

CONF/EXP(2025) 1

31 janvier 2025

ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES : RAPPORT PÉRIODIQUE SUR L'ÉVOLUTION DES NORMES, DES MÉCANISMES ET DE LA JURISPRUDENCE 2020-2024

Préparé par M. Jeremy McBride

**Approuvé par le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG
le 31 janvier 2025**

** Les opinions exprimées dans le présent document relèvent de la responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle du Conseil de l'Europe.*

Table des matières

RÉSUMÉ	4
A. INTRODUCTION	5
B. NORMES	6
Espace dévolu à la société civile	6
Covid-19	10
Culture	11
Engagement auprès du Conseil de l'Europe	12
Environnement	12
Financement et ressources	13
Crimes et discours de haine	15
Associations de journalistes	16
Personnes migrantes et réfugiées	17
Participation à la vie politique et publique	19
Radicalisation	21
Transparence	21
Jeunesse	24
C. MÉCANISMES	25
Établissement des responsabilités en cas de violations	25
Espace dévolu à la société civile	26
Discrimination	31
Environnement	33
Création	34
Exécution des arrêts	34
Financement et ressources	35
Défenseurs des droits humains	36
Adhésion	40
Personnes migrantes et réfugiées	40
Participation à la vie politique et publique	42
Paix et transitions démocratiques	42
Stigmatisation	43
Encadrement	44
Terrorisme et extrémisme	46
Transparence	48
D. JURISPRUDENCE	50
Objectifs	50
<i>Religion</i>	51
<i>Appartenance ethnique</i>	51
<i>Politique</i>	52

Enregistrement	52
<i>Allégations de vices de procédures</i>	53
<i>Nom</i>	55
<i>Conduite présumée</i>	56
<i>Forme ou statut demandé</i>	58
Capacités.....	58
Adhésion	60
<i>Droit d'appartenance</i>	61
<i>Admission</i>	62
<i>Divulgarion d'informations</i>	62
<i>Sanctions</i>	62
<i>Fondement de la responsabilité pénale</i>	65
Activités.....	65
<i>Qualification d'indésirable</i>	66
<i>Boycotts</i>	67
<i>Refus de traitement médical</i>	67
<i>Expression et réunions</i>	68
<i>Grèves</i>	70
<i>Sanctions</i>	71
Symboles.....	72
Financement et ressources	73
<i>Aide publique</i>	73
<i>Sources étrangères</i>	74
Protection	78
Dissolution	79
<i>Absence d'indemnisation</i>	79
<i>Objectifs</i>	79
<i>Nom</i>	79
<i>Irrégularités dans la documentation</i>	80
<i>Défaut de déclaration</i>	81
<i>Faillite</i>	83
<i>Incapacité à atteindre les objectifs</i>	84
<i>Activités</i>	84
Qualité de victime	90

RÉSUMÉ

Cet examen porte sur de nombreuses évolutions intervenues entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2024 qui revêtent un intérêt particulier en ce qui concerne les organisations non gouvernementales et relèvent du mandat du Conseil d'experts. Il traite d'un large éventail de questions relatives aux normes, au fonctionnement des différents mécanismes et à la jurisprudence en matière d'ONG.

Les avancées relatives aux normes portent sur l'élaboration de cadres réglementaires couvrant différents domaines, notamment l'espace dévolu à la société civile, la gestion de la covid-19, l'engagement auprès du Conseil de l'Europe, l'environnement, le financement et les ressources, le crime et le discours de haine, les associations de journalistes, les personnes migrantes et réfugiées, la participation à la vie politique et à la vie publique, la radicalisation, la transparence et la jeunesse.

Les mécanismes couvrent eux aussi certains de ces domaines, bien qu'ils mettent davantage l'accent sur les problématiques rencontrées, sans s'y limiter. Ils portent ainsi sur les questions suivantes : l'établissement des responsabilités en cas de violations, l'espace dévolu à la société civile, la discrimination, l'environnement, la création, le financement et les ressources, les défenseurs des droits humains, l'adhésion, les personnes migrantes et réfugiées, la participation à la vie politique et à la vie publique, la paix et la transition démocratique, la stigmatisation, la supervision, le terrorisme et l'extrémisme, ainsi que la transparence.

