partie consacrée aux « Associations et nouvelles technologies » des présentes Lignes directrices.

²⁰² CrEDH, *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC] (requête n° 44158/98, arrêt du 17 février 2004), paragraphe 88 ; Commission européenne des droits de l'homme, *Cârmuirea Spirituală a Musulmanilor din Republica Moldova c. Moldova* (requête n° 12282/02, décision du 14 juin 2005) ; et Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Malakhovsky et Pikul c. Bélarus* (Communication n° 1207/2003, 26 juillet 2005), paragraphe 7.6.

application de la loi. Elles ne sont soumises à aucune formalité supplémentaire ni condition. La loi établit une distinction entre les associations formées au moyen d'un enregistrement par acte notarié (« associations formelles ») et les associations constituées par accord oral ou écrit (« associations informelles »). La première catégorie jouit de la pleine capacité juridique (article 2.26, alinéa 2, du Code civil néerlandais). La deuxième catégorie est dotée d'une capacité juridique limitée (article 30, alinéa 1, du Code civil néerlandais) ; leur règlement peut être à tout moment enregistré par acte notarié pour jouir de la pleine capacité juridique (article 2.28 du Code civil néerlandais).

Les principales restrictions imposées à la capacité juridique des associations informelles sont les suivantes: (1) elles ne peuvent faire l'acquisition de biens inscrits dans un registre public, comme les biens immobiliers, navires et aéronefs; (2) elles ne peuvent hériter; (3) elles ne peuvent prendre part aux fusions et démembrements de personnes morales; (4) elles ne peuvent intenter d'action en justice collective pour défendre les intérêts de tiers équivalents à leurs propres intérêts ; (5) les membres de leur conseil d'administration sont solidairement responsables des dettes de l'association (article 2.30 et 3.305 du Code civil néerlandais). Afin d'éviter ou d'atténuer les conséquences de la situation visée au point (5), le conseil d'administration peut décider de procéder à l'enregistrement de l'association informelle, de ses règlements (s'ils sont écrits), de la structure de son conseil d'administration et des règles applicables à la représentation de l'association et à la répartition des compétences, au « Registre commercial » (*Handelsregister*), un registre public accessible à tous. Dans ce cas, les membres du conseil d'administration sont solidairement responsables uniquement si et dans la mesure où le créancier peut démontrer de manière plausible que l'association n'est pas en mesure d'assumer ses obligations.

152. L'acquisition de la personnalité morale doit généralement être considérée comme un droit, et non comme une obligation ou comme impérative. Les États peuvent cependant imposer aux associations, qui cherchent à bénéficier de diverses formes d'aides publiques ou qui souhaitent obtenir un statut particulier, comme se voir reconnaître la qualité d'association caritative ou d'organisation d'utilité publique, d'acquiescer au préalable la personnalité morale.

Notification et enregistrement

153. L'acquisition de la personnalité morale peut imposer à l'association d'informer les autorités compétentes (ce que l'on qualifie parfois de « notification ») de sa constitution ou de suivre une procédure plus formelle (souvent qualifiée d'« enregistrement »).

LOI DE LA RÉPUBLIQUE DE CROATIE RELATIVE AUX ASSOCIATIONS (2001)

Article 14

(1) L'inscription au Registre est volontaire et s'effectue à la demande des fondateurs de l'association.

[...]

154. Il importe que la notification aux autorités de la création suffise à l'obtention de la personnalité morale. Lorsque la législation exige qu'un certain nombre de formalités soient entreprises pour créer une association dotée de la personnalité morale, il est de bon usage que l'État prévoit une « procédure de notification » à cet effet. En vertu d'une telle procédure, les associations se voient automatiquement accorder la personnalité morale dès que les fondateurs de l'association ont notifié aux autorités compétentes sa création. En revanche, la « procédure d'autorisation préalable », impose que la création d'une association sous forme

de personne morale obtienne l'aval (c'est-à-dire la conformation officielle) des autorités²⁰³. Du fait de sa simplicité, la procédure de notification favorise clairement la création d'associations dotées de la personnalité morale et doit donc être privilégiée. Lorsqu'une procédure d'enregistrement lui est malgré tout préférée, il convient que la législation prévoit au moins un mécanisme d'approbation tacite, de manière à ce que cette approbation soit réputée acquise à l'issue d'un délai raisonnable à compter du dépôt de la demande auprès des autorités compétentes. Si ces dernières ont le pouvoir de refuser l'enregistrement, il importe qu'un fondement juridique précis soit prévu par la législation et qu'il énonce expressément un nombre limité de motifs admissibles de refus d'enregistrement qui soient compatibles avec les normes internationales en matière de droits de l'homme.

CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE D'ISLANDE (1944)

Article 74

Des associations peuvent être constituées sans autorisation préalable à toute fin légale, y compris les associations politiques ou les syndicats. Une association ne peut être dissoute par décision administrative. Les activités d'une association constituée pour servir des objectifs illégaux peuvent cependant être interdites, dans ce cas une action en justice doit être intentée sans délai excessif en vue d'obtenir un jugement de dissolution de l'association [...].

LOI DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE RELATIVE AU CONTRAT D'ASSOCIATION (1901, TELLE QUE MODIFIÉE EN DERNIER LIEU EN 2005)

Article 5

Toute association qui voudra obtenir la capacité juridique prévue par l'article 6 devra être rendue publique par les soins de ses fondateurs.

La déclaration préalable en sera faite à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association aura son siège social. Elle fera connaître le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements et les noms, professions et domiciles et nationalités de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration.

Un exemplaire des statuts est joint à la déclaration. Il sera donné récépissé de celle-ci dans le délai de cinq jours.

155. Parmi les pays de l'OSCE et les États membres du Conseil de l'Europe, de nombreux États imposent aux associations de procéder à des formalités de notification, d'enregistrement ou à toute autre procédure similaire lorsqu'elles souhaitent acquérir la personnalité morale²⁰⁴. Cependant, dans certains États, cette procédure est si fastidieuse qu'elle empêche dans les faits l'enregistrement des associations. Ces obstacles peuvent prendre les formes suivants : un manque de clarté de la procédure d'enregistrement ; des exigences détaillées et complexes concernant les documents à fournir ; des droits d'enregistrement d'un montant prohibitif ; un trop large pouvoir discrétionnaire de l'autorité d'enregistrement lorsqu'elle procède à l'enregistrement, mène des recherches ou réalise une évaluation des intentions de l'association au cours de la procédure d'enregistrement ; et, enfin, des retards excessifs de la procédure. Des conditions d'enregistrement apparemment neutres, comme des exigences relatives à la nationalité ou résidence, peuvent avoir des incidences disproportionnées sur certaines personnes ou groupes de personnes, ce qui

²⁰³ Voir Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Pratiques optimales relatives au droit de réunion pacifique et à la liberté d'association)*, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 mai 2012, paragraphe 58, <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_fr.pdf>.

²⁰⁴ Une procédure de légalisation n'équivaut pas à un enregistrement.

accroît leurs difficultés à constituer des associations²⁰⁵. Ces pratiques entravent et restreignent de manière excessive le droit à la liberté d'association.

156. La législation devrait simplifier autant que possible la procédure de notification ou d'enregistrement et, dans tous les cas, veiller à ce qu'elle ne soit pas plus fastidieuse que les procédures de création applicables à d'autres entités, telles que les entreprises. Le fait, par exemple, de mettre en place une « administration compétente unique » ou un « guichet unique » ou le fait de prévoir une possibilité d'enregistrement en ligne, permet aux entreprises et aux autres entités, y compris les associations, de parvenir à s'enregistrer très rapidement, de manière efficace et effective. Il importe que les autorités ne perdent pas de vue, lorsqu'elles fixent le montant des droits perçus dans le cadre de la procédure, qu'il est souhaitable d'encourager la création d'associations et que ces associations sont des entités à but non lucratif. Leur montant devrait par conséquent être fixé à un niveau qui ne soit ni dissuasif, ni prohibitif.

157. La liste des documents exigés pour l'enregistrement doit être clairement définie par la loi, réduite au minimum et exhaustive. En règle générale, un document qui atteste d'une réunion de constitution, un acte constitutif, des statuts ou une quittance d'acquittement des droits d'enregistrement, le cas échéant, ainsi que les informations pertinentes sur les fondateurs de l'association, devraient suffire. Généralement, l'État ne devrait pas exiger la présentation de documents inutiles, comme les listes de membres, les contrats de location, les déclarations fiscales des fondateurs et tout autre document dénué d'intérêt. Toutefois, certaines associations peuvent être soumises à des exigences particulières concernant les documents à fournir, comme les partis politiques²⁰⁶, qui peuvent dès leur création prétendre à bénéficier d'un financement public. De la même manière, la réglementation peut raisonnablement exiger que les organisations d'utilité publique ou caritatives satisfassent à des exigences supplémentaires afin d'obtenir le statut spécial dont elles jouissent. Toutefois, les démarches entreprises pour satisfaire à ces exigences doivent être distinctes de la procédure d'acquisition de la personnalité morale.

158. En outre, hormis les objectifs et le nom de l'association, et ce dans des cas très limités, la teneur des documents soumis aux autorités pour l'enregistrement ne devrait pas faire l'objet d'un contrôle (pour de plus amples informations sur les objectifs, voir la section C, sous-section 2 [C] des présentes Lignes directrices). Seul le respect par l'association des exigences formelles devrait être pertinent en matière d'enregistrement.

159. Il convient que la loi s'abstienne de restreindre les noms d'associations que celles-ci peuvent choisir d'utiliser, sauf s'ils portent atteinte aux droits d'autrui²⁰⁷ ou s'ils induisent clairement en erreur, comme lorsque le nom de l'association laisse penser qu'il s'agit d'une instance officielle ou qu'elle bénéficie d'un statut spécial en vertu de la loi, ou que ce nom entretienne la confusion avec une autre association²⁰⁸. La législation devrait également

²⁰⁵ Voir Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Menaces pesant sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association des groupes de population les plus à risques)*, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 avril 2014, paragraphe 53, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A_HRC_26_29_FRE.DOC>.

²⁰⁶ Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), paragraphes 76 à 79.

²⁰⁷ Voir Commission européenne des droits de l'homme, *X c. Suisse* (requête n° 18874/91, décision du 12 janvier 1994), qui concerne l'utilisation envisagée du nom « Chambre de commerce », alors qu'une telle entité existait déjà.

²⁰⁸ Voir Commission européenne des droits de l'homme, *Apeh Uldozotteinek Szovetsege, Ivanyi, Roth et Szerdahelyi c. Hongrie* (requête n° 32367/96, décision du 31 août 1999), qui concerne l'utilisation du nom de l'autorité fiscale par une association, et CrEDH, *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC] (requête n° 44158/98, arrêt du 17 février 2004), qui concerne l'utilisation d'un nom laissant faussement entendre que l'association bénéficiait d'un statut spécial prévu par la législation électorale.

s'abstenir d'imposer toute restriction territoriale aux activités des associations²⁰⁹ et devrait appliquer la même procédure d'enregistrement dans l'ensemble du pays.

160. La loi ne devrait pas permettre de refuser un enregistrement au seul motif d'une omission de forme, comme un document manquant ou un défaut de signature, mais devrait accorder à l'auteur de la demande un délai précis et raisonnable pour qu'il puisse ainsi remédier à une omission ; les autorités compétentes indiqueront dans le même temps à l'association toutes les modifications et rectifications qui s'imposent²¹⁰. Il importe que le délai de rectification prévu soit raisonnable et que l'association soit en mesure de poursuivre ses activités en qualité d'organisation informelle.

161. Le traitement de la demande d'enregistrement se doit d'intervenir dans les meilleurs délais et ne doit pas dépasser un délai de quelques semaines²¹¹.

162. L'instance publique compétente devrait être tenue de motiver précisément par écrit toute décision de refus d'enregistrement d'une association. Les motifs invoqués ne doivent pas aller au-delà de ce que prévoit la législation applicable. Il importe que les motifs prévus par la loi soient compatibles avec les normes internationales en matière de droits de l'homme et que le refus de tout enregistrement soit exclusivement fondé sur le non-respect des formalités prévues ou sur l'existence de noms ou d'objectifs irrecevables, lorsque ceux-ci ne sont pas conformes aux normes internationales ou à la législation compatible avec ces normes.

163. Les associations devraient avoir la possibilité de faire appel, dans un délai raisonnable et devant un tribunal indépendant et impartial, de toute décision de refus de leur demande d'enregistrement ou de l'absence de traitement de leur demande dans un délai raisonnable. Toute personne dont la demande d'enregistrement s'est soldée par un échec pour une absence de conformité aux formalités respectives devrait être autorisée à adresser une nouvelle demande d'enregistrement de son association²¹².

164. Il convient que l'État dispose d'une base de données actualisée et accessible au public des associations enregistrées, qui respecte dûment les principes applicables à la protection des données et le droit au respect de la confidentialité des activités associatives. Afin de s'assurer que les pouvoirs publics rendent des comptes, il convient que des statistiques sur le nombre de demande acceptées et refusées soient disponibles.

165. Enfin, un nouvel enregistrement ne devrait pas être automatiquement exigé suite aux modifications apportées à la législation relative aux associations. Un renouvellement de l'enregistrement peut être exceptionnellement exigé lorsque des modifications importantes et essentielles doivent s'appliquer. Il convient dans ces cas de figure que les autorités compétentes, d'une part, informent au préalable l'association concernée de l'obligation qui lui est faite de s'enregistrer à nouveau et, d'autre part, qu'elles accordent à l'association une période transitoire suffisante pour lui permettre de se conformer à ces nouvelles exigences²¹³. Dans tous les cas, même en l'absence de nouvel enregistrement de leur part, il

²⁰⁹ CrEDH, *Koretsky et autres c. Ukraine* (requête n° 40269/02, arrêt du 3 avril 2008), paragraphes 53 à 55.

²¹⁰ CrEDH, *Tsonev c. Bulgarie* (requête n° 45963/99, arrêt du 13 avril 2006), paragraphes 55 à 57 et *Ramazanov et autres c. Azerbaïdjan* (requête n° 44363/02, arrêt du 1^{er} février 2007), paragraphes 64 à 67 ; et Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Katsora, Sudalenko et Nemkovich c. Bélarus* (Communication n° 1383/2005, 25 octobre 2010), paragraphe 8.3.

²¹¹ CrEDH, *Ismayilov c. Azerbaïdjan*, requête n° 4439/04, 17 janvier 2008), paragraphes 50 à 52.

²¹² Commission européenne des droits de l'homme, *Movement for Democratic Kingdom c. Bulgarie* (requête n° 27608/95, décision du 29 novembre 1995) et CrEDH, *Özbek et autres c. Turquie* (requête n° 35570/02, 6 octobre 2009).

²¹³ Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Pratiques optimales pour promouvoir et protéger le droit de réunion pacifique et la liberté d'association)*, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 mai 2012, dont le paragraphe 62 énonce

importe que les associations soient en mesure de poursuivre leurs activités sans qu'elles ne soient considérées comme illégales.

166. Il convient par ailleurs de veiller au respect des normes précitées pour la constitution de filiales d'associations, d'associations ou de syndicats étrangers et de réseaux d'associations, y compris ceux qui exercent leurs activités à l'échelon international²¹⁴.

C. Adhésion, gestion interne, objectifs et activités

167. Les associations ne devraient pas être soumises à une obligation générale d'indiquer les noms et adresses de leur membres, car cette mesure serait incompatible aussi bien avec droit à la liberté d'association qu'avec le droit au respect de la vie privée²¹⁵. Toutefois, certains des membres de l'association pourraient être tenus, à titre individuel, de déclarer leur adhésion lorsque celle-ci peut entraîner un conflit d'intérêts avec leurs responsabilités en tant que salariés ou titulaires de certains postes²¹⁶. En outre, l'obligation de publier les listes des membres des partis politiques qui sollicitent un financement public sur la base du nombre de membres peut également être raisonnablement imposée lorsqu'un nombre minimal d'adhérents est requis²¹⁷. Il peut s'avérer nécessaire par ailleurs de communiquer les listes des membres de certaines associations professionnelles lorsque ces associations exercent certaines fonctions réglementaires. Cette communication doit toutefois se conformer aux principes applicables en matière de protection des données, lesquels peuvent prévoir une restriction quant aux personnes ayant accès à la liste en question et quant aux informations devant y figurer (voir également la section C, sous-section 2 [F] des présentes Lignes directrices qui traite notamment du droit au respect de la vie privée dans le cadre de la surveillance par les autorités publiques).

168. Il convient que le nombre de membres d'une association soit autorisé à fluctuer tout au long de son existence. De plus, lorsque le nombre des membres d'une association tombe en dessous du seuil minimum exigé, cette situation ne devrait pas entraîner automatiquement son extinction. En outre, l'obligation légale de comptabiliser ou de consigner le nombre actuel de membres ne devrait pas être utilisée par les autorités pour accéder à la liste des membres ou pour soumettre les associations à des inspections.

169. Les associations devraient en règle générale pouvoir assurer leur gestion de manière autonome. Toute restriction imposée à leur capacité d'assurer elles-mêmes leur gestion sera uniquement recevable si elle est prévue par la loi, poursuit un objectif légitime reconnu par les normes internationales et que ses effets ne sont pas disproportionnés.

que « [l]orsqu'une nouvelle loi est adoptée, toutes les associations déjà enregistrées ne devraient pas être tenues de s'enregistrer de nouveau : elles sont ainsi protégées contre un rejet arbitraire ou une interruption dans la conduite de leurs activités. Par exemple, le Comité des droits de l'enfant, dans ses conclusions relatives au Népal, s'est déclaré préoccupé par les restrictions très diverses, parmi lesquelles l'obligation de se réenregistrer, imposée par les autorités aux organisations de la société civile (CRC/C/15/Add.260, paragraphes 33 et 34) ».

²¹⁴ Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Pratiques optimales pour promouvoir et protéger le droit de réunion pacifique et la liberté d'association)*, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 mai 2012, dont le paragraphe 59 énonce que « [l]e Rapporteur spécial estime que la constitution de filiales d'associations, d'associations ou de syndicats étrangers ou de réseaux d'associations, y compris au niveau international, devrait être assujettie à la même procédure de notification ».

²¹⁵ Commission européenne des droits de l'homme, *National Association of Teachers in Further and Higher Education c. Royaume-Uni* (requête n° 28910/95, décision du 16 avril 1998). Voir également plus généralement : <<http://associationline.org/guidebook/action/read/chapter/4>>.

²¹⁶ CrEDH, *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie* (n° 2), (requête n° 26740/02, arrêt du 31 mai 2007).

²¹⁷ Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), paragraphes 76 à 79.

170. La nature autonome des associations est expressément reconnue aux syndicats par l'article 3 de la Convention n° 87 de l'OIT, qui prévoit qu'ils sont en droit d'élaborer leurs règlements et dispositions internes, et d'organiser la gestion de leurs propres affaires²¹⁸.

171. Il importe par conséquent que, d'une manière générale, l'État s'abstienne de toute forme d'ingérence dans le fonctionnement interne des associations. Ce principe fondamental est applicable sous réserve que les associations concernées ne poursuivent pas de but lucratif, qu'elles respectent le principe de non-discrimination et qu'elles n'exercent pas d'activités jugées illégales au regard des normes internationales en matière de droits de l'homme.

172. Toutefois, ce principe ne devrait pas empêcher les États d'encourager les associations à poursuivre l'objectif de représentation et de participation équilibrées des hommes et des femmes dans la gestion et les activités des associations²¹⁹.

173. Les non-ressortissants d'un pays ne devraient pas se voir privés de participer à la gestion des associations du seul fait de leur nationalité²²⁰. En outre, toute restriction interdisant aux agents publics d'exercer des fonctions au sein des plus hautes instances dirigeantes d'une association doit être compatible avec les restrictions admissibles dont ils font l'objet pour pouvoir devenir membres de cette association en général.

174. Les autorités publiques devraient s'abstenir de s'immiscer dans les choix de l'association en termes de gestion ou de désignation de ses représentants, sauf si les personnes concernées sont considérées inaptes à occuper de telles fonctions par une loi conforme aux normes internationales. Les autorités publiques peuvent cependant exiger que l'identité des responsables des prises de décision au sein d'une organisation non gouvernementale soit clairement précisée²²¹.

175. Il convient que les associations puissent déterminer librement leur structure de gestion interne, ainsi que leurs plus hautes instances dirigeantes. De même, elles devraient pouvoir librement créer des antennes (y compris des bureaux de représentation, des associations affiliées et des filiales) et leur déléguer, ainsi qu'à leurs dirigeants, certaines tâches de gestion. En outre, les associations ne devraient pas avoir l'obligation d'obtenir une quelconque autorisation des autorités publiques pour modifier leur structure de gestion interne, la fréquence de leurs réunions, leurs activités quotidiennes ou leur règlement, ou pour créer des antennes qui ne sont pas dotées d'une personnalité morale distincte²²².

²¹⁸ Voir Organisation internationale du Travail (OIT), *C087 – Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical*, 1948 (n° 87), <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312232:NO>, dont l'article 3 précise que : « 1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, 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 ».

²¹⁹ Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Recommandation générale n° 23 : La vie politique et publique* (1997), A/52/38/Rev.1, dont le paragraphe 47 précise que l'obligation d'éliminer toutes les formes de discrimination dans tous les domaines de la vie publique et politique inclue des mesures visant à : « (a) Promulguer des lois interdisant la discrimination à l'égard des femmes qui soient efficaces ; (b) Encourager les organisations non gouvernementales et les associations civiles et politiques à se doter de stratégies visant à inciter les femmes à se faire représenter en leur sein et à participer à leurs travaux ».

²²⁰ Voir Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, paragraphe 49.

²²¹ CrEDH, *Hasan et Chaush c. Bulgarie* [GC] (requête n° 30985/96, arrêt du 26 octobre 2000).

²²² Voir CrEDH, *Koretsky et autres c. Ukraine* (requête n° 40269/02, arrêt du 3 avril 2008), paragraphes 52 et 53 ; et Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, paragraphes 42 et 46 à 48.

176. La législation ne devrait en aucun cas mandater ou permettre à des agents publics d'assister aux réunions non publiques d'une association²²³, sauf s'ils sont invités à y participer par l'association elle-même.

177. Il convient que seules des circonstances particulièrement exceptionnelles puissent justifier toute intervention extérieure dans le fonctionnement ou la gestion des associations. Une intervention ne devrait être autorisée que pour mettre un terme à une violation grave des obligations légales, par exemple lorsque l'association concernée n'a pas remédié à cette violation ou s'il est nécessaire d'empêcher une violation imminente des obligations en question qui pourrait se traduire par de graves conséquences en l'absence d'intervention²²⁴. Le respect des droits de chaque membre doit en principe être assuré par l'éventuel engagement, par le membre concerné, d'une action en justice.

178. Les contrôles effectués dans le but principal de vérifier le respect des procédures internes d'une association ne devraient pas être autorisés (pour de plus amples informations sur les contrôles et la surveillance, voir la section C, sous-section 2 [F] des présentes Lignes directrices). En outre, une association ne devrait en aucun cas se voir infliger des sanctions au seul motif que ses activités ne sont pas conformes à ses propres règlements et procédures internes, tant que ses activités ne présentent par ailleurs aucun caractère illégal.

179. Il convient que la législation applicable aux associations ne restreigne ni ne dicte les objectifs et les domaines d'activités dans lesquels les associations doivent ou ne peuvent pas s'engager, en-dehors de ceux qui sont incompatibles avec les normes internationales en matière de droits de l'homme. Ces restrictions ou tentatives d'influencer les activités des associations peuvent, dans certains cas exceptionnels, être autorisées. Il s'agit des cas de figure dans lesquels les objectifs et les activités d'une association contribuent à faire de la propagande en faveur de la guerre, incitent à la haine nationale, raciale ou religieuse, ce qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, de même que lorsqu'ils poursuivent des buts qui sont incompatibles avec la démocratie²²⁵ ou sont interdits par des textes de loi qui ne sont pas eux-mêmes contraires à ces normes.

180. Cela signifie qu'une législation qui restreint, par exemple, la zone géographique dans laquelle certaines associations peuvent exercer leurs activités et qui prévoit des sanctions pour toute activité entreprise en dehors de cet espace, peut constituer une violation du droit à la liberté d'association.

181. Il convient par ailleurs d'abroger toute législation qui vise à déterminer quels objectifs et activités peuvent ou non figurer dans l'acte constitutif d'une association. Cette mesure ne s'applique pas aux objectifs et activités qui seraient contraires aux normes internationales en matière de droits de l'homme ou à une législation compatible avec ces normes. Dans la pratique, cela signifie que les associations ne peuvent ni ne devraient être empêchées de s'enregistrer et/ou d'obtenir d'autres formes de reconnaissance de leur existence, sauf si leurs buts et objectifs sont clairement contraires aux normes internationales en matière de droits de l'homme.

²²³ Voir OSCE/BIDDH, *Comments on the Law on Associations of Turkmenistan*, Avis n° NGO – TUR/154/2010 (LH), 22 juin 2010, disponible (en anglais) sur : <<http://www.legislationline.org/documents/id/16059>>, paragraphe 41.

²²⁴ Voir CrEDH, *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie* [GC] (requête n° 23885/94, arrêt du 8 décembre 1999), paragraphes 46 et 47 ; et Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, paragraphes 2, 6 et 70.

²²⁵ CrEDH, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC] (requêtes n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, arrêt du 13 février 2003) et *Koretskyy et autres c. Ukraine* (requête n° 40269/02, arrêt du 3 avril 2008).

182. Le législateur doit garder à l'esprit que les droits à la liberté d'expression et à la liberté d'association reconnus aux associations les autorisent à poursuivre des objectifs ou à mener des activités qui ne sont pas toujours en accord avec les opinions et les convictions de la majorité ou vont totalement à leur rencontre. La jurisprudence de la CrEDH estime depuis longtemps qu'une démocratie dynamique suppose également l'expression de points de vue qui peuvent « heurter, choquer ou inquiéter » l'État ou une fraction quelconque de la population²²⁶. Cela englobe le fait de communiquer des informations ou des idées qui contestent l'ordre établi ou de préconiser une modification pacifique de la Constitution²²⁷ ou de la législation, par exemple en plaidant pour la dépénalisation de l'avortement²²⁸, en affirmant l'existence d'une conscience minoritaire²²⁹, en protégeant les droits fondamentaux des personnes LGBTI²³⁰, en revendiquant l'autonomie régionale, voire la sécession d'une partie du territoire national²³¹. En tout état de cause, les autorités doivent s'abstenir de tirer des conclusions hâtives et négatives concernant les objectifs proposés par une association²³².

LOI DE LA RÉPUBLIQUE D'ARMÉNIE RELATIVE AUX ORGANISATIONS PUBLIQUES (2001)

Article 4

[...]

2. L'organisation détermine indépendamment sa structure organisationnelle, ses buts, ses objectifs et son mode de fonctionnement.

[...]

D. Participation aux processus décisionnels et patrimoine, revenus et actifs

183. Dans une démocratie participative dont le processus législatif est ouvert et transparent, les associations devraient être en mesure de participer à l'élaboration des lois et des politiques à tous les niveaux, aussi bien local, national, régional qu'international²³³.

²²⁶ CrEDH, *Handyside c. Royaume-Uni* (requête n° 5493/72, arrêt du 7 décembre 1976).

²²⁷ CrEDH, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC] (requêtes n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, arrêt du 13 février 2003).

²²⁸ CrEDH, *Women on Waves c. Portugal* (requête n° 31276/05, arrêt du 3 février 2009).

²²⁹ CrEDH, *Sidiropoulos et autres c. Grèce* (requête n° 26695/95, arrêt du 10 juillet 1998), paragraphes 44 et 45.

²³⁰ CrEDH, *Genderdoc-M c. Moldova* (requête n° 9106/06, arrêt du 12 juin 2012), paragraphes 44 et 45. Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Menaces pesant sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association des groupes de population les plus à risques)*, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 avril 2014, paragraphe 64, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A_HRC_26_29_FRE.DOC>.

²³¹ CrEDH, *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie* (requête n°s 29221/95 et 29225/95, arrêt du 2 octobre 2001), dont le paragraphe 97 énonce que « le fait qu'un groupe de personnes appelle à l'autonomie ou même demande la sécession d'une partie du territoire d'un pays – exigeant par là des modifications constitutionnelles et territoriales fondamentales – ne justifie pas nécessairement l'interdiction de leurs rassemblements. Exiger des changements territoriaux dans des discours et manifestations ne s'analyse pas automatiquement en une menace pour l'intégrité territoriale et la sécurité nationale du pays. [...] Dans une société démocratique fondée sur la prééminence du droit, les idées politiques qui contestent l'ordre établi et dont la réalisation est défendue par des moyens pacifiques doivent se voir offrir une possibilité convenable de s'exprimer à travers l'exercice de la liberté de réunion ainsi que par d'autres moyens légaux ».

²³² CrEDH, *Parti communiste unifié de Turquie c. Turquie* [GC], (requête n° 19392/92, arrêt du 30 janvier 1998). Voir également OSCE/BIDDH, *Guidebook on Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism* (en anglais) (Varsovie : BIDDH, 2014), page 42, qui précise que « le simple fait d'avoir des opinions ou des convictions jugées radicales ou extrémistes, ainsi que leur expression pacifique, ne devraient pas être considérées comme pénalement répréhensibles ».

²³³ Voir OSCE, Document de Copenhague 1990, dont le paragraphe 5.8 énonce que « les lois - adoptées au terme d'une procédure publique - et les règlements font l'objet d'une publication qui est la condition de leur applicabilité. Ces textes seront accessibles à tous » ; et OSCE, Document de Moscou de 1991, dont le

184. La mise en place de mécanismes visant à permettre aux associations d'engager un dialogue avec les pouvoirs publics et d'être consultées par ces derniers à divers niveaux de gouvernement, permettrait de faciliter cette participation.

185. La participation des associations devrait prendre la forme d'un véritable processus à double sens et il importe, en particulier, que les propositions faites par les associations en vue de modifier la politique menée ou la législation en vigueur ne soient pas jugées irrecevables ou illégales²³⁴.

186. En outre, les associations devraient être en mesure de s'exprimer publiquement au sujet des rapports soumis par les États aux organes internationaux de surveillance et consacrés à la mise en œuvre des obligations en vertu du droit international et devraient pouvoir le faire avant même la présentation de ces rapports²³⁵. Par ailleurs, les associations doivent systématiquement être consultées pour tout projet de modification de la législation ou de toute autre réglementation portant sur leur statut, leur financement et leur fonctionnement²³⁶.

187. Pour qu'elles soient significatives, il importe que les consultations avec les associations soient inclusives et qu'elles représentent l'éventail des associations existantes, y compris celles qui se montrent critiques à l'égard des propositions avancées par le gouvernement.

188. Toute consultation avec les associations devrait prévoir l'accès à l'ensemble des informations officielles pertinentes et un temps de réponse suffisant, en tenant compte du fait que les associations doivent au préalable demander l'avis de leurs membres et partenaires²³⁷.

paragraphe 18.1 précise que « [l]es lois seront élaborées et adoptées au terme d'une procédure ouverte exprimant la volonté du peuple, directement ou par l'intermédiaire de ses représentants élus ». Voir également Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, paragraphes 12, 76 et 77 ; Assemblée générale des Nations Unies, *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 reconnues*, article 8, <<http://www.ohchr.org/en/ProfessionalInterest/Pages/RightAndResponsibility.aspx>>; Commission économique pour l'Europe (CEE), *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* (« Convention d'Aarhus »), 25 juin 1998, articles 6 et 8 <<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>> ; Conseil de l'Europe, *Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local* (STCE n° 144), entrée en vigueur le 1^{er} mai 1997, article 5, <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=FRE&NT=144>> ; et Conseil de l'Europe, *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* (STE n° 157), 1^{er} février 1995, article 15.

²³⁴ CrEDH, *Koretsky et autres c. Ukraine* (requête n° 40269/02, arrêt du 3 avril 2008), paragraphe 52. Voir également Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, paragraphe 12 ; Conférence des OING du Conseil de l'Europe, *Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel* (octobre 2009), <http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_French_final.pdf> et Assemblée générale des Nations Unies, *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 reconnues*, article 7, <<http://www.ohchr.org/en/ProfessionalInterest/Pages/RightAndResponsibility.aspx>>.

²³⁵ Voir Assemblée générale des Nations Unies, *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 reconnues*, articles 5 et 9, <<http://www.ohchr.org/en/ProfessionalInterest/Pages/RightAndResponsibility.aspx>> ; et OSCE, Document de Copenhague de 1990, paragraphe 11.

²³⁶ Voir également Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, paragraphe 77.

²³⁷ Voir Commission économique pour l'Europe (CEE), *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* (« Convention d'Aarhus »), 25 juin 1998, articles 6 et 8 <<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>> ; voir également

189. Les autorités devraient demander aux associations, et à la population en général, leurs observations sous la forme la plus appropriée à leurs domaines d'activités et à la situation particulière d'un pays donné, par exemple en tenant compte que l'accès aux ressources en ligne pour certaines personnes, et certains groupes de personnes et associations peut être limité ou contraignant. Il convient par ailleurs que les pouvoirs publics prennent connaissance de ces observations et y donnent suite. Les institutions nationales de défense des droits de l'homme peuvent jouer un rôle important pour faciliter ce processus²³⁸.

190. Afin de poursuivre leurs objectifs, les associations devraient être en mesure à la fois de générer des revenus tirés de leurs activités et de solliciter des ressources publiques et privées, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays dans lequel elles sont établies. Il importe à cette fin que les associations soient en mesure de prendre contact avec le plus large éventail de potentiels donateurs. De tels revenus peuvent prendre la forme d'espèces, d'autres formes d'instruments financiers, du produit de la vente de biens et de marchandises ou de matériel appartenant à l'association, ainsi que d'autres avantages octroyés à l'association (comme les revenus générés par des investissements, loyers, droits d'auteur, activités économiques et transactions immobilières).

191. Il convient par conséquent que les associations soient libres d'entreprendre toute activité économique ou commerciale légale qui vise à soutenir ses activités non-lucratives, sans qu'une autorisation spéciale ne leur soit demandée, mais tout en étant soumises aux autorisations ou obligations réglementaires généralement applicables aux activités concernées. En outre, du fait de la nature à but non lucratif des associations, les bénéfices tirés de ces activités ne devraient pas être distribués entre leurs membres ou fondateurs, mais être au contraire utilisés pour la poursuite de leurs objectifs.

192. En outre, la capacité des associations de générer des revenus ou à solliciter des ressources devrait être soumise aux mêmes exigences légales que celles qui s'appliquent généralement aux douanes, devises étrangères, prévention du blanchiment d'argent et du terrorisme, ainsi que celles relatives à la transparence et au financement des partis politiques et des élections, sous réserve toutefois que ces exigences soient conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme.

193. Les revenus générés ou perçus par une association, ainsi que leur conversion sous forme d'actifs, doivent être exclusivement consacrés à la poursuite des objectifs de l'association et ne doivent en aucun cas être répartis entre ses membres.

194. Les associations devraient toutefois pouvoir utiliser leurs revenus et actifs pour rémunérer leur personnel et rembourser toute dépense engagée en leur nom²³⁹. De nombreuses associations ne seraient probablement pas en mesure de poursuivre leurs objectifs sans recourir à l'emploi de personnel et/ou à des bénévoles pour effectuer certaines activités. Il est donc légitime que les associations utilisent leurs biens et actifs pour rémunérer leurs employés et rembourser les dépenses de ceux qui agissent pour leur

Conférence des OING du Conseil de l'Europe, *Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel* (octobre 2009), <http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_French_final.pdf>.

²³⁸ Voir Sous-comité d'accréditation du CIC, Observation générale 1.5, adoptée par le Bureau lors de sa réunion de Genève les 6 et 7 mai 201, disponible sur : <<http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20MAY%202013%20FINAL%20REPORT-French.pdf>> : « Les INDH devraient élaborer, officialiser et maintenir des relations de travail comme il convient avec d'autres institutions nationales établies dans le but d'assurer la promotion et la protection des droits de l'homme, y compris les institutions légales infranationales des droits de l'homme, les institutions thématiques, de même que les organismes non gouvernementaux et de la société civile ».

²³⁹ Voir également Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, paragraphe 55.

compte. Bien que les conditions du marché et/ou la législation aient une incidence sur le niveau de rémunération du personnel, la nécessité de veiller à ce que le patrimoine de l'association soit utilisé pour la poursuite de ses objectifs pourrait justifier de lui imposer que les dépenses engagées aient un caractère raisonnable.

195. Les associations dotées de la personnalité morale devraient pouvoir gérer et d'utiliser leurs revenus et actifs au moyen de leurs propres comptes bancaires. L'accès aux services bancaires est un facteur déterminant de la capacité des associations de recevoir des dons et à gérer et protéger leurs actifs. Cela ne signifie pas pour autant que les banques devraient être soumises à l'obligation d'accorder un tel accès à toute association qui en fait la demande, mais la liberté accordée aux banques de choisir leurs clients devrait respecter le principe de non-discrimination. L'acquisition de la personnalité morale peut être une condition préalable pour que l'association puisse gérer des comptes bancaires en son nom propre.

196. Les associations devraient être en mesure de protéger l'ensemble de leurs intérêts patrimoniaux au moyen d'actions en justice. Cette capacité est essentielle, puisque la saisie de leurs biens, la perte de leur contrôle ou le préjudice qui leur est causé pourrait nuire à la poursuite de leurs objectifs²⁴⁰.

197. Toutefois, les associations qui bénéficient d'aides publiques peuvent être tenues de solliciter un avis indépendant lors de la vente ou de l'acquisition de terrains ou d'autres actifs importants²⁴¹. Le fait que les actifs de certaines associations proviennent d'organismes publics et que leur acquisition ait été facilitée par un cadre fiscal favorable justifie qu'elles aient à veiller à la bonne gestion de ces actifs et qu'elles obtiennent le meilleur prix lorsqu'elles les achètent ou les vendent. Il apparaît donc justifié de prévoir dans ces situations que les associations aient l'obligation de recourir à des conseils indépendants lorsqu'elles réalisent tout ou partie de ces transactions.

198. Les revenus et actifs des associations ne devrait pas faire l'objet de saisie ou confiscation dans le but de les empêcher de poursuivre des objectifs acceptables²⁴².

199. En cas d'extinction d'une association, ses fonds, biens ou actifs doivent être liquidés. Cela suppose que l'ensemble du passif de l'association doit être au préalable apuré et que les fonds, biens ou actifs qui subsistent soient transférés. Un tel transfert ne peut en aucun cas prendre la forme d'une distribution des bénéfices aux fondateurs et membres d'une association à but non lucratif. Bien qu'une association soit en principe libre de définir les conditions et modalités de ces transferts, les dispositions applicables à ce processus dépendent également du caractère volontaire ou contraint de l'extinction (pour plus d'informations sur le transfert de fonds, biens et actifs des associations en cas d'extinction, voir la section C, sous-section 2 [H] des présentes Lignes directrices).

²⁴⁰ Voir CrEDH, *Les saints monastères c. Grèce* (requêtes n^{os} 13092/87 et 13984/88, arrêt du 9 décembre 1994), qui concernait une entité religieuse qui ne jouissait plus du droit d'agir en justice pour ses propres biens et était de ce fait victime d'une violation du droit à la jouissance paisible de ses biens conformément à l'article 1^{er} du Protocole n^o 1 à la CEDH.

²⁴¹ Voir également Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, paragraphe 53.

²⁴² Voir CrEDH, *Les saints monastères c. Grèce* (requêtes n^{os} 13092/87 et 13984/88, arrêt du 9 décembre 1994), paragraphes 86 à 88.

E. Soutien public et accès à d'autres ressources

Liberté de solliciter, d'obtenir et d'utiliser des ressources

200. Comme le précise clairement le Principe 7 des présentes Lignes directrices, les associations jouissent de la liberté de solliciter, d'obtenir et d'utiliser des ressources. Les activités de collecte de fonds sont par conséquent protégées en vertu de l'article 22 du PIDCP, tandis que la CrEDH a elle aussi jugé important que les associations disposent des moyens de poursuivre leurs objectifs. La capacité de solliciter, d'obtenir et d'utiliser des ressources est par conséquent essentielle à l'existence et au fonctionnement de toute association.

201. Le terme « ressources » est une notion générale qui englobe les transferts financiers (comme les dons, les subventions, les contrats, le parrainage et les investissements sociaux) ; les garanties de prêts et les autres formes d'aides financières de personnes physiques et morales ; les dons en nature (par exemple, les contributions sous forme de biens, de services, de logiciels et d'autres formes de propriété intellectuelle et matérielle) ; les ressources matérielles (par exemple, les fournitures de bureaux et le matériel informatique) ; les ressources humaines (comme le personnel rémunéré et les bénévoles) ; l'accès à l'aide et à la solidarité internationales ; la capacité de voyager et communiquer sans faire l'objet d'une ingérence excessive ; et, enfin, le droit à bénéficier de la protection de l'État²⁴³. Les ressources comprennent également les financements publics et privés, les mesures d'incitation fiscale (par exemple, les mesures d'incitation aux dons sous forme de déductions fiscales ou de crédit d'impôt), les avantages en nature et le produit de la vente de biens appartenant à l'association, ainsi que d'autres avantages accordés à une association (par exemple, les revenus tirés des investissements, des loyers, des droits de propriété intellectuelle, des activités économiques et des transactions immobilières).

202. Il convient en outre que les associations soient libres d'entreprendre toute activité économique ou commerciale légale qui vise à soutenir leurs activités non-lucratives, sans qu'une autorisation spéciale leur soit demandée. Elles restent néanmoins soumises à toute autorisation ou obligation réglementaire applicable généralement aux activités concernées. Pour autant, les associations ne sont pas autorisées à distribuer à leurs membres ou fondateurs les bénéfices tirés de leurs activités, mais doivent au contraire les utiliser pour la poursuite de leurs objectifs.