Les évolutions de la jurisprudence portent sur bon nombre des sujets susmentionnés relatifs aux organisations non gouvernementales, mais ceux-ci sont abordés de sous un angle différent, plus particulièrement axé sur les objectifs, l'enregistrement, les capacités, l'adhésion, les activités, le financement et les ressources, la protection, la dissolution et le statut de victime.

Comme constaté dans les examens précédents, la situation des organisations non gouvernementales reste source d'activité notable en matière d'élaboration de normes, de déploiement de mécanismes de contrôle et de décisions rendues par les cours et tribunaux régionaux. Cela témoigne à la fois de la reconnaissance du rôle essentiel que les organisations non gouvernementales continuent de jouer et des pressions croissantes auxquelles elles font face. Ainsi, il demeure essentiel pour garantir le maintien des sociétés démocratiques de poursuivre les efforts visant à assurer la mise en œuvre effective de toutes les normes établies pour permettre aux organisations non gouvernementales de remplir leur mission de manière efficace.

A. INTRODUCTION

1. Cet examen a été préparé par le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG. Le Conseil d'experts a été institué par la Conférence des organisations internationales non gouvernementales (OING) du Conseil de l'Europe (« la Conférence »). Il a pour objectif de contribuer à la création d'un environnement favorable aux organisations non gouvernementales (ONG) dans l'ensemble de l'Europe, par l'examen de la législation nationale relative aux ONG et de sa mise en œuvre, et par la promotion de la compatibilité du droit et de la pratique dans chaque pays avec la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe (« Recommandation CM/Rec(2007)14 ») et les autres normes pertinentes.
2. Pour atteindre cet objectif, le Conseil d'experts examine de manière suivie le cadre législatif et réglementaire des pays européens, ainsi que leurs pratiques administratives et judiciaires, dans la mesure où ces dispositions et ces pratiques influent sur le statut et le fonctionnement des ONG.
3. Il s'agit de son cinquième rapport sur l'évolution des normes, des mécanismes et de la jurisprudence concernant les ONG au sein des États membres du Conseil de l'Europe et d'autres pays. L'examen prend en compte les travaux des instances du Conseil de l'Europe (le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire (« l'APCE »), la Cour européenne des droits de l'homme (« la CEDH »), la Commission européenne pour la démocratie par le droit (« la Commission de Venise ») et le Commissaire aux droits de l'homme), ainsi que ceux du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, des différents Rapporteurs spéciaux des Nations Unies, du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme au sein de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (« le BIDDH de l'OSCE »), des cours et tribunaux de l'Union européenne, de la Cour interaméricaine des droits de l'homme (« la CIDH »), de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (« la FRA »), du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (« le GAFI ») et du Conseil d'experts lui-même.
4. Comme ce fut le cas pour les examens précédents, de nombreuses évolutions intervenues entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2024 revêtent un intérêt particulier en ce qui concerne les organisations non gouvernementales et relèvent du mandat du Conseil d'experts. Les principales évolutions ayant trait aux normes, au fonctionnement des divers mécanismes et à la jurisprudence couvrent un large éventail de questions et sont résumées dans les paragraphes qui suivent.
5. Parmi les avancées notables figurent la réaffirmation de l'engagement en faveur de la société civile dans les Principes de Reykjavik pour la démocratie en annexe à la [Déclaration de Reykjavik](#) ainsi que l'adoption par le Conseil de l'Union européenne (« le Conseil ») de ses conclusions sur [Le rôle de l'espace dévolu à la société civile dans la protection et la](#)

[promotion des droits fondamentaux au sein de l'UE](#). De plus, la mise à jour par le GAFI de sa [Recommandation n° 8 et de sa note interprétative](#) a permis de corriger les applications et interprétations erronées qu'en faisaient précédemment de nombreux États. Enfin, les initiatives de la Cour européenne et du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association se sont révélées essentielles pour lutter contre les restrictions injustifiées entravant l'accès des ONG au financement.

6. Toutefois, de nombreuses normes en vigueur ne sont pas correctement appliquées, voire sont ignorées, comme en témoignent les nombreux arrêts de la Cour européenne sur des sujets tels que l'enregistrement, l'adhésion, les activités et la dissolution des ONG, l'exécution tardive de ces décisions, la stigmatisation des ONG en tant qu'« agents étrangers » et le recours abusif aux mesures relatives au terrorisme et à l'extrémisme, qui contribuent pour beaucoup au rétrécissement de l'espace dévolu à la société civile.