Soutien de l'État

203. La nature à but non lucratif des associations et leur importance pour la société signifient que des soutiens de l'État peuvent être nécessaires à leur création et à leur fonctionnement²⁴⁴. Les soutiens de l'État, qui doivent également s'entendre comme un accès aux ressources publiques, y compris aux financements publics, se justifient en pareil cas, car certaines

²⁴³ Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Financement des associations et organisation de réunions pacifiques)*, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 avril 2013, paragraphe 8.

²⁴⁴ Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, *Rapport à l'Assemblée des Nations Unies, A/66/203*, 28 juillet 2011, dont le paragraphe 68 énonce, en ce qui concerne les défenseurs des droits de l'homme, que « [l]e droit d'accès à des sources de financement est inhérent au droit à la liberté d'association, qui est énoncé dans les principaux instruments relatifs aux droits de l'homme. L'article 13 de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme dispose explicitement que le droit d'accès à des sources de financement est un droit fondamental. L'article 13 couvre les différentes phases du processus de financement. Les États ont l'obligation d'autoriser chacun, individuellement ou en association avec d'autres, de solliciter, recevoir et utiliser des ressources financières. La Déclaration exige des États qu'ils prennent des mesures sur les plans législatif, administratif ou autre pour faciliter, ou du moins ne pas entraver, l'exercice effectif du droit d'accès à des sources de financement ».

associations comme les organisations non gouvernementales²⁴⁵ et les partis politiques²⁴⁶ jouent un rôle important pour la démocratie et favorisent le pluralisme politique.

LOI RELATIVE AUX ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES DU MONTENEGRO (2007)

Article 26

Le Gouvernement du Monténégro verse des aides financières aux organisations non gouvernementales.

[...]

Article 27

L'État a l'obligation de prévoir des avantages fiscaux et autres en faveur du fonctionnement et du développement des organisations non gouvernementales sur le territoire national.

LOI n° 8788 RELATIVE AUX ORGANISATIONS À BUT NON LUCRATIF DE LA RÉPUBLIQUE D'ALBANIE (2001)

Article 39

Les organisations à but non lucratif ont le droit, comme n'importe quelle autre personne morale, d'entreprendre des projets, de demander et d'obtenir des subventions, de passer des contrats d'acquisition et de vente de services, biens et marchandises publics avec les organes publics, ainsi que de bénéficier du transfert de services publics et de biens du secteur public.

Article 40

Les allègements et exonérations fiscaux et douaniers des organisations à but non lucratif sont fixés par la loi.

Quels que soient leur forme, le but qu'elles poursuivent et les activités qu'elles exercent, les organisations à but non lucratif sont exonérées d'impôts sur le revenu pour les dons qui leur sont faits et les cotisations de leurs adhérents.

Les personnes physiques et morales qui aident les organisations à but non lucratif sous forme de dons peuvent bénéficier d'un allègement fiscal, conformément à la législation.

204. Les soutiens de l'État et l'accès aux ressources publiques permettent également de promouvoir le rôle des femmes et des groupes minoritaires dans la vie publique et politique, par exemple en fournissant une aide financière aux associations qui prennent des mesures positives pour assurer une égalité de représentation, pour promouvoir la place des femmes dans la société en vue de réaliser l'égalité entre hommes et femmes ou pour renforcer la participation des minorités à la vie publique et politique. Les normes internationales et régionales préconisent que les États veillent à aider financièrement les associations qui agissent dans certains domaines. Il s'agit notamment des associations qui informent les femmes de leurs droits et les aident à agir en justice pour obtenir réparation²⁴⁷ ; qui œuvrent à prévenir et lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (notamment

²⁴⁵ Voir, par exemple, Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, paragraphes 9, 14, 50, 51, 52, 53, 54, 55 et 56.

²⁴⁶ Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), dont le paragraphe 190 précise que « [l]e financement public, en fournissant des ressources accrues aux partis politiques, peut renforcer le pluralisme politique ».

²⁴⁷ Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Recommandation générale n° 28 concernant les obligations fondamentales des États parties découlant de l'article 2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, CEDAW/C/GC/28, 16 décembre 2010, dont le paragraphe 34 énonce que « [l]es États parties devraient soutenir financièrement les associations et centres indépendants offrant des services juridiques aux femmes, dans leurs activités visant à faire connaître aux femmes leur droit à l'égalité et à les aider à porter plainte en cas de discrimination ».

en mettant à leur disposition des foyers d'accueil et des aides à la réinsertion)²⁴⁸ ; qui s'emploient à faciliter la resocialisation et la réinsertion des femmes victimes de la traite des êtres humains²⁴⁹ et qui facilitent l'accès des femmes à la justice, notamment en leur dispensant une aide juridique²⁵⁰. L'État peut par ailleurs envisager de mettre en place des dispositions légales incitatives, qui visent à aider les associations qui œuvrent dans ces domaines²⁵¹. Il convient également d'envisager d'adopter des mesures de soutien destinées aux organisations travaillant avec les groupes marginalisés ou minoritaires.

RAPPORT DE L'OSCE SUR LES DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME DANS L'ESPACE DE L'OSCE : DÉFIS ET BONNES PRATIQUES (2008)²⁵²

Octroi d'une aide administrative directe aux défenseurs des droits de l'homme

[...]

Diverses organisations [au Portugal] peuvent obtenir le statut de partenaires sociaux et bénéficier ainsi d'un soutien de l'État, d'exonérations fiscales et d'autres avantages. Cette reconnaissance suppose de procéder à un deuxième enregistrement auprès des services publics concernés (qui accordent bien souvent à l'association automatiquement le statut de « personne morale d'utilité publique »), bien que l'enregistrement ne soit jamais une condition préalable au fonctionnement des associations non gouvernementales.

Les associations de migrants sont habilitées à bénéficier du soutien de l'État, conformément aux protocoles de coopération établis avec le Haut-Commissariat à l'immigration et au dialogue interculturel. Ces protocoles sont conclus sur demande et concernent le financement des activités exercées par l'association qui en fait la demande (jusqu'à 70 pour cent du montant total). Un soutien est également apporté sous forme d'activités visant à améliorer les compétences des membres de ces associations, y compris des décideurs, travailleurs et bénévoles (à savoir, des cours de formation et le suivi de la mise en œuvre des projets). En outre, les associations peuvent bénéficier d'une assistance technique, sous la forme de conseils juridiques ou autres et de la fourniture de documents et autre matériel.

Un soutien similaire est dispensé aux associations en faveur des femmes (par la Commission pour la citoyenneté et l'égalité de genre), aux associations de jeunes (par l'Institut portugais de la jeunesse) et aux associations de personnes handicapées (par l'Institut national de réinsertion).

205. Toute forme de soutien étatique apportée aux associations devrait être régie par des critères clairs et objectifs. La nature des activités menées par une association et les bénéficiaires peuvent être des éléments pertinents à prendre en considération pour décider s'il convient ou non de lui accorder une forme quelconque de soutien public. L'octroi d'un tel soutien public peut également être subordonné au fait que l'association relève d'une catégorie ou d'un régime particulier défini par la loi ou qu'elle soit dotée d'une forme juridique particulière.

²⁴⁸ Conseil de l'Europe, *Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique*, 12 avril 2011, STE 210, article 8, <<http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/convention/Convention%20210%20French.pdf>>.

²⁴⁹ Assemblée générale des Nations Unies, *Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*, 15 novembre 2000, Nations Unies, articles 6, 9 et 10, <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_fr.pdf>.

²⁵⁰ Voir, par exemple, Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales sur le Kazakhstan*, CEDAW/C/KAZ/CO/3-4, 10 mars 2014, paragraphe 13.

²⁵¹ Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), paragraphe 107.

²⁵² OSCE, *Report on Human Rights Defenders in the OSCE Region: Challenges and Good Practices* (en anglais), avril 2007-avril 2008, page 39 <<http://www.osce.org/odihr/35652?download=true>>.

Par conséquent, toute modification importante des statuts ou des activités d'une association peut se traduire par un changement ou la suppression du soutien de l'État²⁵³.

206. Le soutien apporté par l'État aux associations prend des formes extrêmement variées. Les associations telles que les organisations non gouvernementales peuvent bénéficier d'un financement direct de l'État ou obtenir des avantages sous forme d'allègements fiscaux, notamment les mesures visant à inciter les particuliers à faire des dons déductibles de leurs impôts, ou d'une exemption du paiement de certains services fournis par l'État, comme les services postaux ou de communication. Tout système de soutien étatique doit avant tout être transparent.

LOI POLONAISE RELATIVE AUX IMPÔTS ET PRÉLÈVEMENTS LOCAUX (1991)

Article 7.

1. Sont exonérés de taxe foncière :

[...]

8) les biens immobiliers ou parties de biens immobiliers utilisés par les sociétés et les associations dans l'exercice de leurs activités statutaires auprès d'enfants et de jeunes dans le domaine de l'enseignement, de l'éducation, des sciences et des technologies, de la culture physique et des sports, à l'exception des biens immobiliers ou parties de biens immobiliers utilisés pour l'exercice d'activités commerciales et des terrains utilisés de manière permanente comme terrains de camping et aires de récréation pour les enfants et les jeunes. [...]

207. Le niveau des fonds publics disponibles doit être clairement défini par la législation et la réglementation applicables. Les droits et obligations des organes publics habilités à fixer et à réviser le niveau des fonds publics disponibles doivent également être clairement définis par la loi. Le soutien de l'État peut être alloué au niveau national, régional ou local. Il importe que les associations prennent part à l'élaboration de la législation et des politiques relatives au financement et au soutien de l'État.

208. Les critères retenus pour déterminer le niveau des fonds publics disponibles pour chaque association doivent être objectifs, non discriminatoires et clairement énoncés dans des dispositions légales et/ou réglementaires qui sont disponibles et accessibles au public. Le financement et le soutien de l'État peut se limiter à aider les associations qui relèvent de certaines catégories, comme les groupes de soutien aux femmes et aux minorités ; en pareil cas, les critères du traitement préférentiel de certains groupes doivent être définis de manière transparente.

209. Les pouvoirs publics se doivent d'informer le public au sujet de l'allocation des fonds en communiquant les données relatives aux bénéficiaires et au montant du financement alloué à chaque association, ainsi qu'aux buts auxquels le financement a été consacré. Il convient que ces données soient ventilées en fonction de caractéristiques invariables, afin de préciser de manière transparente les catégories d'associations auxquelles un financement a été alloué, ainsi que les montants des aides financières et en nature octroyées à chaque catégorie.

210. Les États disposent de divers mécanismes afin de financer les associations. De tels mécanismes peuvent prendre la forme d'achat de prestation de services, qui s'applique habituellement aux situations dans lesquelles l'administration connaît la qualité et la quantité exactes de ce qu'elle souhaite acquérir, et d'allocation de subventions, à laquelle l'administration recourt en général lorsqu'elle se contente de définir un domaine dans lequel elle est prête à financer la solution la plus créative, sans connaître pour autant à l'avance la nature et les modalités des services attendus par une association. Les États peuvent aussi mettre en

²⁵³ Voir Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, paragraphes 58 à 61.

place des mécanismes qui permettent un financement à long terme, la prise en charge des frais réels des services fournis ou des projets mis en œuvre, ou encore la prise en charge du soutien institutionnel dispensé aux associations. Il convient tout particulièrement d'encourager les États à aider les associations spécialisées qui fournissent des services sociaux et celles qui œuvrent en faveur de la protection, du suivi et de la promotion des droits de l'homme et qui participent à l'élaboration des politiques applicables en la matière. Les associations ne devraient faire l'objet d'aucune discrimination en fonction de leurs domaines d'activités, notamment lorsque ces associations se consacrent essentiellement à la surveillance des pouvoirs publics ou à la protection des droits de l'homme ; il convient par ailleurs de s'abstenir d'exclure certaines associations de l'ensemble des régimes de financements publics.

211. Les financements publics doivent en principe être alloués selon une procédure transparente et s'accompagner d'une vaste campagne d'information destinée à l'ensemble des associations susceptibles d'être intéressées par une telle mesure. Lorsque les aides sont allouées dans le cadre d'une procédure concurrentielle, l'évaluation des candidatures se doit d'être objective et fondée sur des critères clairs et transparents, mis au point pour cette procédure et publiés au préalable. Les résultats de la procédure d'évaluation des candidatures doivent être publiés, tout comme les informations relatives aux associations candidates qui n'ont pas obtenu le financement, en précisant les motifs pour lesquels certains projets, et non d'autres, ont été retenus. Il importe cependant de respecter à cette occasion le droit au respect de la confidentialité des activités associatives.

212. Les conditions de dépôt des candidatures pour l'attribution des soutiens publics doivent être proportionnelles à la valeur des financements ou des autres avantages consentis par l'État. Il convient de ne pas soumettre l'attribution d'aides minimales à une procédure trop contraignante ; en revanche l'application de conditions plus exigeantes peut se justifier pour les aides plus substantielles.

213. De manière générale, les États devraient faire tout leur possible pour simplifier les procédures de demande de financements publics. Pour ce faire, les États pourraient par exemple mettre en place un système de dépôt de tous les documents que doivent présenter les organisations qui font une demande de financement public, tels que leurs règlements, certificat d'enregistrement et, le cas échéant, leur autorisation d'activité, de sorte qu'au moment du dépôt de la demande, l'association concernée sera seulement tenue de présenter un nombre minimal de documents.

214. Toutes les associations bénéficiaires d'un soutien public devraient être soumises aux mêmes exigences en matière de production de rapports. À titre exceptionnel, les associations qui bénéficient d'une aide publique directe sans passer par une procédure concurrentielle transparente peuvent être tenues de satisfaire à des exigences plus détaillées en matière de production de rapports, afin de garantir la transparence de l'aide et l'information du public. De telles exigences peuvent être plus importantes que celles auxquelles sont soumises les associations qui obtiennent un financement public par l'intermédiaire d'une procédure concurrentielle et transparente. Toutefois, dans les deux cas, les exigences en matière de production de rapports applicables aux aides publiques ne devraient pas être excessivement contraignantes et, au minimum, être proportionnées au montant de l'aide publique obtenue.

215. Il importe par ailleurs que les organes publics qui accordent un financement à une association ne la privent pas de son indépendance. L'État doit veiller à ce que les associations bénéficiaires d'un financement public ne fassent l'objet d'aucune ingérence de l'État ou d'autres acteurs dans ses activités. Tout système de soutien public aux associations doit éviter la mainmise de l'État et préserver l'indépendance des associations. Une association n'est pas indépendante dès lors que les décisions relatives à ses activités et fonctionnement sont prises par une personne autre que les membres de l'association ou un organe dirigeant interne désigné par les membres. La présence d'un bailleur de fonds unique ou principal n'entraîne pas automatiquement la perte d'indépendance d'une association. Toutefois, une association ne

saurait être considérée comme indépendante lorsque le gouvernement exerce un large pouvoir d'influence, directe ou indirecte, sur la prise de décision de ses dirigeants et membres, et par conséquent sur les décisions relatives à la création de l'association, à ses activités et son fonctionnement, à la désignation de sa direction ou à la modification de ses règlements.

216. Les autorités chargées de l'attribution des financements publics devraient être tenues de rendre des comptes pour leurs décisions d'octroi ou de refus d'octroi d'un financement, et les associations devraient avoir la possibilité de contester un tel refus et de saisir un tribunal indépendant et impartial d'une demande de contrôle juridictionnel de cette décision.

217. Il est également souhaitable, dans un souci de renforcement de la transparence, d'attribuer la compétence de l'allocation des fonds ou ressources à divers organes exempts, dans la mesure du possible, de toute influence de l'État, au lieu de la confier uniquement à un ministère ou autre organe administratif.

Financement privé et autres formes de financement non étatique

218. Les activités des associations peuvent également être financées par des sources privées et autres sources non étatiques, y compris étrangères et internationales. Les États devraient admettre que le fait d'autoriser diverses sources de financement contribue à mieux garantir l'indépendance des associations. Comme nous l'avons indiqué plus haut, ces sources de financement peuvent être des particuliers, des personnes morales privées et des organismes publics, qu'ils soient nationaux, étrangers ou internationaux, y compris les organisations internationales et intergouvernementales, ainsi que des gouvernements étrangers et leurs organismes.

219. Bien que le financement étranger des organisations non gouvernementales puisse susciter certaines préoccupations légitimes, la réglementation devrait chercher à répondre à ces préoccupations²⁵⁴ par des moyens autres que l'interdiction générale²⁵⁵ ou toute autre mesure trop restrictive.

220. Comme nous l'avons indiqué précédemment, les restrictions imposées à l'accès aux ressources provenant de l'étranger (ou aux sources de financement étrangères ou internationales) doivent être prévues par la loi, avoir un but légitime conforme aux motifs de restriction spécifiques qui sont valables en vertu des normes internationales pertinentes, et être nécessaires dans une société démocratique et proportionnées au but poursuivi. La lutte contre la corruption, le financement du terrorisme, le blanchiment d'argent ou les autres formes de trafic est généralement considérée comme un but légitime et comme étant dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou de l'ordre public²⁵⁶. Toutefois, toute restriction imposée à l'accès à ces ressources doit être proportionnée à l'objectif poursuivi par l'État de

²⁵⁴ Une approche plus nuancée est adoptée, dans la législation et la politique, à l'égard des financements étrangers dont bénéficient les partis politiques.

²⁵⁵ Commission de Venise, « *Interim Opinion on the Draft Law on Civic Work Organisations of Egypt* » (en anglais), CDL(2013)023, 16 octobre 2013, paragraphe 35, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)023-e)>. Dans son avis, la Commission de Venise déclare qu'« [i]l arrive parfois que le financement étranger des ONG soit jugé problématique par les États. La Commission de Venise reconnaît que ces derniers peuvent avoir diverses raisons de restreindre le financement étranger, par exemple la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Toutefois, ces buts légitimes ne doivent pas servir de prétexte pour brider les ONG ou restreindre leur capacité à exercer leurs activités légitimes, notamment en matière de défense des droits de l'homme. La prévention du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ne nécessite nullement, pas plus qu'elle ne justifie, d'interdire le financement étranger des ONG ou de le soumettre à une autorisation préalable du gouvernement ».

²⁵⁶ Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Financement des associations et organisation de réunions pacifiques)*, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 avril 2013, paragraphe 35.

protéger ces intérêts et doit correspondre au moyen le moins intrusif possible pour atteindre l'objectif visé²⁵⁷.

221. Tout contrôle exercé par l'État sur une association qui bénéficie de ressources étrangères ne devrait être ni déraisonnable, ni excessivement intrusif, ni de nature à perturber les activités légales de l'association²⁵⁸. De même, les obligations déclaratives ne doivent pas représenter une contrainte excessive ou une charge financière pour l'organisation²⁵⁹. Le Rapporteur spécial des Nations Unies estime que, si elles sont soumises à des obligations déclaratives, les associations devraient être tout au plus soumises uniquement à une simple procédure de notification de réception des fonds et tenues de présenter des rapports sur leurs comptes et activités²⁶⁰, sans devoir obtenir d'autorisation préalable des autorités. En outre, la Commission de Venise, tout en reconnaissant que « le fait d'exiger la plus grande transparence en matière de financement étranger se justifie », estime qu'une « autorité administrative peut être chargée de contrôler la légalité du financement étranger (et non son opportunité) au moyen d'une simple notification, et non d'une autorisation préalable. Cette procédure devrait être claire, directe et assortie d'un mécanisme d'approbation tacite. Il importe que le pouvoir de décision ultime en la matière ne relève pas de la compétence de l'autorité administrative, mais de celle des tribunaux »²⁶¹.

222. Un certain nombre de pratiques auxquelles se livrent les États dans ce domaine sont extrêmement préoccupantes : l'interdiction absolue de recevoir des fonds étrangers ; l'obligation faite aux associations d'obtenir l'approbation du gouvernement pour obtenir ces fonds ; les délais excessifs nécessaires afin d'obtenir l'approbation de la mise en œuvre de projets financés par des fonds étrangers ; l'obligation de transférer les fonds provenant de sources étrangères sur un fonds gouvernemental centralisé ; le fait de soumettre les associations financées par des fonds étrangers à des exigences excessives en matière de production de rapports et l'interdiction qui leur est faite de mener des activités dans le domaine des droits de l'homme ou des activités de plaidoyer ou autres, ou l'imposition de restrictions concernant ces activités ; la stigmatisation ou la délégitimation de l'action des associations financées par des fonds étrangers, en exigeant qu'elles soient dénommées de manière péjorative²⁶² ; le lancement de campagnes d'audit ou d'inspection visant à harceler ces associations ; et, enfin, le fait de leur infliger des sanctions pénales en cas de non-respect des restrictions précitées en matière de financement.

²⁵⁷ Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Financement des associations et organisation de réunions pacifiques)*, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 avril 2013, paragraphe 35.

²⁵⁸ OSCE/BIDDH et Commission de Venise, « *Joint Interim Opinion on the Draft Law Amending the Law on Non-Commercial Organisations and Other Legislative Acts of Acts of the Kyrgyz Republic* » (en anglais), CDL-AD(2013)030, 16 octobre 2013, paragraphe 66, <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/4857/file/239_FOASS_KYR_16%20Oct%202013_en.pdf>.

²⁵⁹ *Ibidem*, paragraphe 69.

²⁶⁰ Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Financement des associations et organisation de réunions pacifiques)*, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 avril 2013, paragraphe 37.

²⁶¹ Commission de Venise, « *Interim Opinion on the Draft Law on Civic Work Organisations of Egypt* » (en anglais), CDL-AD(2013)023, 18 juin 2013, paragraphe 43. Voir également OSCE/BIDDH et Commission de Venise, « *Joint Interim Opinion on the Draft Law Amending the Law on Non-Commercial Organisations and Other Legislative Acts of Acts of the Kyrgyz Republic* », (en anglais) CDL-AD(2013)030, 16 octobre 2013, <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/4857/file/239_FOASS_KYR_16%20Oct%202013_en.pdf>.

²⁶² C'est le cas, par exemple, lorsqu'elles sont assimilées à des « agents étrangers ». Voir Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Financement des associations et organisation de réunions pacifiques)*, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 avril 2013, paragraphe 20.

223. Comme nous l'avons déjà précisé, et comme l'a souligné le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, la capacité des associations d'accéder à un financement et à d'autres ressources provenant de sources nationales, étrangères et internationales fait partie intégrante du droit à la liberté d'association. Par conséquent, ces contraintes constituent une violation de l'article 22 du PIDCP et d'autres instruments en matière de droits de l'homme, dont le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels²⁶³. Les États devraient au contraire envisager d'encourager les soutiens apportés aux associations par des sources étrangères en mettant en place des mesures d'incitation fiscale ou autres incitations au profit des entreprises et des personnes physiques qui soutiennent les associations. De telles mesures peuvent prendre la forme d'une réduction des frais de virements bancaires ou d'une exonération fiscale pour les dons provenant d'organisations internationales.

LOI SERBE RELATIVE AUX ASSOCIATIONS (2009)

Article 36

L'association peut faire l'acquisition d'actifs provenant des cotisations des membres, des contributions volontaires, des dons et présents (en espèces ou en nature), des subventions, des legs, des intérêts perçus pour ses dépôts, des loyers, des dividendes et des autres moyens autorisés par la loi.

Les personnes physiques et morales qui versent des contributions et offrent des présents aux associations peuvent être exonérées de prélèvements fiscaux particuliers, conformément à la législation applicable au type concerné de recettes fiscales.

F. Responsabilité de rendre compte, surveillance et autorités de surveillance

224. Les traités internationaux et régionaux ne prévoient pas spécifiquement d'obligation de transparence du fonctionnement interne des associations, en raison du droit qui leur est reconnu à ne faire l'objet d'aucune ingérence de l'État dans leurs affaires internes. L'ouverture et la transparence sont toutefois essentielles pour instaurer une véritable responsabilité de rendre compte²⁶⁴ et la confiance du public. L'État ne doit pas imposer, mais encourager les associations à rendre des comptes et à faire preuve de transparence, tout en leur facilitant la tâche. Cette question a également été traitée par les recommandations formulées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe au sujet des organisations non gouvernementales²⁶⁵.

LOI DE LA RÉPUBLIQUE DE CROATIE RELATIVE AUX ASSOCIATIONS (2001)

Publicité des activités des associations

Article 9

- (1) Les modalités de la mise en œuvre de la publicité des activités sont fixées par les statuts de l'association.
- (2) L'association informe ses membres de ses activités, conformément à son règlement.

225. Les exigences en matière de production de rapports, lorsqu'elles existent, ne devraient pas être trop contraignantes, mais adaptées à la taille de l'association et à l'étendue de ses activités

²⁶³ Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Financement des associations et organisation de réunions pacifiques)*, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 avril 2013, paragraphe 20.

²⁶⁴ Voir Conseil de l'Europe, *Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe*, 2002, paragraphes 60 à 65.

²⁶⁵ Voir Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, Partie VII.

et facilitée dans la mesure du possible par les outils des technologies de l'information (voir plus loin la section consacrée aux associations et aux nouvelles technologies). Les associations ne devraient pas être tenues de présenter plus de rapports et informations que les autres personnes morales, comme les entreprises, et un traitement égal entre les différents secteurs économiques et associatifs doit être assuré. Des exigences particulières en matière de production de rapports sont toutefois admissibles lorsqu'elles sont exigées en contrepartie de certains avantages, sous réserve que la décision de se conformer à de telles exigences ou d'y renoncer, et ainsi se priver des avantages particuliers qui leur sont associés le cas échéant, soit laissée à l'appréciation de l'association.

226. Par exemple, lorsque les associations bénéficient de financements publics pour atteindre leurs buts et objectifs, la législation peut établir des lignes directrices afin de garantir l'accès des contribuables aux informations relatives aux statuts, aux programmes et aux rapports financiers des associations. La publication de ces documents peut être jugée nécessaire pour garantir l'existence d'une société ouverte et prévenir la corruption. Toutefois, de telles obligations ne devraient pas représenter une charge excessive et coûteuse pour les associations et se doivent également d'être proportionnées au montant du financement perçu. Les associations particulières, comme les partis politiques, peuvent être soumises à des dispositions différentes en matière de déclaration²⁶⁶.

227. La production de rapports devrait être facilitée par la création, par exemple, de portails en ligne qui en permettent la publication, sous réserve que cela ne représente pas une contrainte excessive pour l'association. Il importe de ne pas réglementer les obligations des associations en matière d'information par plus d'un texte de loi, pour éviter l'existence d'obligations divergentes voire potentiellement contradictoires, et ainsi entraîner différents régimes de responsabilité en cas de non-respect de ces obligations. Enfin, les associations ne devraient pas, dans la mesure du possible, être tenues de présenter les mêmes informations à plusieurs autorités publiques ; afin de faciliter l'exercice des obligations en matière d'information, ces dernières devraient veiller à mettre les informations reçues en commun avec les autres services de l'État si besoin est.

LOI RELATIVE AUX FONDATIONS DE LA RÉPUBLIQUE D'ESTONIE (1995)

Article 14

[...]

(5) Les rapport annuel et documents qui l'accompagnent sont soumis au registre par voie électronique [...].

228. La réglementation et la pratique en matière de contrôle et de surveillance des associations devraient systématiquement partir du principe que l'ingérence de l'État doit être minimale dans le fonctionnement d'une association. Comme nous l'avons déjà indiqué dans les présentes Lignes directrices, le droit au respect de la vie privée vaut pour l'association comme pour ses membres ; cela signifie que le contrôle et la surveillance doivent se fonder sur des dispositions

²⁶⁶ Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), dont le paragraphe 192 précise qu'« [i]l est raisonnable pour un État d'énoncer dans sa législation les conditions minimales pour qu'un parti puisse bénéficier d'un financement public. Ces conditions peuvent notamment inclure :

- l'enregistrement du parti ;
- la preuve d'un niveau minimum de soutien ;
- la représentation équilibrée des sexes ;
- la production dans les règles de rapports financiers (y compris ceux relatifs aux élections précédentes) ; et
- le respect des normes concernées de comptabilité et de vérification des comptes ».

Voir également les paragraphes 201 à 206.

légalles claires et être proportionnés aux buts légitimes qu'ils poursuivent²⁶⁷. Le contrôle et la surveillance des associations ne devraient pas être trop poussés, ni plus astreignants que ceux qui s'appliquent aux entreprises privées. L'exercice de ce contrôle devrait systématiquement se fonder sur la présomption de légalité de l'association et de ses activités. En outre, il importe qu'un tel contrôle ne constitue pas une ingérence dans la gestion interne des associations et qu'il ne leur impose pas de coordonner leurs objectifs et activités avec la politique et l'administration gouvernementales.

229. Les organes chargés de la surveillance des associations doivent être définis par la loi. Il importe que la législation indique clairement le champ d'application, l'objectif poursuivi et les limites des mandats de ces organes. Certaines exigences en termes d'expertise (par exemple dans le domaine de la réglementation financière, qui peut exiger la présence de comptables) peuvent rendre nécessaire l'intervention de plusieurs organes afin d'assurer la surveillance des associations. Pour autant, le fait de limiter au minimum le nombre d'organes de surveillance compétents permettra de garantir la transparence de leur action, d'avoir un effet dissuasif sur la corruption et d'assurer le bon fonctionnement et la simplicité du cadre réglementaire. Les autorités publiques doivent veiller à ce que ces organes soient suffisamment accessibles aux associations en termes de communication et à ce que le personnel de ces organes soient formés et compétents pour traiter des questions relatives aux associations. Il peut être envisagé de prévoir que l'organisme administratif chargé de l'octroi de la personnalité morale à une association ne soit pas le même que celui qui assure leur contrôle et leur surveillance. Dans un souci de plus grande transparence et de renforcement de l'indépendance des instances de régulation, la législation devrait définir la procédure de nomination des organes chargés de la surveillance, ainsi que les motifs justifiant l'inspection des associations, la durée des inspections et les documents qui doivent être produits au cours de ce contrôle²⁶⁸.

LOI HONGROISE RELATIVE AU FONDS ASSOCIATIF NATIONAL (2003)

Cette loi établit une procédure extrêmement détaillée applicable à la collecte des fonds alloués au soutien des associations, à leur répartition et au contrôle de leur utilisation. L'organe de contrôle se compose des représentants de l'État et des organisations non gouvernementales à l'échelon national et régional. Le texte prévoit également une série d'obligations en matière de transparence auquel est soumis le fonctionnement interne de l'organe qui administre le Fonds.

230. En règle générale, la législation devrait conférer aux organes de surveillance des pouvoirs d'investigation et de poursuites des violations potentielles. Sans ces pouvoirs d'investigation, ces organes ne seraient pas en mesure d'exécuter efficacement leur mandat. Toutefois, la réglementation applicable aux inspections doit être claire, sans être excessive ou vague, ni laisser aux pouvoirs publics une marge d'appréciation trop importante. Dans le cas contraire, les organes de surveillance pourraient être amenés à commettre des abus ou à agir de manière sélective, ainsi qu'à faire un usage impropre de la réglementation, pouvant éventuellement se traduire par des cas de harcèlement.

²⁶⁷ Commission de Venise, « Avis sur la loi fédérale n° 121-FZ relative aux organisations non commerciales (« loi sur les agents étrangers »), sur les lois fédérales n° 18-FZ et n° 147-FZ et sur la loi fédérale n° 190-FZ portant amendement au Code pénal (« loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie », CDL-AD(2014)025, 27 juin 2014, paragraphe 90, disponible sur : <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)025-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)025-f)>.

²⁶⁸ Les *Lignes directrices sur la protection des défenseurs des droits de l'homme* de l'OSCE/BIDDH précisent que « [t]oute obligation déclarative administrative et financière doit être raisonnable et prévue par la loi. L'inspection des bureaux des ONG et la vérification des rapports financiers doivent se fonder sur des dispositions légales claires et se dérouler dans un esprit d'équité et de transparence. Les vérifications doivent être spécifiquement réglées par la législation. Il importe que cette dernière définisse clairement et de manière exhaustive les motifs de l'éventuelle inspection et les documents qui doivent être présentés au cours de celle-ci. En outre, elle doit fixer de manière claire un délai raisonnable de préavis et la durée maximale des inspections ». Voir OSCE/ODIHR, *Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders* (en anglais) (Varsovie : BIDDH, 2014), paragraphe 67.

231. Il importe que la législation définisse précisément et de manière exhaustive les motifs pouvant justifier, le cas échéant, une inspection. Une inspection ne saurait avoir lieu sans soupçon de contravention grave à la législation et devrait uniquement avoir pour but de confirmer ou d'écartier ce soupçon²⁶⁹. La réglementation applicable aux inspections doit également définir clairement les pouvoirs des agents chargés des inspections, tout en garantissant le droit au respect de la vie privée des clients, membres et fondateur des associations, et prévoir une réparation en cas de violation. Lorsqu'une inspection s'avère justifiée, il importe que les associations concernées en soient informées suffisamment à l'avance et que la durée maximale de l'inspection leur soit communiquée. Par ailleurs, lorsque les associations sont tenues de présenter des documents avant ou pendant l'inspection, le nombre de documents requis devrait être fixé et raisonnable et les associations devraient disposer d'un délai suffisant pour les préparer²⁷⁰. La législation doit également prévoir des garanties pour assurer le respect du droit à la vie privée des clients, des membres et des fondateurs des associations, et prévoir une réparation en cas de violation.

ASSOCIATION NATIONALE POUR LA PROMOTION DES DROITS DES PERSONNES DE COULEUR (NAACP) C. PATTERSON, 357 U.S. 449 (1958)

Une association qui avait contesté en justice les restrictions imposées à l'exercice de ses activités s'est vue ordonner par la cour, à la demande de l'État, de produire un grand nombre de ses dossiers, dont les listes de ses adhérents. En s'abstenant de le faire, l'association s'est vue condamner à une amende de 100 000 USD pour outrage. La Cour suprême d'Alabama, saisie d'une demande de contrôle de la légalité de cette dernière décision de justice, a conclu que « l'immunité protégeant l'association contre la vérification, par l'État, de ses listes d'adhérents est, en l'espèce, à ce point liée au droit des membres [de cette association] à poursuivre leurs intérêts privés légaux en toute confidentialité et à s'associer librement avec autrui pour ce faire, qu'elle bénéficie de la protection du Quatorzième Amendement. L'État n'a pas été en mesure d'apporter une quelconque justification à l'effet dissuasif que la communication des listes d'adhérents [de l'association] est susceptible d'avoir sur la libre jouissance du droit d'association. [...] En l'espèce, l'obligation [pour l'association] de communiquer la liste de ses adhérents est susceptible de constituer en pratique une entrave à la liberté d'association de ses membres ».

232. Enfin, il peut arriver des audits (qui doivent s'entendre comme la vérification des rapports financiers et comptables de l'association, accompagnés de leurs justificatifs, effectuée par un professionnel indépendant) soient exigées de la part des donateurs. Il peut s'avérer nécessaire, au moins lorsqu'une association bénéficie de fonds publics, de lui fournir les fonds nécessaires pour procéder à ces audits, que ces sommes proviennent de sources publiques ou privées. Si une association rencontre des difficultés pour effectuer un audit, l'État devrait l'aider en lui fournissant les fonds nécessaires.

233. Lorsque des organes de surveillance ont également le pouvoir de mener de tels audits, il importe qu'ils n'appliquent pas des procédures plus lourdes en matière de vérification des activités associatives, telle que prévue par la législation, que celles qu'ils appliquent à l'audit d'autres entités, comme les entreprises. Un audit ne devrait pas équivaloir à une procédure d'inspection ni à un rapprochement des comptes. La procédure d'audit ne saurait en aucun cas conduire au harcèlement d'une association.

²⁶⁹ Voir Commission de Venise, *Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Association (révisée en juillet 2014)* (en anglais), CDL-PI(2014)004, page 24 (paragraphe 8.5.4.) disponible sur : <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2014\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2014)004-e)>.

²⁷⁰ OSCE/BIDDH, *Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders* (en anglais) (Varsovie : BIDDH, 2014), paragraphe 67, <<http://www.osce.org/odihr/119633?download=true>>.

234. En cas de non-respect des exigences en matière de production de rapports, les législations, politiques adoptées et pratiques de l'État doivent accorder aux associations un délai raisonnable pour leur permettre de rectifier une omission ou une erreur. Les sanctions doivent uniquement être infligées en cas d'infraction grave commise par une association et revêtir systématiquement un caractère proportionné à l'infraction. L'interdiction et la dissolution d'une association doit toujours intervenir en dernier ressort.

G. Responsabilité et sanctions

235. La législation peut prévoir des sanctions administratives, civiles et pénales²⁷¹ applicables aux associations comme à toute autre entité en cas de violation de la réglementation en vigueur. Elles peuvent prendre la forme d'amendes, de suppression de subventions publiques ou, dans des cas extrêmes, d'une suspension de leurs activités, de leur radiation des registres ou de leur dissolution.

LOI LETTONE RELATIVE AUX ORGANISATIONS ET ASSOCIATIONS PUBLIQUES (1993)

Article 7.2

Les membres des organisations publiques ne sont pas responsables des obligations civiles légales contractées par l'organisation publique concernée.

236. Lorsqu'une association est dépourvue de la personnalité morale, la législation peut prévoir l'engagement de la responsabilité individuelle des membres²⁷² de l'association²⁷³. Néanmoins, les actes individuels commis par un membre d'une association ne devraient pas avoir de répercussions sur l'ensemble de l'association et le membre concerné devrait être tenu personnellement responsable de tels actes²⁷⁴.

237. Les sanctions prévues doivent systématiquement respecter le principe de proportionnalité, c'est-à-dire correspondre au moyen le moins intrusif pour atteindre l'objectif souhaité. Les sanctions doivent être à tout moment applicables et effectives pour garantir le respect des objectifs spécifiques pour lesquelles elles ont été adoptées. Lorsque les autorités décident de l'opportunité d'appliquer une sanction, elles doivent veiller à appliquer la mesure la moins perturbatrice et attentatoire au droit à la liberté d'association. Ainsi, si une association ne respecte pas l'obligation légale de remise de ses états financiers, la première réaction des autorités devrait être de lui demander de rectifier cette omission ; l'application d'une amende ou d'une autre peine légère devrait uniquement intervenir par la suite, le cas échéant. Dans l'affaire *Korneenko c. Bélarus*, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a examiné l'interdiction d'une association non enregistrée, qui avait été dissoute en raison de l'usage

²⁷¹ En matière de sanctions pénales, voir CrEDH, *Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova* (requête n° 28793/02, arrêt du 14 février 2006), dans laquelle la Cour déclare au paragraphe 65 que « la position dominante [du Gouvernement] lui commande de témoigner de retenue dans l'usage de la voie pénale, surtout s'il a d'autres moyens de répondre aux attaques et critiques injustifiées de ses adversaires ou des médias (voir *Castells c. Spain*, 23 avril 1992, § 46, Série A n° 236) ».

²⁷² Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Pratiques optimales pour promouvoir et protéger le droit de réunion pacifique et la liberté d'association)*, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 mai 2012, dont le paragraphe 56 énonce que « les membres d'associations non enregistrées devraient effectivement être libres de mener toutes activités, et notamment avoir le droit d'organiser des réunions pacifiques et d'y participer, sans s'exposer à des sanctions pénales ».

²⁷³ CrEDH, *Fraktion Sozialistischer Gewerkschafter im ÖGB Vorarlberg and 128 of its individual members (Köpruner, Falschlunger et autres) c. Autriche* (requête n°12387/86, arrêt du 13 avril 1989).

²⁷⁴ Voir OSCE/BIDDH, *Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders* (en anglais) (Varsovie : BIDDH, 2014), dont le paragraphe 209 précise que « si la législation et la réglementation peuvent imposer l'engagement de la responsabilité de chaque membre d'une ONG ou d'une autre association dépourvue de personnalité morale, ces dispositions ne doivent pas être appliquées de manière abusive pour exercer des pressions sur un défenseur des droits de l'homme en raison de ses activités ».

impropre qu'elle avait fait du matériel acquis grâce à des fonds étrangers et utilisé pour produire du matériel de propagande, ainsi qu'en raison des irrégularités des documents officiels de l'association. Le Comité a conclu que la dissolution d'une association ordonnée en raison des irrégularités présentées par ces documents constituait une mesure disproportionnée²⁷⁵. Plus généralement, toute sanction infligée pour la soumission tardive ou incorrecte de rapports ou pour une autre infraction légère ne devrait en aucun cas être plus lourde que les peines prévues pour des infractions similaires commises par d'autres entités, comme les entreprises.

238. Lorsque les circonstances le permettent, les sanctions doivent être précédées d'un avertissement accompagné de l'indication du moyen de régulariser la situation. Dans une telle situation, les associations devraient disposer d'un délai suffisant pour leur permettre de remédier à la violation ou à l'omission²⁷⁶. La loi devrait également définir clairement l'instance compétente pour l'engagement de poursuites à l'encontre d'une association.

239. Les sanctions qui s'apparentent à une suspension effective d'activité ou à une interdiction ou dissolution de l'association doivent revêtir un caractère exceptionnel²⁷⁷. Elles devraient uniquement être appliquées lorsque l'infraction représente une menace grave pour la sécurité de l'État ou de certains groupes ou pour les principes fondamentaux de la démocratie. En tout état de cause, des sanctions aussi draconiennes devraient être infligées ou contrôlées en dernier lieu par une autorité judiciaire.

240. Il convient de ne pas sanctionner à plusieurs reprises une association pour la même violation ou pour les mêmes actes. L'appel interjeté contre la sanction infligée devrait avoir pour effet de suspendre l'exécution des sanctions jusqu'à ce que la procédure d'appel soit terminée. On évitera ainsi les situations dans lesquelles la durée excessive de la procédure d'appel entraîne la quasi disparition de l'association du fait du gel de ses comptes ou des lourdes peines infligées, même lorsqu'elle obtient finalement gain de cause en appel. En cas d'infraction grave ou en rapport avec la sécurité nationale, il est cependant raisonnable de ne pas suspendre l'application des sanctions pendant la durée de la procédure d'appel.

241. La charge de la preuve des violations qui ont conduit à l'application de sanctions devrait systématiquement incomber aux autorités. Cela suppose qu'elles présentent des éléments de preuve suffisants à l'appui des poursuites fondées sur la violation alléguée en vue de l'imposition de sanctions. La procédure qui conduit à l'application de sanctions devrait être transparente et claire, sans pour autant qu'elle soit systématiquement assortie d'une importante publicité. Cette exigence vise à garantir un juste équilibre entre le droit du public à l'information et l'éventuel préjudice causé à la réputation de l'association avant que sa responsabilité ou sa culpabilité ne soit démontrée. En outre, les décisions prises par les organes de surveillance devraient être susceptibles d'appel devant une juridiction ou un tribunal indépendant et impartial. Les agents publics qui procèdent à cette surveillance devraient être tenus administrativement et pénalement responsables s'ils n'ont pas protégé ou ont porté atteinte aux droits des associations.

H. Extinction, interdiction, dissolution et accès à la justice

242. L'existence d'une association peut prendre fin sur décision de ses membres ou par décision de justice. Son extinction peut donc être volontaire ou involontaire.

²⁷⁵ Voir Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Korneenko et autres c. Bélarus* (Communication n° 1274/2004, 31 octobre 2006), paragraphes 7.6 et 7.7 ; voir également A. Conte, et R. Burchill, « *Defining Civil and Political Rights: The Jurisprudence of the United Nations Human Rights Committee* », deuxième édition, Ashgate 2009, pages 93 et 94.

²⁷⁶ CrEDH, *Ózbek et autres c. Turquie* (requête n° 35570/02, 6 octobre 2009), paragraphe 37.

²⁷⁷ CrEDH, *Vona c. Hongrie* (requête n° 35943/10, arrêt du 9 juillet 2013).

243. L'extinction volontaire d'une association peut survenir lorsque l'association a atteint les buts et les objectifs qu'elle s'était fixés ou, par exemple, lorsqu'elle décide de fusionner avec une autre association ou désire ne plus exercer d'activité. Le caractère volontaire de cette cessation d'activité suppose que cette décision soit prise par les membres de l'association, qui peuvent être tenus de respecter les dispositions prévues dans l'acte constitutif ou les statuts de l'association, le cas échéant.

244. L'extinction involontaire d'une association, qui peut prendre la forme d'une dissolution ou interdiction, peut uniquement survenir à la suite d'une décision rendue par une juridiction indépendante et impartiale.

245. S'agissant de la situation particulière des organisations non gouvernementales, la Recommandation du Conseil de l'Europe sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe précise que les associations peuvent uniquement être dissoutes en cas de faillite, d'inactivité prolongée ou de faute grave²⁷⁸.

246. Les situations de faillite ou d'inactivité prolongée d'une association n'ont pas fait l'objet de décisions dans le cadre de la jurisprudence internationale relative à la cessation d'activité involontaire. Toutefois, pour ce qui est de la faillite, il ne serait pas souhaitable d'appliquer aux associations des dispositions différentes de celles qui sont appliquées aux autres entités. Par ailleurs, il est difficile d'établir l'existence d'une inactivité prolongée sans que, par exemple, plusieurs années se soient écoulées depuis les dernières réunions de l'association et que cette dernière ait omis à plusieurs reprises de soumettre les rapports annuels qui peuvent être exigés, le cas échéant. Il serait en outre souhaitable que les autorités compétentes vérifient et s'assure qu'une apparente inactivité prolongée n'est pas en réalité due à un défaut de communication entre l'association concernée et l'État.

247. Dans sa jurisprudence sur la cessation d'activité involontaire, la CrEDH a essentiellement traité de partis politiques dissous ou interdits en raison du caractère jugé inacceptable de leurs objectifs et activités.

248. La CrEDH laisse une certaine marge d'appréciation aux États membres pour juger de la nécessité d'interdire ou de dissoudre un parti politique. Toutefois, dans les nombreux arrêts qu'elle a rendus sur cette question, elle a adopté une approche stricte pour apprécier les implications de telles décisions étatiques pour un système démocratique de gouvernance. Le raisonnement traditionnellement suivi par la CrEDH en pareil cas est que « les exceptions visées à l'article 11 appellent, à l'égard de partis politiques, une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à leur liberté d'association. Pour juger en pareil cas de l'existence d'une nécessité au sens de l'article 11 § 2, les États contractants ne disposent que d'une marge d'appréciation réduite [...]»²⁷⁹. Cette approche devrait se traduire par l'obligation faite aux États d'adopter une approche strict lorsqu'ils font usage de ces sanctions en justifiant de la nécessité de leur application²⁸⁰ et de n'y recourir qu'en dernier recours.

249. En outre, comme l'ont déjà recommandé l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise²⁸¹, la possibilité de dissoudre un parti politique (ou d'interdire sa formation) devrait être prévue de façon extrêmement limitative et appliquée uniquement dans des situations extrêmes. Il importe que les partis politiques ne puissent en aucun cas être dissous pour des infractions mineures,

²⁷⁸ Voir Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, paragraphe 44.

²⁷⁹ CrEDH, *Parti communiste unifié de Turquie c. Turquie* [GC] (requête n° 19392/92, arrêt du 30 janvier 1998), paragraphe 46.

²⁸⁰ CrEDH, *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan* (requête n° 37083/03, arrêt du 8 octobre 2009).

²⁸¹ OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), paragraphes 89 à 96.

telles que des manquements mineurs en matière administrative ou dans l'exercice de leurs activités. Des sanctions moins lourdes devraient s'appliquer dans ces situations.

250. Ainsi, l'extinction involontaire des partis politiques a uniquement été confirmée dans les cas où il avait été démontré que les activités ou les objectifs d'un parti politique représentaient une menace tangible et immédiate pour la démocratie²⁸².

251. La CrEDH établit une distinction entre parti politique et association classique (« organisation sociale ») lorsqu'il s'agit d'apprécier une cessation d'activité involontaire ordonnée en raison de la menace représentée pour la démocratie par des objectifs et des activités de l'entité concernée. Elle considère que l'application de cette mesure à une association « doit être justifiée par des motifs pertinents et suffisants, tout comme pour la dissolution d'un parti politique bien que, dans le cas d'une association, dont les possibilités d'exercer une influence au plan national sont plus réduites, il est légitime que la justification de restrictions préventives soit moins forte que lorsqu'il s'agit d'un parti politique »²⁸³. La Cour a estimé que ces motifs existaient lorsqu'une association se livre à une intimidation à grande échelle et de manière coordonnée, en préconisant l'application d'une politique à caractère raciste, au vu des conséquences négatives qu'une telle intimidation peut avoir sur les engagements politiques de la population²⁸⁴.

252. En règle générale, toute peine ou sanction qui équivaut à une dissolution ou une interdiction effective d'une association doit être proportionnée à l'acte répréhensible de l'association et ne saurait servir à discréditer ou à entraver sa création et ses activités.

253. Il importe de ne pas interdire ni dissoudre une association en raison de manquements mineurs, notamment lorsque le nom choisi par l'association n'est pas conforme à la législation, ou en raison d'autres violations qui peuvent être aisément corrigées. Qui plus est, l'association doit se voir adresser un avertissement en bonne et due forme au sujet de la violation alléguée et avoir toute la possibilité de corriger un manquement ou une infraction mineure, en particulier si ils sont de nature administrative.

254. En outre, l'acte répréhensible commis par les fondateurs ou les membres d'une association, lorsqu'ils n'agissent pas pour le compte de l'association, devrait uniquement entraîner l'engagement de leur responsabilité individuelle et non l'interdiction ou la dissolution de l'association dans son ensemble.

255. Bien qu'elle représente une sanction moins lourde que la cessation d'activité, la suspension des activités d'une association peut uniquement se justifier par le fait que l'association concernée présente une menace pour la démocratie²⁸⁵ et doit systématiquement se fonder sur une décision de justice ou être précédée par un contrôle juridictionnel. La suspension devrait être exclusivement provisoire et ne pas avoir d'effet à long terme. La suspension d'activité prolongée se traduirait en effet par le gel des activités d'une association et cette sanction équivaldrait à une dissolution.

256. Il est également essentiel que toute décision de suspension, d'interdiction ou de dissolution d'une association lui soit communiquée en temps utile et soit soumise au contrôle d'un tribunal indépendant et impartial²⁸⁶.

²⁸² CrEDH, *Refah Partisi (le Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC] (requêtes n^{os} 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, arrêt du 13 février 2003) paragraphes 126 à 135 ; et *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne* (requêtes n^{os} 25803/04 et 25817/04, arrêt du 30 juin 2009).

²⁸³ Voir CrEDH, *Vona c. Hongrie* (requête n^o 35943/10, arrêt du 9 juillet 2013), paragraphe 58.

²⁸⁴ *Ibidem*.

²⁸⁵ CrEDH, *Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova* (requête n^o 28793/02, arrêt du 14 février 2006).

²⁸⁶ Voir Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Financement des associations et organisation de réunions*

257. En cas d'e cessation d'activité involontaire, la législation doit préciser le sort des actifs et des biens de l'association. Lorsque cette cessation d'activité involontaire est due à la non-conformité des objectifs ou des activités de l'association avec les normes internationales ou avec une législation conforme à ces normes, les dispositions légales peuvent prévoir que les fonds ou les actifs concernés soient attribués à l'État. Dans les autres cas, le fait de prévoir leur transfert automatique pourrait être jugé disproportionné²⁸⁷.

258. En cas de cessation d'activité volontaire, cette décision devrait être prise par l'association elle-même, par exemple conformément à son acte constitutif ou à la décision de ses membres²⁸⁸. La seule interdiction faite à l'association de déterminer librement le sort de ses actifs concerne la distribution des bénéfices éventuellement réalisés entre ses fondateurs et membres. Lorsque les actifs proviennent d'exonérations fiscales ou d'autres subventions publiques, il peut être légitime qu'ils soient transférés à des associations dont les objectifs sont similaires²⁸⁹.

**LOI DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE RELATIVE AU CONTRAT D'ASSOCIATION
(1901, TELLE QUE MODIFIÉE EN DERNIER LIEU EN 2005)**

Article 9

En cas de dissolution volontaire, statutaire ou prononcée par justice, les biens de l'association seront dévolus conformément aux statuts ou, à défaut de disposition statutaire, suivant les règles déterminées en assemblée générale.

**DÉCRET RELATIF À L'EXÉCUTION DE LA LOI DU 1^{ER} JUILLET 1901 RELATIVE
AU CONTRAT D'ASSOCIATION (1901, TELLE QUE MODIFIÉ EN DERNIER LIEU
EN 2012)**

Article 14

Si les statuts n'ont pas prévu les conditions de liquidation et de dévolution des biens d'une association en cas de dissolution, par quelque mode que ce soit, ou si l'assemblée générale qui prononce la dissolution volontaire n'a pas pris de décision à cet égard, le tribunal, à la requête du ministère public, nomme un curateur. Ce curateur provoque, dans le délai déterminé par le tribunal, la réunion d'une assemblée générale dont le mandat est uniquement de statuer sur la dévolution des biens ; il exerce les pouvoirs conférés par l'article 813 du code civil aux curateurs des successions vacantes.

Article 15

pacifiques), UN Doc. A/HRC/23/39, 24 avril 2013, dont le paragraphe 81 précise que « (c) [les États s'engagent] à veiller à ce que l'imposition d'une restriction fasse l'objet d'une explication écrite détaillée fournie en temps opportun et que ladite restriction puisse être soumise à un contrôle judiciaire indépendant, impartial et rapide ».

²⁸⁷ Voir, par exemple, Conférence des OING du Conseil de l'Europe, *Rapport du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG* : « Peut-on engager la responsabilité et sanctionner les ONG ? » (janvier 2011), paragraphe 53, <http://www.coe.int/t/ngo/Source/Expert_Council_NGO_Law_report_2010_fr.pdf>.

²⁸⁸ En ce qui concerne les ONG, voir Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, dont le paragraphe 56 énonce que « [l]es ONG dotées de la personnalité juridique peuvent désigner un successeur qui recevra leurs biens en cas de dissolution, mais seulement après que leur passif aura été soldé et que tous droits éventuels des donateurs à un remboursement auront été satisfaits. Cependant, si aucun successeur n'a été désigné ou si l'ONG concernée a récemment bénéficié de fonds publics ou d'autres formes d'aide, il peut être exigé que les biens soient transférés à une autre ONG ou personne morale poursuivant des objectifs très similaires ou affectés par l'État à la réalisation de tels objectifs. En outre, l'État peut devenir le successeur lorsque les objectifs ou les moyens utilisés par l'ONG pour réaliser ces objectifs ont été qualifiés d'inacceptables ».

²⁸⁹ Voir, par exemple, Conférence des OING du Conseil de l'Europe, *Rapport du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG* : « Peut-on engager la responsabilité et sanctionner les ONG ? » (janvier 2011), paragraphe 53, <http://www.coe.int/t/ngo/Source/Expert_Council_NGO_Law_report_2010_fr.pdf>.

Lorsque l'assemblée générale est appelée à se prononcer sur la dévolution des biens, quel que soit le mode de dévolution, elle ne peut, conformément aux dispositions de l'article 1er de la loi du 1er juillet 1901, attribuer aux associés, en dehors de la reprise des apports, une part quelconque des biens de l'association.

LOI FINLANDAISE RELATIVE AUX ASSOCIATIONS (1989)

Article 40

Lorsqu'une association décide de procéder à sa dissolution, le comité exécutif doit s'occuper des mesures de liquidation qu'entraîne cette dissolution, sauf si l'association a désigné un ou plusieurs liquidateurs pour remplacer le comité exécutif. Aucune mesure de liquidation n'est toutefois nécessaire si l'association a approuvé, au moment même où elle décidait de sa dissolution, les comptes de clôture établis par le comité exécutif et qui démontrent l'absence de passif de l'association.

LOI n° 8788 RELATIVE AUX ORGANISATIONS À BUT NON LUCRATIF DE LA RÉPUBLIQUE D'ALBANIE (2001)

Article 44

Dissolution judiciaire

Une juridiction peut ordonner la dissolution d'une organisation à but non lucratif à la demande de ses membres, de ses organes dirigeants ou de l'organisme public compétent lorsque :

- a) les activités de l'organisation à but non lucratif sont contraires à la Constitution ;
- b) l'organisation à but non lucratif exerce des activités illégales ;
- c) la création de l'organisation à but non lucratif n'a pas respecté les exigences prévues par la législation ;
- ç) l'organisation à but non lucratif est en faillite, conformément à la législation relative à la faillite.

À moins que les activités de l'organisation ne représentent une menace grave pour la population, la juridiction notifie par écrit à l'organisation l'infraction à la législation et lui accorde un délai de 30 jours pour rectifier ses activités.

Article 45

Mode d'examen de la demande de dissolution

La demande de dissolution d'une organisation à but non lucratif est examinée en présence des représentants de l'organisation, de l'organisme de surveillance et, le cas échéant, des membres auteurs de la demande.

Lorsque, à la demande des parties intéressées visées au premier alinéa de l'article 44, la juridiction estime que les conditions de la dissolution sont réunies, elle recommande au préalable à l'organisation à but non lucratif de prendre des mesures afin d'assurer la conformité de son programme ou de ses activités à la Constitution et à la présente loi dans un délai fixé, ce qui suspend l'examen de l'affaire.

Lorsque des suites satisfaisantes sont données aux recommandations de la juridiction, celle-ci décide de clore la procédure de dissolution. Dans le cas contraire, elle examine l'affaire après extinction du délai fixé.

Article 46

Liquidation

Lorsque la dissolution est décidée par l'organisation à but non lucratif elle-même, la liquidation est effectuée par un ou plusieurs liquidateurs, désignés conformément aux actes constitutifs de l'organisation, et ce avant que la juridiction ne puisse ordonner la radiation de l'enregistrement de l'organisation.

Lorsque la dissolution est décidée par la juridiction, celle-ci désigne un liquidateur en lui attribuant les compétences nécessaires à la conduite de la procédure de liquidation.

Dans tous les cas, les liquidateurs ont autorité et sont responsables des actifs et biens et de la représentation de l'organisation à but non lucratif[mots manquants] à compter de leur désignation et jusqu'à la clôture de la liquidation.

Article 47

Activités des liquidateurs

Les liquidateurs évaluent la situation financière et les biens de l'organisation à but non lucratif au moment où la décision de sa dissolution a été prise et ils recensent l'ensemble des créanciers et débiteurs éventuels.

Après le versement des sommes dues à l'État et aux autres créanciers et l'encaissement des sommes dues par les tiers, les liquidateurs évaluent les biens restants et veillent à ce que ces derniers soient remis aux destinataires précisés par les statuts de l'organisation, son organe compétent, la juridiction ou la législation.

La répartition ou la disposition de ces biens au profit des membres de l'organisation, des signataires des statuts ou de l'acte constitutif de l'organisation ou des membres de leur famille ne sont en aucun cas autorisées.

Lorsque l'organisation à but non lucratif a bénéficié d'exonérations fiscales ou

d'allégements fiscaux, de dons effectués par des particuliers ou de subventions versées par l'État, les biens qui subsistent après le versement des sommes dues sont intégralement distribués aux autres organisations à but non lucratif qui poursuivent les mêmes buts ou des buts similaires à l'organisation liquidée. En cas de dissolution volontaire d'une organisation à but non lucratif, les organisations bénéficiaires des biens restants sont précisées par ses statuts ou par sa plus haute instance décisionnelle. En l'absence d'une telle précision, les organisations bénéficiaires sont définies par la juridiction.

I. Associations et nouvelles technologies

259. En règle générale, lorsque la situation s'y prête, les associations devraient jouir des mêmes droits et libertés que les particuliers. Cette situation devrait au minimum d'appliquer aux associations dotées de la personnalité morale. Cela vaut notamment pour le droit à la liberté d'expression, qui est essentiel à l'exercice du droit d'association. La législation devrait tenir compte du fait que le droit des associations à la liberté d'expression comprend le droit de choisir, sans ingérence de l'État, la forme sous laquelle leurs idées sont véhiculées, y compris par l'utilisation des nouvelles technologies et des médias²⁹⁰.

Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, « La promotion, la protection et l'exercice des droits de l'homme sur l'Internet » (29 juin 2012)

1. Affirme que les droits dont les personnes jouissent hors ligne doivent également être protégés en ligne, en particulier le droit de toute personne à la liberté d'expression qui est applicable sans considérations de frontières et par le moyen de son choix, conformément aux articles 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;

[...]

5. Engage tous les États à traiter les questions de sécurité sur l'Internet dans le respect de leurs obligations internationales dans le domaine des droits de l'homme, pour garantir la protection de la liberté d'expression, de la liberté d'association, du droit à la vie privée et d'autres droits en ligne, y compris au moyens d'institutions nationales démocratiques et transparentes, fondées sur la légalité, de façon à garantir la liberté et la sécurité sur l'Internet, afin que celui-ci puisse rester une force dynamique génératrice de développement économique, social et culturel ;

260. Ces dix dernières années, les nouvelles technologies, notamment l'Internet, ont considérablement facilité l'exercice de la liberté d'association, ainsi que celui d'autres droits fondamentaux. Les nouvelles technologies ont par exemple amélioré la capacité des personnes et des groupes de personnes de créer tout type d'association, y compris les organisations non gouvernementales et les partis politiques, et d'y adhérer et y participer. Parmi les bonnes pratiques en la matière figurent l'accès accru à l'Internet, qui permet aux personnes qui partagent des intérêts communs de se rassembler et de poursuivre leurs objectifs communs en ligne. Bon nombre des activités habituellement menées par les partis politiques, les organisations non gouvernementales et les autres associations peuvent être exercées en ligne. Ces activités peuvent englober l'enregistrement, la collecte de signatures, la collecte de fonds et la possibilité de faire des dons. Le fait de permettre aux associations de mener ces activités en ligne peut être considéré comme une bonne pratique ; pourtant, la législation de certains États continue à exiger la tenue de réunions auxquelles les membres de l'association sont physiquement présents, par exemple. Le recours aux nouvelles technologies permet également de renforcer la transparence et l'accessibilité des associations.

²⁹⁰ Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique*, 2^{ème} édition (Varsovie : BIDDH, 2010), dont le paragraphe 163 précise qu'en ce qui concerne les réunions, le droit à la liberté d'expression inclut le choix des modalités de transmission des idées, sans ingérence déraisonnable des autorités.

261. La législation devrait veiller à ce qu'une association puisse exister en ligne ou, au minimum, à ce qu'elle puisse exercer la plupart de ses activités en ligne. D'autre part, les États doivent être attentifs au fait que certaines personnes peuvent se trouver associées en ligne sans y avoir consenti expressément et contre leur propre gré. Ces associations ou adhésions involontaires ne devraient pas avoir de conséquences juridiques pour les intéressés.

262. La réglementation doit être suffisamment souple pour permettre de procéder à un enregistrement ou de s'acquitter d'obligations déclaratives en ligne et l'administration publique devrait disposer de l'infrastructure nécessaire pour faciliter ces démarches et simplifier ainsi la création, l'exercice des activités et le fonctionnement des associations.

263. Les autorités publiques doivent également garder à l'esprit que toute restriction imposée à l'exercice en ligne de la liberté d'expression ou de la liberté d'association, par exemple en limitant l'espace Internet à disposition des associations pour leur création et leur fonctionnement, peut équivaloir à une ingérence disproportionnée dans l'exercice de ces droits. Toute restriction imposée aux activités en ligne des associations doit respecter les principes de proportionnalité, de légalité et de nécessité dans une société démocratique applicables à n'importe quelle autre limitation²⁹¹.

264. Compte tenu des nouveaux moyens de communications électroniques et des nouvelles possibilités d'association qu'ils offrent, les États devraient se montrer prudents afin de ne pas entraver l'exercice de l'un de ces droits au moyen d'une limitation de l'accès à l'Internet, ou dans le fait de recourir aux nouvelles technologies et aux nouveaux médias pour critiquer, cibler ou sanctionner les personnes qui exercent leurs droits²⁹². Leur obligation positive consiste également à veiller à ce que les tiers s'abstiennent de toute ingérence dans l'exercice du droit des particuliers à s'associer ou des droits des associations elles-mêmes.

265. Les nouvelles technologies comprennent également les technologies de surveillance, ce qui soulève un certain nombre de questions et de préoccupations au sujet de l'exercice de la liberté d'association mais également à propos des autres droits dont jouissent les associations en leur qualité d'entités et leurs membres, notamment le droit au respect de la vie privée. Dans une plus ou moins large mesure, la surveillance à laquelle se livrent les États vise avant tout à lutter contre la criminalité et à protéger la sécurité nationale. Malgré le caractère acceptable de ces buts, les mesures de surveillance peuvent s'apparenter à une limitation excessive du droit d'association et du droit au respect de la vie privée des associations et de leurs membres ; l'étendue de leur ingérence doit donc être proportionnée au but poursuivi. Il importe en particulier que les mesures de surveillance soient conformes aux exigences et aux garanties minimales que la jurisprudence de la CrEDH a énoncées²⁹³.

²⁹¹ Voir le rapport de Ian Brown, « *Liberté d'expression, de réunion et d'association en ligne et liberté des médias en Europe* », MCM(2013)007, page 17, <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/belgrade2013/MCM%282013%29007F_Rapport_IanBrown.pdf>, qui précise que « [b]loquer l'accès aux sites Internet d'associations ou à des outils de communication (courrier électronique, réseaux sociaux...) peut fortement entraver la liberté de réunion et d'association ». Voir également le rapport de 2011 du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, A/HRC/17/27, 16 mai 2011, paragraphes 29 à 32, portant sur le blocage ou le filtrage arbitraire des contenus [en ligne].

²⁹² Pour des exemples en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, voir Rutzen, Douglas et Zenn, Jacob, « *Association and Assembly in the Digital Age* », *International Journal of Not-for-Profit Law* / vol. 13, n° 4, décembre 2011/53.

²⁹³ CrEDH, *Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme et Ekimdzhiev c. Bulgarie* (requête n° 62540/00, arrêt du 28 juin 2007), paragraphes 76, 85 et 87 à 88. Voir également CrEDH, *Uzun c. Allemagne* (requête n° 35623/05, arrêt du 2 septembre 2010), paragraphe 63. Pour de plus amples informations sur les exigences et garanties minimales, voir OSCE/BIDDH, « *Opinion on the Draft Law of Ukraine on Combating Cybercrime* » (en anglais), 22 août 2014, paragraphes 44 à 47, <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5594/file/255_CRIM_UKR_22Aug2014_en.pdf>.

266. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a par ailleurs estimé que toute restriction imposée au fonctionnement des systèmes de diffusion d'informations, y compris à celui des fournisseurs de services Internet, n'avait aucune légitimité, sauf si elle satisfaisait aux critères retenus par le droit international pour les restrictions appliquées à la liberté d'expression²⁹⁴. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression a également noté à quel point il importait que les États fassent preuve de transparence au sujet de l'utilisation et de l'étendue des techniques et des pouvoirs de surveillance des communications, notamment en ce qui concerne les fournisseurs de services Internet²⁹⁵.

267. En l'absence d'une décision de justice fondée sur des éléments de preuve objectifs, il devrait être illégal de contraindre les fournisseurs de services Internet à communiquer aux autorités l'ensemble des informations échangées en ligne ou au moyen d'autres technologies électroniques par les particuliers membres d'une association ou les associations elles-mêmes. La législation ne doit pas davantage imposer aux fournisseurs de services Internet de conserver les données relatives à ces communications. Compte tenu de l'incidence que ces mesures peuvent avoir sur le droit au respect de la vie privée et familiale et sur le droit à la protection des données à caractère personnel, elles doivent être prévues par la loi et nécessaires dans une société démocratique. La législation devrait notamment prévoir une limitation de la portée matérielle et personnelle de ces mesures, ainsi que des garanties substantielles et procédurales, de manière à ce que les autorités publiques accèdent à ces données et les utilisent uniquement en cas de besoin, par exemple à l'occasion d'une enquête criminelle.

268. Comme l'indiquait dans son rapport de 2009 le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, « [l]'exercice d'une surveillance menace aussi les droits relatifs à la liberté d'association et à la liberté de réunion. Pour jouir de ces libertés, les personnes doivent souvent se réunir et communiquer en privé afin de s'organiser face aux pouvoirs publics ou à d'autres acteurs puissants. L'extension des pouvoirs de surveillance a eu parfois des effets insidieux, lorsque des services de police ou de renseignements ont qualifié de terroristes certains groupes afin de pouvoir exercer des pouvoirs de surveillance qui ne leur étaient accordés qu'au titre de la lutte contre le terrorisme »²⁹⁶. Ces pouvoirs servent dans ce cas à entraver les activités d'une organisation, par exemple au moyen du gel de ses comptes bancaires, puisqu'ils mettent un terme, dans les faits, à l'existence de cette organisation.

269. Quant aux mesures de prévention des activités terroristes sur internet (par exemple la réglementation, le filtrage ou le verrouillage de contenus en ligne jugés illicites au regard du droit international), toute restriction imposée devrait être conforme aux normes internationales en matière de droits de l'homme et exercée dans le respect de l'État de droit, de manière à ne pas porter atteinte illégalement à la liberté d'expression et à la libre circulation de l'information.

270. Le blocage des sites web d'associations, de certaines sources d'information ou de certains outils de communication peuvent avoir des répercussions négatives considérables pour les associations²⁹⁷. Les mesures de sécurité devraient être de nature temporaire, définies de façon

²⁹⁴ Voir Comité des droits de l'homme, *Observation générale n° 34 : Liberté d'opinion et liberté d'expression*, 12 septembre 2011, paragraphe 43, <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>>.

²⁹⁵ Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, *Rapport au Conseil des droits de l'homme*, A/HRC/23/40, 17 avril 2013, paragraphes 91 et 92, <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.40_EN.pdf>.

²⁹⁶ Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, *Rapport au Conseil des droits de l'homme*, U.N. A/HRC/13/37, 28 décembre 2009, paragraphe 36.

²⁹⁷ Voir le rapport établi en 2013 par Ian Brown, « *Liberté d'expression, de réunion et d'association en ligne et liberté des médias en Europe* », MCM(2013)007, page 17. Voir également CrEDH, *Parti socialiste et autres c. Turquie* (requête n° 21237/93, arrêt du 25 mai 1998), paragraphe 47.

restrictive pour satisfaire à la poursuite d'un objectif légitime précis et prévues par la loi. Ces mesures ne sauraient être utilisées pour faire taire toute forme d'opposition ou de critique²⁹⁸.

271. Le législateur doit par conséquent énoncer strictement toute disposition qui permet la surveillance des associations et veiller à ce que ces mesures soient systématiquement autorisées par une décision de justice. Les dispositions constitutives d'une ingérence dans l'utilisation de l'Internet et des autres moyens de communication, y compris les médias sociaux, doivent être proportionnées et représenter la solution la moins intrusive possible parmi toutes celles disponibles. Toute mesure de surveillance doit systématiquement être susceptible de contrôle juridictionnel.

272. En outre, les associations et leurs fondateurs et membres devraient avoir la possibilité de demander réparation lorsque leur droit à la liberté d'association ou au respect de la vie privée ou d'autres droits connexes ont fait l'objet d'une ingérence excessive ou d'une violation en raison de la surveillance de l'État, même si cette surveillance a été menée sur le fondement d'une législation visant à protéger la sécurité nationale ou à lutter contre la criminalité.

²⁹⁸ Voir Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, « *Freedom of Expression on the Internet: A study of legal provisions and practices related to freedom of expression, the free flow of information and media pluralism on the Internet in OSCE participating States* » (en anglais), OSCE, 2010, disponible sur : <<http://www.osce.org/fom/80723>>.

ANNEXES

Annexe A – Sélection d'instruments internationaux et régionaux

Cette partie comporte une sélection d'extraits des instruments internationaux et régionaux pertinents, primordiaux pour la réglementation et l'exercice du droit à la liberté d'association dans l'espace de l'OSCE, tels qu'ils sont examinés dans le présent document. Les Traités tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention européenne des droits de l'homme sont une source d'obligations juridiques pour les États qui les ont ratifiés. D'autres instruments, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Document de Copenhague de 1990, bien qu'ils ne soient pas juridiquement contraignants, représentent des engagements particulièrement impérieux pour les États qui y ont souscrit.

A. Nations Unies

Organisation internationale du Travail (OIT) - Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948)

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

Article 3

1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, 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 4

Les organisations de travailleurs et d'employeurs ne sont pas sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative.

Article 5

Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit de constituer des fédérations et des confédérations ainsi que celui de s'y affilier, et toute organisation, fédération ou confédération a le droit de s'affilier à des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs.

[...]

Article 11

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical.

Convention relative au statut des réfugiés (28 juillet 1951)

Article 15

Les États Contractants accorderont aux réfugiés qui résident régulièrement sur leur territoire, en ce qui concerne les associations à but non politique et non lucratif et les syndicats professionnels, le traitement le plus favorable accordé aux ressortissants d'un pays étranger, dans les mêmes circonstances.

Convention des Nations Unies relative au statut des apatrides (1954)

Article 15

Les États Contractants accorderont aux apatrides qui résident régulièrement sur leur territoire, en ce qui concerne les associations à but non politique et non lucratif et les syndicats professionnels, un traitement aussi favorable que possible et, de toute façon, un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qui est accordé, dans les mêmes circonstances, aux étrangers en général.

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (21 décembre 1965)

Article 4

Les États parties condamnent toute propagande et toutes organisations qui s'inspirent d'idées ou de théories fondées sur la supériorité d'une race ou d'un groupe de personnes d'une certaine couleur ou d'une certaine origine ethnique, ou qui prétendent justifier ou encourager toute forme de haine et de discrimination raciales; ils s'engagent à adopter immédiatement des mesures positives destinées à éliminer toute incitation à une telle discrimination, ou tous actes de discrimination, et, à cette fin, tenant dûment compte des principes formulés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et des droits expressément énoncés à l'article 5 de la présente Convention, ils s'engagent notamment :

[...]

(b) A déclarer illégales et à interdire les organisations ainsi que les activités de propagande organisée et tout autre type d'activité de propagande qui incitent à la discrimination raciale et qui l'encouragent et à déclarer délit punissable par la loi la participation à ces organisations ou à ces activités ;

[...]

Article 5

Conformément aux obligations fondamentales énoncées à l'article 2 de la présente Convention, les États parties s'engagent à interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toute ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits suivants :

(a) Droit à un traitement égal devant les tribunaux et tout autre organe administrant la justice ;

(b) Droit à la sûreté de la personne et à la protection de l'État contre les voies de fait ou les sévices de la part soit de fonctionnaires du gouvernement, soit de tout individu, groupe ou institution ;

(c) Droits politiques, notamment droit de participer aux élections -- de voter et d'être candidat -- selon le système du suffrage universel et égal, droit de prendre part au gouvernement ainsi qu'à la direction des affaires publiques, à tous les échelons, et droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques ;

(d) Autres droits civils, notamment :

[...]

- (viii) Droit à la liberté d'opinion et d'expression ;
- (ix) Droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques ;

Pacte international relatif aux droits civils et politiques (16 décembre 1966)

Article 22

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.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (16 décembre 1966)

Article 8

1. Les États parties au présent Pacte s'engagent à assurer :
 - (a) Le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui ;
 - (b) Le droit qu'ont les syndicats de former des fédérations ou des confédérations nationales et le droit qu'ont celles-ci de former des organisations syndicales internationales ou de s'y affilier ;
 - (c) Le droit qu'ont les syndicats d'exercer librement leur activité, sans limitations autres que celles qui sont prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui ;
 - (d) Le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays.
2. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de la fonction publique.
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.

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (18 décembre 1979)

Article 7

Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays et, en particulier, leur assurent, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit :

[...]

(c) de participer aux organisations et associations non gouvernementales s'occupant de la vie publique et politique du pays.

Convention relative aux droits de l'enfant (20 novembre 1989)

Article 15

1. Les États parties reconnaissent les droits de l'enfant à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui.

Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (18 décembre 1990)

Article 26

1. Les États parties reconnaissent à tous les travailleurs migrants et à tous les membres de leur famille le droit :

(a) de participer aux réunions et activités de syndicats et de toutes autres associations créées conformément à la loi, en vue de protéger leurs intérêts économiques, sociaux, culturels et autres, sous la seule réserve des règles fixées par les organisations intéressées ;

(b) d'adhérer librement à tous les syndicats et associations susmentionnées, sous la seule réserve des règles fixées par les organisations intéressées ;

(c) de demander aide et assistance à tous les syndicats et associations susmentionnées.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public ou pour protéger les droits et libertés d'autrui.

Convention relative aux droits des personnes handicapées (13 décembre 2006)

Article 29 - Participation à la vie politique et à la vie publique

Les États Parties garantissent aux personnes handicapées la jouissance des droits politiques et la possibilité de les exercer sur la base de l'égalité avec les autres, et s'engagent :

[...]

b. à promouvoir activement un environnement dans lequel les personnes handicapées peuvent effectivement et pleinement participer à la conduite des affaires publiques, sans discrimination et sur la base de l'égalité avec les autres, et à encourager leur participation aux affaires publiques, notamment par le biais:

i. de leur participation aux organisations non gouvernementales et associations qui s'intéressent à la vie publique et politique du pays, et de leur participation aux activités et à l'administration des partis politiques ;

ii. de la constitution d'organisations de personnes handicapées pour les représenter aux niveaux international, national, régional et local et de l'adhésion à ces organisations.

Déclaration universelle des droits de l'homme (10 décembre 1948)

Article 20

1. Toute personne a le droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques.
2. Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association.

B. Conseil de l'Europe

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (4 novembre 1950) telle qu'amendée par les Protocoles n° 11 et n° 14

Article 11

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.

Charte sociale européenne (18 octobre 1961, telle que révisée en 1996)

Partie I

5. Tous les travailleurs et employeurs ont le droit de s'associer librement au sein d'organisations nationales ou internationales pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux.

Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales (24 avril 1986)

Article 1

La présente Convention s'applique aux associations, fondations et autres institutions privées (ci-après dénommées ONG) qui remplissent les conditions suivantes :

- a. avoir un but non lucratif d'utilité internationale ;
- b. avoir été créées par un acte relevant du droit interne d'une Partie ;
- c. exercer une activité effective dans au moins deux États; et
- d. avoir leur siège statutaire sur le territoire d'une Partie et leur siège réel sur le territoire de cette Partie ou d'une autre Partie.

Article 2

1. La personnalité et la capacité juridiques d'une ONG telles qu'elles sont acquises dans la Partie dans laquelle elle a son siège statutaire sont reconnues de plein droit dans les autres Parties.
2. Lorsqu'elles sont dictées par un intérêt public essentiel, les restrictions, limitations ou procédures spéciales prévues pour l'exercice des droits découlant de la capacité

juridique par la législation de la Partie dans laquelle la reconnaissance a lieu, sont applicables aux ONG établies dans une autre Partie.

Article 3

1. La preuve de l'acquisition de la personnalité et de la capacité juridiques est fournie par la présentation des statuts ou d'autres actes constitutifs de l'ONG. De tels actes seront accompagnés des pièces établissant l'autorisation administrative, l'enregistrement ou toute autre forme de publicité dans la Partie qui a accordé la personnalité et la capacité. Dans une Partie qui ne connaît pas de procédure de publicité, l'acte constitutif de l'ONG sera dûment certifié par une autorité compétente. Lors de la signature ou du dépôt de l'instrument de ratification, d'approbation, d'acceptation ou d'adhésion, l'État concerné indiquera l'identité de cette autorité au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
2. Pour faciliter l'application du paragraphe 1, une Partie peut prévoir un système de publicité facultatif dispensant les ONG d'apporter la preuve prévue par le paragraphe précédent pour chaque acte qu'elles accomplissent.

Article 4

Dans chaque Partie l'application de la présente Convention ne peut être écartée que lorsque l'ONG qui invoque la présente Convention par son objet, par son but ou par l'activité effectivement exercée :

- a. contrevient 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, à la protection des droits et libertés d'autrui ; ou
- b. compromet les relations avec un autre État ou le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (1 février 1995)

Article 7

Les Parties veilleront à assurer à toute personne appartenant à une minorité nationale le respect des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, à la liberté d'expression et à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Article 8

Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de manifester sa religion ou sa conviction, ainsi que le droit de créer des institutions religieuses, organisations et associations.

Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (12 avril 2011)

Article 9

Les Parties reconnaissent, encouragent et soutiennent, à tous les niveaux, le travail des organisations non gouvernementales pertinentes et de la société civile qui sont actives dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes et établissent une coopération effective avec ces organisations.

C. Autres instruments régionaux

Convention américaine relative aux droits de l'homme (22 novembre 1969)

Article 16. Liberté d'association

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.

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Article 12

Liberté de réunion et d'association

1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique, ce qui implique le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts.
2. Les partis politiques au niveau de l'Union contribuent à l'expression de la volonté politique des citoyens ou citoyennes de l'Union.

Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

Article 10

1. Toute personne a le droit de constituer librement des associations avec d'autres, sous réserve de se conformer aux règles édictées par la loi.
2. Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association sous réserve de l'obligation de solidarité prévue à l'article 29.

[...]

Article 29

L'individu a en outre le devoir de :

1. de préserver le développement harmonieux de la famille et d'œuvrer en faveur de la cohésion et du respect de cette famille ; de respecter à tout moment ses parents, de les nourrir, et de les assister en cas de nécessité ;
2. de servir sa communauté nationale en mettant ses capacités physiques et intellectuelles à son service ;
3. de ne pas compromettre la sécurité de l'État dont il est national ou résident ;
4. de préserver et de renforcer la solidarité sociale et nationale, singulièrement lorsque celle-ci est menacée ;
5. de préserver et de renforcer l'indépendance nationale et l'intégrité territoriale de la patrie et, d'une façon générale, de contribuer à la défense de son pays, dans les conditions fixées par la loi ;
6. de travailler, dans la mesure de ses capacités et de ses possibilités, et de s'acquitter des contributions fixées par la loi pour la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la société ;

7. de veiller, dans ses relations avec la société, à la préservation et au renforcement des valeurs culturelles africaines positives, dans un esprit de tolérance, de dialogue et de concertation et d'une façon générale de contribuer à la promotion de la santé morale de la société ;
8. de contribuer au mieux de ses capacités, à tout moment et à tous les niveaux, à la promotion et à la réalisation de l'unité africaine.

Charte arabe des droits de l'homme

Article 24

Tout citoyen a le droit :

1. de pratiquer librement une activité politique.
2. de participer à la direction des affaires publiques, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis.
3. de se porter candidat ou de choisir ses représentants dans des élections libres et régulières et dans des conditions d'égalité entre tous les citoyens assurant la libre expression de sa volonté.
4. de bénéficier de la possibilité d'accéder dans des conditions d'égalité avec les autres aux fonctions publiques de son pays dans le respect de la parité des chances.
5. de constituer librement des associations avec d'autres et d'y adhérer.
6. à la liberté de réunion et à la liberté de rassemblement pacifique.
7. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société respectueuse des libertés et des droits de l'homme pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la sûreté publique, la santé publique ou la moralité publique ou pour sauvegarder les droits et les libertés d'autrui.

D. Engagements de l'OSCE

Madrid 1983 (Questions relative à la sécurité en Europe : Principes)

Les États participants donneront effet au droit qu'ont les travailleurs de créer librement des syndicats et d'y adhérer, au droit qu'ont les syndicats d'exercer librement leurs activités et aux autres droits qu'énoncent les instruments internationaux pertinents. Ils prennent note du fait que ces droits seront exercés dans le respect des lois de l'État et conformément aux obligations de l'État en vertu du droit international. Ils favoriseront, selon le cas, les contacts et la communication directs entre lesdits syndicats et entre leurs représentants.

Sofia 1989 (Préambule)

Les États participants réaffirment qu'ils respectent le droit des personnes, groupes et organisations qui s'occupent des problèmes relatifs à l'environnement d'exprimer librement leurs avis, de s'associer avec d'autres, de s'assembler pacifiquement, ainsi que d'obtenir, publier et diffuser des informations relatives à ces problèmes, sans se heurter à des obstacles juridiques et administratifs incompatibles avec les dispositions de la CSCE. Ces personnes, groupes et organisations ont le droit de participer à des débats publics sur les problèmes d'environnement, ainsi que d'établir et de garder des contacts directs et indépendants aux niveaux national et international.

Vienne 1989

(13) à cet égard, [les États participants]

[...]

(13.5) - respecteront le droit de leurs citoyens de contribuer activement, à titre individuel ou en association avec d'autres, à la promotion et à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Copenhague 1990

(7) Pour faire en sorte que la volonté du peuple soit le fondement des autorités publiques, les États participants

[...]

(7.6) — respecteront le droit des individus ainsi que des groupes ou groupements de créer, en toute liberté, leurs propres partis ou autres organisations politiques, et fourniront à ces partis et organisations les garanties légales nécessaires pour leur permettre de se mesurer sur la base d'une égalité de traitement devant la loi et les autorités ;

(...)

II

(9) Les États participants réaffirment que

[...]

(9.3) — le droit d'association est garanti. Est garanti également le droit de former un syndicat et d'y adhérer librement, sous réserve du droit général dont jouit tout syndicat de déterminer ses propres conditions d'adhésion. Ces droits excluent tout contrôle préalable. La liberté d'association des travailleurs, y compris le droit de grève, est garantie, sous réserve des limites prévues par la loi et compatibles avec les normes internationales communément admises ;

[...]

(10) Réaffirmant leur engagement de garantir effectivement les droits de chacun de connaître les droits de l'homme et les libertés fondamentales et d'agir en conséquence, et de contribuer activement, à titre individuel ou en association avec d'autres, à leur promotion et à leur protection, les États participants s'engagent :

[...]

(10.3) — à veiller à ce que toute personne soit autorisée à exercer le droit d'association, y compris le droit effectif de créer des organisations non gouvernementales cherchant à promouvoir et à protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales, notamment des syndicats et des groupes de surveillance en matière de droits de l'homme, ainsi que d'adhérer à ces organisations et de participer à leurs activités ;

(10.4) — à permettre aux membres de ces groupes et organisations d'avoir librement accès à des organismes similaires, à l'intérieur et hors des frontières de leur pays, ainsi qu'à des organisations internationales et de communiquer avec ceux-ci, de procéder à des échanges, de

noyer des contacts et de coopérer avec ces groupements et organisations, de même que de solliciter, de recevoir et d'utiliser des contributions financières volontaires d'origine nationale et internationale dans la mesure prévue par la loi, afin de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales.

[...]

III

(26) Les États participants reconnaissent qu'une démocratie vigoureuse dépend de l'existence, comme partie intégrante de la vie nationale, de valeurs et de pratiques démocratiques ainsi que d'une gamme étendue d'institutions démocratiques. A ces fins, ils encourageront, faciliteront et, le cas échéant, appuieront les efforts concrets de coopération et le partage d'informations, d'idées et d'expertise et les contacts directs ainsi que la coopération entre individus, groupes et organisations dans les domaines suivants:

[...]

- création de partis politiques et leur rôle dans des sociétés pluralistes,
- liberté et indépendance des syndicats,
- création d'autres formes d'associations libres et de groupes d'intérêt public,

[...]

(30) Les États participants reconnaissent que les questions relatives aux minorités nationales ne peuvent être résolues de manière satisfaisante que dans un cadre politique démocratique se fondant sur l'État de droit, avec un système judiciaire indépendant efficace. Ce cadre garantit le respect total des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'égalité des droits et des conditions entre tous les citoyens, la libre expression de tous leurs intérêts et aspirations légitimes, l'application de règles juridiques permettant un contrôle efficace des abus de pouvoir exercés par le gouvernement, le pluralisme politique et la tolérance sociale.

Ils réaffirment aussi que le respect des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, considérés comme des droits de l'homme reconnus universellement, est un facteur essentiel de la paix, de la justice, de la stabilité et de la démocratie dans les États participants.

[...]

Les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit d'exprimer, de préserver et de développer en toute liberté leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse et de maintenir et de développer leur culture sous toutes ses formes, à l'abri de toutes tentatives d'assimilation contre leur volonté. En particulier, elles ont le droit

[...]

(32.2) — de créer et de maintenir leurs propres institutions, organisations ou associations éducatives, culturelles et religieuses, qui peuvent solliciter des contributions financières bénévoles et autres contributions, y compris une aide publique, conformément à la législation nationale ;

[...]

(32.6) — de créer et de maintenir des organisations ou associations dans leur pays, et de participer aux activités d'organisations non gouvernementales internationales. [...]

Paris 1990

Droits de l'homme, démocratie et État de droit

Nous affirmons que, sans discrimination, tout individu a le droit à [...] la liberté d'association et de réunion pacifique [...]

Organisations non gouvernementales

Nous rappelons le rôle important joué par les organisations non gouvernementales, les groupes religieux et autres et les particuliers dans la réalisation des objectifs de la CSCE et nous continuerons à faciliter leurs activités en faveur de la mise en œuvre des engagements de la CSCE par les États participants. Pour accomplir les tâches importantes qui sont les leurs, ces organisations, groupes et particuliers doivent être associés de manière appropriée aux activités et aux nouvelles structures de la CSCE. [...]

Bonn 1990 (Préambule)

Reconnaissant le lien qui existe entre le pluralisme politique et les économies de marché et ayant souscrit aux principes concernant :

[...]

- une activité économique qui soutienne en conséquence la dignité humaine [...] et qui ne dénie pas aux travailleurs le droit de créer librement des syndicats indépendants et d'y adhérer,

[...]

Moscou 1991

(43) Les États participants reconnaîtront comme ONG les organisations qui se déclarent comme telles, selon les procédures nationales en vigueur, et faciliteront à ces organisations le libre exercice de leurs activités sur leur territoire; à cet effet, ils :

(43.1) - s'efforceront de trouver les moyens de renforcer encore les possibilités de contacts et d'échanges de vues entre les ONG, les autorités nationales et les institutions publiques compétentes ;

(43.2) - s'efforceront de faciliter le séjour dans leur pays d'ONG venues de l'un quelconque des États participants pour observer la situation en ce qui concerne la dimension humaine ;

(43.3) - accueilleront favorablement les activités des ONG, notamment lorsqu'elles observent l'application des engagements souscrits dans le cadre de la CSCE au titre de la dimension humaine ;

(43.4) - autoriseront les ONG, étant donné l'importance de leur rôle dans le cadre de la dimension humaine de la CSCE, à porter leurs vues à la connaissance de leurs gouvernements respectifs et des gouvernements de tous les autres États participants au cours des futurs travaux de la CSCE sur la dimension humaine.

(43.5) Au cours des travaux futurs de la CSCE sur la dimension humaine, les ONG auront la possibilité de distribuer à toutes les délégations des contributions écrites sur des questions déterminées relevant de la dimension humaine de la CSCE.

(43.6) Le Secrétariat de la CSCE, dans les limites des ressources dont il disposera, fera droit aux demandes adressées par des ONG pour obtenir des documents de la CSCE ne faisant pas l'objet d'une distribution restreinte.

(43.7) Les directives concernant la participation des ONG aux futurs travaux de la CSCE sur la dimension humaine pourraient être notamment les suivantes :

(i) il devrait être réservé aux ONG un espace commun au lieu des réunions ou dans le voisinage immédiat, à leur propre usage, ainsi qu'un accès raisonnable, à leurs propres frais, aux installations techniques telles que photocopieuses, téléphones et télécopieurs ;

(ii) les ONG devraient être informées et instruites en temps voulu des dispositions en ce qui concerne la transparence et l'accès aux réunions;

(iii) les délégations aux réunions de la CSCE devraient être encouragées davantage à inclure ou à inviter des membres des ONG.

Les États participants recommandent que la Réunion principale de suivi d'Helsinki envisage de définir de telles directives. [...]

Helsinki 1992

Relations avec les organisations internationales, relations avec les États non participants, rôle des organisations non gouvernementales

(14) Les États participants offriront aux organisations non gouvernementales des occasions de participer davantage aux activités de la CSCE.

(15) En conséquence :

- ils appliqueront à toutes les réunions de la CSCE les directives antérieurement convenues en ce qui concerne l'accès des ONG à certaines réunions de la CSCE;

- ils offriront aux ONG l'accès à toutes les séances plénières des conférences d'examen, des séminaires, ateliers et réunions du BIDDH, du CHF lorsqu'il siégera en tant que Forum économique, des réunions sur la mise en œuvre des engagements concernant les droits de l'homme et d'autres réunions d'experts. En outre, chaque réunion pourra décider d'admettre les ONG à certaines autres séances ;

- ils donneront pour instructions aux directeurs des institutions de la CSCE et aux secrétaires exécutifs des réunions de la CSCE de désigner un « chargé de liaison avec les ONG » parmi les membres de leur personnel;

- ils désigneront, le cas échéant, un fonctionnaire de leur ministère des affaires étrangères et un membre de leur délégation aux réunions de la CSCE comme responsables de la liaison avec les ONG ;

- ils favoriseront, entre les réunions de la CSCE, les contacts et les échanges de vues entre les ONG et les autorités nationales et institutions gouvernementales compétente ;

- ils faciliteront, au cours des réunions de la CSCE, des discussions informelles entre les représentants des États participants et ceux des ONG ;

- ils encourageront la présentation par les ONG aux institutions et réunions de la CSCE de communications écrites dont les intitulés pourront être gardés et communiqués aux États participants qui le demanderont ;
- ils prodigueront des encouragements aux ONG qui organiseront des séminaires sur des questions concernant la CSCE ;
- ils notifieront aux ONG par le canal des institutions de la CSCE les dates des futures réunions de la CSCE en indiquant, dans la mesure du possible, les sujets qui seront traités ainsi que, sur demande, le déclenchement des mécanismes de la CSCE qui aura été porté à la connaissance de tous les États participants.

(16) Les dispositions ci-dessus ne s'appliqueront pas aux personnes ou organisations qui recourent à la violence ou excusent publiquement le terrorisme ou le recours à la violence.

[...]

(15) Les organisations non gouvernementales ayant l'expérience voulue dans le domaine de la dimension humaine sont invitées à présenter des communications écrites à la réunion sur la mise en œuvre, par exemple par l'intermédiaire du BIDDH, et pourront être invitées par la réunion sur la mise en œuvre, après présentation de leurs communications écrites, à prendre, le cas échéant, la parole sur certains points.

[...]

(18) Les séminaires seront organisés dans un esprit d'ouverture et de souplesse. Des organisations et institutions internationales compétentes pourront être invitées à participer et à contribuer aux travaux des séminaires. Les experts indépendants participant au séminaire en tant que membres d'une délégation nationale seront également libres de prendre la parole à titre individuel.

Budapest 1994

Décision relative à la dimension humaine

3. La participation d'organisations non gouvernementales (ONG) a contribué utilement à l'examen de la mise en œuvre. Dans leurs déclarations, ces organisations ont apporté des idées et soumis des questions préoccupantes à l'attention des États participants. Elles ont également informé les États participants de leurs activités, par exemple dans les domaines de la prévention et du règlement des conflits. L'expérience acquise dans le cadre de la Conférence d'examen de Budapest invite à réfléchir davantage aux possibilités de promouvoir au sein de la CSCE, outre le dialogue d'État à État, le dialogue entre gouvernements et ONG des États participants.

[...]

17. Les États participants et les institutions de la CSCE continueront d'offrir aux ONG la possibilité de participer davantage aux activités de cette dernière, comme le mentionne le chapitre IV du Document de Helsinki 1992. Ils étudieront les moyens qui permettraient à la CSCE de mieux mettre à profit le travail et les informations des ONG. Le Secrétaire général est invité à présenter une étude sur le renforcement de la participation des ONG.

Istanbul 1999

27. Les organisations non gouvernementales (ONG) peuvent jouer un rôle crucial dans l'action en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit. Elles font partie intégrante d'une société civile forte. Nous nous engageons à renforcer la capacité des ONG de contribuer pleinement au développement de la société civile et au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Maastricht 2003

36. [...] En se fondant sur ses engagements dans la dimension humaine, l'OSCE s'attache à promouvoir dans toute sa région des conditions dans lesquelles tous puissent jouir pleinement des droits de l'homme et des libertés fondamentales sous la protection d'institutions démocratiques efficaces et dans le cadre d'une procédure judiciaire régulière et de la primauté du droit. Ces mesures supposent un environnement sûr et des institutions sûres propices à un débat pacifique et permettant à toutes les personnes et à tous les groupes de la société de défendre leurs intérêts. La société civile a un rôle important à jouer à cet égard et l'OSCE continuera à appuyer les organisations de la société civile et à contribuer à leur renforcement.

Déclaration ministérielle à l'occasion du soixantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme (Helsinki 2008)

Nous réaffirmons que chacun a droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction ; à la liberté d'opinion et d'expression ; et à la liberté de réunion pacifique et d'association. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont prévues par la loi et conformes à nos obligations en vertu du droit international et de nos engagements internationaux.

Astana 2010

6. L'approche globale et coopérative de l'OSCE en matière de sécurité, dans le cadre de laquelle les dimensions humaine, économique-environnementale et politico-militaire de la sécurité sont traitées comme un tout, reste indispensable. Convaincus que la dignité intrinsèque de l'individu est au cœur d'une sécurité globale, nous réaffirmons que les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont inaliénables et que leur protection et leur promotion constituent notre responsabilité première. Nous réaffirmons catégoriquement et irrévocablement que les engagements contractés dans le domaine de la dimension humaine sont un sujet de préoccupation directe et légitime pour tous les États participants et ne relèvent pas exclusivement des affaires intérieures de l'État concerné. Nous apprécions le rôle important que jouent la société civile et les médias libres pour nous aider à assurer le respect intégral des droits de l'homme, des libertés fondamentales, de la démocratie, y compris grâce à des élections libres et équitables, et l'état de droit.

Annexe B – Sélection de la jurisprudence internationale et régionale

ASSOCIATIONS

- CrEDH, *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*, requête n° 6878/75, 23 juin 1981
- CrEDH, *Sigurdur A Sigurjónsson c. Islande*, requête n° 16130/90, 30 juin 1993
- CrEDH, *Chassagnou et autres c. France* [GC], requête n° 25088/94, 29 avril 1999

- CrEDH, *Popov et autres, Vakarelova, Markov et Bankov c. Bulgarie* (décision), requête n° 48047/99, 6 novembre 2003
- Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Wallman et autres c. Autriche*, Communication n° 1002/2001, 1^{er} avril 2004
- CrEDH, *Slavic University in Bulgaria et autres c. Bulgarie* (décision.), requête n° 60781/00, 18 novembre 2004
- Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Massacres du Río Negro c. Guatemala*, Série C n° 250, 4 novembre 2012.
- CrEDH, *Özbek et autres c. Turquie*, requête n° 35570/02, 6 octobre 2009

CRÉATION

Capacité

- CrEDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie* [GC], requête n° 19392/92, 30 janvier 1998
- CrEDH, *Branche de Moscou de l'Armée du Salut c. Russie*, requête n° 72881/01, 5 octobre 2006
- CrEDH, *Demir et Baykara c. Turquie* [GC], requête n° 34503/97, 12 novembre 2008
- CrEDH, *Matelly c. France*, requête n° 10609/10, 2 octobre 2014

Nombre de membres

- CrEDH, *Zhechev c. Bulgarie*, requête n° 57045/00, 21 juin 2007

Entités informelles

- Commission européenne des droits de l'homme, *Stankov et Organisation macédonienne unie « Ilinden » c. Bulgarie* (décision), requête n° 29221/95, 29 juin 1998
- Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Zvozkov et autres c. Bélarus*, Communication n° 1039/2001, 17 octobre 2006

Personnalité morale

- Commission européenne des droits de l'homme, *X c. Suisse* (décision), requête n° 18874/91, 12 janvier 1994
- Commission européenne des droits de l'homme, *Movement for Democratic Kingdom c. Bulgarie* (décision), requête n° 27608/95, 29 novembre 1995
- Commission européenne des droits de l'homme, *Apeh Uldozotteinek Szovetsege, Ivanyi, Roth et Szerdahelyi c. Hongrie* (décision), requête n° 32367/96, 31 août 1999
- *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], requête n° 44158/98, 17 février 2004
- CrEDH, *Cârmuirea Spirituală a Musulmanilor din Republica Moldova c. Moldova*, requête n° 12282/02, 14 juin 2005
- Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Malakhovsky et Pikul c. Bélarus*, Communication n° 1207/2003, 26 juillet 2005
- CrEDH, *Tsonev c. Bulgarie*, requête n° 45963/99, 13 avril 2006
- CrEDH, *Ramazanova et autres c. Azerbaïdjan*, requête n° 44363/02, 1^{er} février 2007
- CrEDH, *Aliyev et autres c. Azerbaïdjan*, requête n° 28736/05, 18 décembre 2008
- CrEDH, *Özbek et autres c. Turquie*, requête n° 35570/02, 6 octobre 2009
- Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Katsora, Sudalenko et Nemkovich c. Bélarus*, Communication n° 1383/2005, 25 octobre 2010
- Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Kungurov c. Ouzbékistan*, Communication n° 1478/2006, 17 mars 2011
- CrEDH, *Organisation macédonienne unie Ilinden – PIRIN et autres c. Bulgarie (n° 2)*, requête n° 41561/07, 18 octobre 2011

- CrEDH, *Organisation macédonienne unie Ilinden – PIRIN et autres c. Bulgarie (n° 2)*, requête n° 34960/04, 18 octobre 2011

ADHÉSION

Droit d'adhésion

- CrEDH, *Rutkowski c. Pologne* (décision), requête n° 30867/96, 16 avril 2002
- Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Arenz c. Allemagne*, Communication n° 1138/2002, 24 mars 2004
- CrEDH, *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni*, requête n° 11002/05, 27 février 2007
- CrEDH, *Staatkundig Gereformeerde Partij c. Pays-Bas* (décision), requête n° 58369/10, 10 juillet 2012

Obligation d'adhésion

- Commission européenne des droits de l'homme, *X c. Pays-Bas* (décision), requête n° 2290/64, 6 février 1967
- Commission européenne des droits de l'homme, *X c. Belgique* (décision), requête n° 4072/69, 3 février 1970
- CrEDH, *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*, requête n° 6878/75, 23 juin 1981
- CrEDH, *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, requête n° 7601/76, 13 août 1981
- Cour interaméricaine relative aux droits de l'homme, *Adhésion obligatoire à une association imposée par la loi pour la pratique du journalisme (articles 13 et 29 de la Convention américaine des droits de l'homme)*, Série A n° 5, 13 novembre 1985
- CrEDH, *Sigurdur A. Sigurjónsson c. Islande*, requête n° 16130/90, 30 juin 1993
- CrEDH, *Gustafsson c. Suède*, requête n° 15773/89, 25 avril 1996
- Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Gauthier c. Canada*, Communication n° 633/1995, 7 avril 1997
- CrEDH, *Chassagnou et autres c. France* [GC], requête n° 25088/94, 29 avril 1999
- CrEDH, *Sørensen et Rasmussen c. Danemark* [GC], requête n° 52562/99, 11 janvier 2006
- Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Castaneda Gutman c. Mexique*, Série C n° 184, 6 août 2008
- CrEDH, *A.S.P.A.S. et Lasgrezas c. France*, requête n° 29953/08, 22 septembre 2011

Restrictions imposées à l'adhésion

- CrEDH, *Rekvényi c. Hongrie* [GC], requête n° 25390/94, 20 mai 1999
- CrEDH, *Ždanoka c. Lettonie* [GC], requête n° 58278/00, 16 mars 2006
- CrEDH, *İzmir Savaş Karşıtları Derneği et autres c. Turquie*, requête n° 46257/99, 2 mars 2006
- CrEDH, *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie (n° 2)*, requête n° 26740/02, 31 mai 2007
- CrEDH, *Piroğlu et Karakaya c. Turquie*, requêtes n° 36370/02 et n° 37581/02, 18 mars 2008

Sanctions

- CrEDH, *Vogt c. Allemagne* [GC], requête n° 17851/91, 26 septembre 1995
- Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Baena Ricardo et autres c. Panama*, Série C n° 72, 2 février 2001
- Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Jeong-Eun Lee c. République de Corée*, Communication n° 1119/2002, 20 juillet 2005

- CrEDH, *Danilenkov et autres c. Russie*, requête n° 67336/01, 30 juillet 2009
- CrEDH, *Redfearn c. Royaume-Uni*, requête n° 47335/06, 6 novembre 2012

Communications des noms

- Commission européenne des droits de l'homme, *National Association of Teachers in Further and Higher Education c. Royaume-Uni* (décision), requête n° 28910/95, 16 avril 1998

OBJECTIFS

- Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *M A c. Italie*, Communication n° 117/1981, 10 avril 1984
- CrEDH, *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, requête n° 26695/95, 10 juillet 1998
- Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Park c. République de Corée*, Communication n° 628/1995, 20 octobre 1998
- CrEDH, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], requêtes n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, 13 février 2003
- Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Yatama c. Nicaragua*, Série C n° 127, 23 juin 2005
- CrEDH, *Tüm Haber Sen et Çınar c. Turquie*, requête n° 28602/95, 21 février 2006
- Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Zvozkov et autres c. Bélarus*, Communication n° 1039/2001, 17 octobre 2006
- CrEDH, *Zhechev c. Bulgarie*, requête n° 57045/00, 21 juin 2007
- CrEDH, *Koretsky et autres c. Ukraine*, requête n° 40269/02, 3 avril 2008
- CrEDH, *Kasymakhunov et Saybatalov c. Russie*, requête n° 26261/05, 14 mars 2013
- CrEDH, *Association des victimes des juges roumains et autres c. Roumanie*, requête n° 47732/06, 14 janvier 2014
- CrEDH, *Islam-Ittihad Association et autres c. Azerbaïdjan*, requête n° 5548/05, 13 novembre 2014

DROITS/CAPACITÉS

- CrEDH, *Syndicat national de la police belge c. Belgique*, requête n° 4464/70, 27 octobre 1975
- CrEDH, *Syndicat suédois des conducteurs de locomotives c. Suède*, requête n° 5614/72, 6 février 1976
- CrEDH, *Les saints monastères c. Grèce*, requête n°s 13092/87 et 13984/88, 9 décembre 1994
- Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *J B et autres c. Canada*, Communication n° 118/1982, 18 juillet 1986
- CrEDH, *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, requêtes n°s 30668/96, 30671/96 et 30678/96, 2 juillet 2002
- CrEDH, *Gorraiz Lizarraga et autres c. Espagne*, requête n° 62543/00, 10 novembre 2004
- CrEDH, *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif Stop Melox et Mox c. France*, requête n° 75218/01, 12 juin 2007
- CrEDH, *Koretsky et autres c. Ukraine*, requête n° 40269/02, 3 avril 2008
- CrEDH, *Demir et Baykara c. Turquie* [GC], requête n° 34503/97, 12 novembre 2008
- CrEDH, *Women on Waves et autres c. Portugal*, requête n° 31276/05, 3 février 2009
- CrEDH, *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie*, requête n° 68959/01, 6 novembre 2009
- CrEDH, *Kimlya, Sultanov et l'Eglise de Scientologie de Nizhnekamsk c. Russie*, requête n°s 76836/01 et 32782/03, 1^{er} octobre 2009

- CrEDH, *Alekseyev c. Russie*, requête n° 4916/07, 21 octobre 2010
- CrEDH, *Genderdoc-M c. Moldova*, requête n° 9106/06, 12 juin 2012
- CrEDH, *Mouvement raëlien suisse c. Suisse*, requête n° 16354/06, 13 juillet 2012
- CrEDH, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, requête n° 31045/10, 8 avril 2014

AUTONOMIE

- CrEDH, *Hasan et Chaush c. Bulgarie* [GC], requête n° 30985/96, 26 octobre 2000
- CrEDH, *Koretsky et autres c. Ukraine*, requête n° 40269/02, 3 avril 2008
- CrEDH, *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, requête n° 37083/03, 8 octobre 2009
- CrEDH, *Republican Party of Russia c. Russie*, requête n° 12976/07, 12 avril 2011

ENVIRONNEMENT FAVORABLE

Obstacles

- CrEDH, *Chypre c. Turquie* [GC], requête n° 25781/94, 10 mai 2001
- CrEDH, *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, requête n° 30668/96, 2 juillet 2002
- CrEDH, *Danilenkov et autres c. Russie*, requête n° 67336/01, 30 juillet 2009
- Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Massacres du Río Negro c. Guatemala*, Série C n° 250, 4 septembre 2012
- CrEDH, *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie*, requête n° 70945/11, 8 avril 2014

Financement

- Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Korneenko et autres c. Bélarus*, Communication n° 1274/2004, 31 octobre 2006
- Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Korneenko c. Bélarus*, Communication n° 1226/2003, 20 juillet 2012
- CrEDH, *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde c. France*, requête n° 71251/01, 7 juin 2007

Protection

- CrEDH, *Platform Arzte fur das Lieben c. Autriche*, requête n° 10126/82, 21 juin 1988
- Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Huilca-Tecse c. Pérou*, Série C n° 121, 3 mars 2005
- CrEDH, *Ouranio Toxo et autres c. Grèce*, requête n° 74989/01, 20 octobre 2005
- CrEDH, *Membres de la Congrégation des témoins de Jéhovah de Gldani et autres c. Géorgie*, requête n° 71156/01, 3 mai 2007
- Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Cantoral-Huamaní et García-Santa Cruz c. Pérou*, Série C n° 167, 10 juillet 2007
- Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Kawas-Fernández c. Honduras*, Série C n° 196, 3 avril 2009
- Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Fleury et autres c. Haïti*, Série C n° 236, 23 novembre 2011
- Cour interaméricaine des droits de l'homme, *García et famille c. Guatemala*, Série C n° 258, 29 novembre 2012

Surveillance

- CrEDH, *Segerstedt-Wiberg et autres c. Suède*, requête n° 62332/00, 6 juin 2006
- CrEDH, *Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme et Ekimdjiev c. Bulgarie*, requête n° 62540/00, 28 juin 2007
- Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Escher et autres c. Brésil*, Série C n° 200, 6 juillet 2009
- CrEDH, *Uzun c. Allemagne*, requête n° 35623/05, 2 septembre 2010

RÉGLEMENTATION

Suspension des activités

- CrEDH, *Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova*, requête n° 28793/02, 14 février 2006

Extinction

- CrEDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie* [GC], requête n° 19392/92, 30 janvier 1998
- CrEDH, *Parti socialiste et autres c. Turquie*, requête n° 21237/93, 25 mai 1998
- CrEDH, *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie* [GC], requête n° 23885/94, 8 décembre 1999
- CrEDH, *Dicle pour le Parti de la Démocratie (DEP) c. Turquie*, requête n° 25141/94, 10 décembre 2002
- CrEDH, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], requêtes n^{os} 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, 13 février 2003
- CrEDH, *Bota c. Roumanie* (décision), requête n° 24057/03, 12 octobre 2004
- CrEDH, *Tüm Haber Sen et Çınar c. Turquie*, requête n° 28602/95, 21 février 2006
- Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Korneenko et autres c. Bélarus*, Communication n° 1274/2004, 31 octobre 2006
- Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Belyatsky et autres c. Bélarus*, Communication n° 1296/2004, 24 juillet 2007
- CrEDH, *Association de citoyens Radko et Paunkovski c. l'ex-République yougoslave de Macédoine*, requête n° 74651/01, 15 janvier 2009
- CrEDH, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, requête n^{os} 25803/04 et 25817/04, 30 juin 2009
- CrEDH, *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, requête n° 37083/03, 8 octobre 2009
- CrEDH, *Association Rhino et autres c. Suisse*, requête n° 48848/07, 11 octobre 2011
- CrEDH, *Vona c. Hongrie*, requête n° 35943/10, 9 juillet 2013

Annexe C – Sélection de documents de référence

A. Documents internationaux

- Organisation internationale du Travail (OIT), *Lignes directrices à l'attention de la police et des forces armées pour l'application de la liberté d'association et du droit de négociation collective* (2013)
- Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies (CERD), *Recommandation générale n° 31 sur la prévention de la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement du système de justice pénale (soixante-septième session, 2005)*, A/60/18 (SUPP)
- Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies (CERD), *Recommandation générale n° 35 sur la lutte contre les discours de haine raciale, 26 septembre 2013*, CERD/C/GC/35
- Comité des Nations Unies contre la torture (CAT), *Observations finales sur le quatrième rapport périodique du Bélarus, 7 décembre 2011*, CAT/C/BLR/CO/4
- Comité des droits de l'enfant des Nations Unies (CRC), *Observation générale n° 2 : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant*, 15 novembre 2002, CRC/GC/2002/2
- Comité des droits de l'enfant des Nations Unies (CRC), *Observation générale n° 5 (2003) : Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant*, 27 novembre 2003, CRC/GC/2002/5
- Assemblée générale des Nations Unies, *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 reconnues*, A.G. Résolution. 53/144, annexe, 53 U.N. GAOR Supp., U.N. Doc. A/RES/53/144 (1999)
- Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, A.G. Résolution 47/135, annexe, 47 U.N. GAOR Supp. (n° 49) 210, U.N. Doc. A/47/49 (1993)
- Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration sur les droits de l'homme des personnes qui ne possèdent pas la nationalité du pays dans lequel elles vivent*, A.G. Résolution 40/144, annexe, 40 U.N. GAOR Supp. (n° 53) 252, U.N. Doc. A/40/53 (1985)
- Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Observation générale n° 34 : Article 19 : Liberté d'opinion et liberté d'expression*, 12 septembre 2011, CCPR/C/GC/34
- Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Observation générale n° 25 : Article 25 (Participation aux affaires publiques et droit de vote)*, 12 juillet 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7
- Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Résolution sur le champ d'action de la société civile : créer et maintenir, en droit et dans la pratique, un environnement sûr et favorable*, 9 octobre 2013, A/HRC/RES/24/21
- Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Droit de réunion pacifique et liberté d'association*, 8 octobre 2013, A/HRC/RES/24/5
- Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Le droit de réunion pacifique et la liberté d'association*, 11 octobre 2012, A/HRC/RES/21/16
- Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Résolution 15/21 sur le droit à la liberté de réunion pacifique et le droit à la liberté d'association*, 17 juin 2011, A/HRC/RES/15/21
- Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Menaces pesant sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association des groupes de population les plus à risques)*, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 avril 2014
- Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Financement des associations et organisation de réunions pacifiques)*, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 avril

2013

- Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Pratiques optimales pour promouvoir et protéger le droit de réunion pacifique et la liberté d'association)*, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 mai 2012
- Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, U.N. A/HRC/13/37, 28 décembre 2009
- Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, *Directives concernant les mécanismes nationaux de prévention*, 9 décembre 2010, CAT/OP/12/5
- Déclaration et Programme d'action de Vienne, adopté lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme qui s'est tenue à Vienne le 25 juin 1993.

B. Document du Conseil de l'Europe

- Conférence des OING du Conseil de l'Europe, Rapport établi par le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, « Peut-on engager la responsabilité et sanctionner les ONG ? » (janvier 2011), disponible sur :
http://www.coe.int/t/ngo/Source/Expert_Council_NGO_Law_report_2010_fr.pdf
- Conférence des OING du Conseil de l'Europe, Rapport établi par le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, « La gouvernance interne des organisations non gouvernementales » (janvier 2010), disponible sur :
http://www.coe.int/t/ngo/Source/Expert_Council_NGO_Law_report_2009_fr.pdf
- Conférence des OING du Conseil de l'Europe, Rapport établi par le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, « Conditions d'établissement des organisations non gouvernementales » (janvier 2009), disponible sur :
http://www.coe.int/t/ngo/Source/Expert_Council_NGO_Law_report_2008_fr.pdf
- Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, Strasbourg, 10 octobre 2007
- Conseil de l'Europe, Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe et exposé des motifs, Strasbourg, 13 novembre 2002
- Conseil de l'Europe, Lignes directrices pour le développement et le renforcement des ONG en Europe, Réunion multilatérale organisée par le Conseil de l'Europe en coopération avec la Fondation du Japon, Strasbourg, 23 - 25 mars 1998

C. OSCE/BIDDH et Commission de Venise

Lignes directrices

- OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction* (2014)
- OSCE/BIDDH, *Lignes directrices sur la protection des défenseurs des droits de l'homme* (2014)
- OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (2011)
- OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique* (2^{ème} édition, 2010)
- OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices concernant l'examen des lois relatives à la religion ou aux convictions religieuses* (2004)

Avis juridiques

- Commission de Venise, « Avis relatif à la loi sur les organisations non gouvernementales (Associations publiques et Fonds) telle qu'amendée de la République d'Azerbaïdjan », CDL-AD(2014)043 (15 décembre 2014)
- Commission de Venise, « *Compilation of Venice Commission Opinions on Freedom of Association* » (en anglais), CDL-PI(2014)004 (3 juillet 2014)
- OSCE/BIDDH et Commission de Venise, « *Joint Interim Opinion on the Draft Law amending the Law on Non-Commercial Organisations and other Legislative Acts of the Kyrgyz Republic* » (en anglais), CDL-AD(2013)030 (16 octobre 2013)
- Commission de Venise, « *Interim Opinion on the Draft Law on Civic Work Organisations of Egypt* » (en anglais), CDL-AD(2013)023 (18 juin 2013)
- Commission de Venise, « *Avis sur la loi fédérale relative à la lutte contre les activités extrémistes de la Fédération de Russie* », CDL-AD(2012)016 (20 juin 2012)
- Commission de Venise, « *Avis sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme* », CDL-AD(2011)035 (19 octobre 2011)
- Commission de Venise, « *Avis sur la compatibilité avec les normes universelles des droits de l'homme de l'article 193-1 du Code pénal de la République du Bélarus relatif aux droits des associations non enregistrées* », CDL-AD(2011)036 (18 octobre 2011)
- OSCE/BIDDH, « *Comments on the Law of Turkmenistan on Public Associations* » (en anglais), 22 juin 2010

D. Ouvrages et articles

- Ian Brown, « Rapport sur la liberté d'expression, de réunion et d'association en ligne et liberté des médias en Europe », MCM(2013)007
- A. Conte et R. Burchill, « *Defining Civil and Political Rights: The Jurisprudence of the United Nations Human Rights Committee* », deuxième édition (Ashgate, 2009)
- Jacobs, White et Ovey, « *The European Convention on Human Rights* », cinquième édition (Oxford University Press, 2010)
- Manfred Nowak, « *U.N. Convention on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* », deuxième édition revue et corrigée (Editions N.P. Engel, 2005)
- Douglas Rutzen et Jacob Zenn, « *Association and Assembly in the Digital Age* », *International Journal of Not-for-Profit Law* / volume 13, n° 4, décembre 2011 / 53
- Van Dijk, Van Hoof, Van Rijn et autres (sous la direction de), « *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* », quatrième édition (Intersentia, 2006)
- Van Der Schyff, « *Limitation of Rights: A Study of the European Convention and the South African Bill of Rights* » (Wolf Legal Publications, 2005)

**Annexe D – Glossaire français-anglais des principaux termes employés
dans les présentes Lignes directrices**

Terme en français	Définition en français	Terme en anglais	Définition en anglais
À but non lucratif	Dont le but principal n'est pas de générer des revenus mais d'utiliser les bénéfices retirés d'activités exercées uniquement pour poursuivre les buts fixés	Not-for-profit	Not having the generation of income as a primary objective and using any profits arising from the activities undertaken solely for the pursuit of one's objectives
Adhésion volontaire	Liberté de choisir d'adhérer ou non à une association	Voluntary membership	The freedom to choose whether or not to belong to an association
Association	Organisme indépendant, organisé et sans but lucratif qui repose sur le regroupement volontaire de personnes ayant un intérêt, une activité ou un objectif commun	Association	An organized, independent, not-for-profit body based on the voluntary grouping of persons with a common interest, activity or purpose
Association informelle	Association dépourvue de la personnalité morale	Informal association	An association which does not have legal personality
Autorisation	Le fait d'approuver ou d'autoriser une activité (expressément donné par écrit)	Authorization	The act of approving or permitting some activity (expressly provided in writing)
Autorité réglementaire	Autorité chargée de la prise des décisions relatives aux associations	Regulatory authority	The authority responsible for taking decisions about associations
Défenseur des droits de l'homme	Une ou plusieurs personnes ou groupe de personnes ou d'autres organes de la société qui œuvrent ou agissent afin de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus	Human rights defender	One or more individuals, groups or other organs of society who work or act to promote and protect universally recognized human rights and fundamental freedoms
Générale (par exemple pour une	Effective ou applicable dans tous les cas de	Blanket (e.g. ban,	Effective or applicable in all

interdiction ou une restriction)	figure	restriction)	instances
Indépendance	Absence de toute ingérence indue des entités étatiques ou d'autres acteurs extérieurs	Independence	Freedom from undue interference by state entities or other external actors
Non-ressortissants nationaux	Toute personne qui n'a pas la nationalité de l'État concerné	Non-nationals	Those, who are not citizens of the state concerned
Responsabilité de rendre compte	Responsabilité pour une personne d'expliquer ses actes à un tiers ou à un organisme et, le cas échéant, de voir sa responsabilité engagée pour les actes en question	Accountability	An obligation to explain one's actions to another person or organization and, where appropriate, to be subjected to liability for them
Ordre public	Capacité à assurer la sécurité et le bon fonctionnement de la société	Public order	The capability to maintain security and effective functioning of society
Organisation non gouvernementale	Entité ou organisation autonome volontaire, qui accepte ou non des adhérents, créée pour réaliser les objectifs essentiellement non lucratifs de ses fondateurs ou adhérents	Non-governmental organization	Voluntary self-governing bodies or organizations, either membership or non-membership based, established to pursue the essentially not-for-profit objectives of their founders or members
Organisation religieuse	Entité, dotée ou non de la personnalité morale, qui vise à soutenir l'exercice d'activités religieuses	Religious organization	An entity, with or without legal personality, existing to support the pursuit of religious activities
Parti politique	Association libre de personnes dont l'un des buts est de participer à la gestion des affaires publiques notamment par le biais de la présentation de candidats à des élections libres et démocratiques	Political party	A free association of persons, one of the aims of which is to participate in the management of public affairs, including through the presentation of candidates to free and democratic elections
Personnalité morale	Le fait d'être titulaire en son propre nom de droits et obligations en vertu d'un ordre juridique particulier	Legal personality	The holding in one's own name, of rights and obligations under a particular legal order

Présomption de légalité de la constitution d'associations, ainsi que de leurs objectifs et activités	Présomption qu'une association donnée a été constituée en toute légalité et de manière appropriée et que ses objectifs et activités sont légales	Presumption in favour of the lawful formation, objectives and activities of associations	Presumption that a given association has been established in a lawful and adequate manner, and that its objectives and activities are lawful
Procédure de notification	Procédure par laquelle une simple déclaration faite auprès des autorités, par opposition à une demande d'autorisation ou d'autorisation préalable, suffit à permettre à une association d'acquérir la personnalité morale ou d'exercer ses activités	Notification procedure	Procedure whereby a mere declaration to the authorities, as opposed to a request for permission or prior authorization, is enough for associations to obtain legal personality or to carry out activities
Proportionnalité (principe de)	Obligation de recourir systématiquement aux moyens les moins intrusifs pour parvenir au but légitime poursuivi par les autorités	Proportionality (principle of)	The requirement always to use the least intrusive means of achieving the legitimate objective pursued by the authorities
Protection de la santé et de la morale	Capacité à prévenir les maladies, à promouvoir la santé et à préserver des normes éthiques	Protection of health and morals	The capability to prevent disease, promote health and maintain ethical standards
Protection des droits et libertés d'autrui	Capacité à prévenir toute ingérence injustifiée dans l'exercice des droits et libertés concurrents d'autrui	Protection of rights and freedoms of others	The capability to prevent unjustified interferences with competing rights and freedoms of others
Responsabilité	Toute responsabilité découlant de la législation	Liability	Any responsibility arising according to the law
Ressources	Moyens financiers, non financiers ou en nature destinés à l'exercice d'activités et fournis par des personnes physiques ou morales, qu'elles soient nationales, étrangères ou internationales et publiques ou privées	Resources	Financial and non-financial or in-kind means to pursue activities, provided by natural or legal persons, whether domestic, foreign or international and whether public or private
Restriction fondée sur le contenu	Restriction qui limite l'expression en raison du message qu'elle véhicule	Content-based restriction	A restriction that limits expression because of the message it conveys

Sanction	Mesure coercitive comprenant les peines ou les autres mesures comparables, visant à assurer le respect du droit	Sanction	A coercive measure, including penalties or other comparable measures, intended to ensure compliance with the law
Sécurité nationale	La capacité de la société à résister et à se protéger contre les actes hostiles ou destructeurs commis au sein ou à l'extérieur d'un État	National security	The capability of society to resist and be protected against hostile or destructive acts from within or outside a state
Sûreté publique	Vaste notion, qui englobe la protection de la population dans son ensemble contre divers types de préjudices ou de dangers importants, y compris dans les situations d'urgence	Public safety	A broad notion involving the protection of the population at large from varied kinds of significant damage, harm, or danger, including emergencies
Syndicats	Organisations de travailleurs créées afin de promouvoir et de défendre leurs intérêts communs	Trade unions	Organizations of workers established with the aim to promote and defend their common interests