B. NORMES

7. Les avancées relatives à l'établissement de normes concernent différents domaines, notamment l'espace dévolu à la société civile, la gestion de la Covid-19, l'engagement auprès du Conseil de l'Europe, l'environnement, le financement et les ressources, le crime et le discours de haine, les associations de journalistes, les personnes migrantes et réfugiées, la participation à la vie politique et à la vie publique, la radicalisation, la transparence et la jeunesse.
8. Ces domaines illustrent la contribution essentielle qu'apportent et peuvent apporter les ONG, et s'appuient sur les normes en vigueur, notamment les droits prévus par la Convention européenne des droits de l'homme, la Recommandation CM/Rec(2007)11, les [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#) adoptées par la Commission de Venise et par le BIDDH de l'OSCE ainsi que la [Recommandation CM/Rec\(2018\)11 sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe](#). Néanmoins, ils reflètent également les nombreux défis et obstacles auxquels les ONG sont susceptibles de se heurter dans leur démarche de contribution.

Espace dévolu à la société civile

9. Dans les Principes de Reykjavik pour la démocratie énoncés en annexe de la [Déclaration de Reykjavik](#) adoptée lors du 4^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe en mai 2023, les chefs d'État :

réaffirment que la SOCIÉTÉ CIVILE est indispensable au bon fonctionnement de la démocratie et s'engagent à soutenir et à maintenir un environnement sûr et favorable dans lequel la société civile ainsi que les défenseurs des droits de l'homme puissent opérer sans entraves, insécurité ni violence.

10. Par ailleurs, le Conseil de l'Union européenne (« le Conseil ») a adopté ses conclusions sur [Le rôle de l'espace dévolu à la société civile dans la protection et la promotion des droits fondamentaux au sein de l'UE.](#)

11. Dans ledit document, le Conseil de l'Union européenne :

2. **insiste** sur le fait que le droit à la liberté d'association constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste en ce qu'il permet aux citoyens d'agir collectivement dans des domaines d'intérêt commun et de contribuer, ce faisant, au bon fonctionnement de la vie publique ;

3. **reconnaît** que les acteurs de la société civile à tous les niveaux ont besoin de ressources humaines, matérielles et financières appropriées et suffisantes pour mener à bien leurs missions de manière efficace et que la liberté de solliciter, de recevoir et d'utiliser ces ressources fait partie intégrante du droit à la liberté d'association. Cela doit se faire dans le respect du principe de légalité et des valeurs communes de l'Union ;

4. **souligne** que les organisations de la société civile (ci-après les « OSC ») et les défenseurs des droits humains sont incontournables dans nos sociétés démocratiques constitutionnelles pour contribuer à la promotion et à la protection des valeurs et des droits inscrits à l'article 2 du TUE et dans la charte, et pour aider à faire en sorte que la charte soit dûment appliquée, augmentant ainsi l'impact des droits fondamentaux sur la vie des citoyens. Ils constituent un élément indispensable du système d'équilibre des pouvoirs d'une démocratie saine ; des restrictions injustifiées de l'espace dans lequel ils opèrent peuvent constituer une menace pour l'État de droit ;

5. **souligne** que l'article 11 du TUE impose aux institutions de l'Union de donner aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union, et aux institutions d'entretenir un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et les OSC et de procéder à de larges consultations sur les nouvelles initiatives ;

6. **reconnaît** la valeur du partage des connaissances et des échanges de bonnes pratiques entre les États membres en ce qui concerne les efforts visant à protéger et soutenir les OSC et les défenseurs des droits humains ainsi qu'à leur donner les moyens d'agir, et des enseignements à tirer des différentes sources de connaissances compilées, par exemple, par la Commission européenne et l'Agence des droits fondamentaux ;

7. **note** avec inquiétude que les rapports de l'Agence des droits fondamentaux sur l'espace dévolu à la société civile démontrent que les OSC sont contestées et rencontrent donc des obstacles pour accomplir leurs missions importantes concernant les droits fondamentaux, la démocratie et l'État de droit dans l'ensemble de l'Union ;

8. **souligne** qu'il est important d'améliorer les mécanismes de consultation pour veiller à ce que les OSC et les défenseurs des droits humains soient dûment associés aux processus de préparation, de mise en œuvre et de suivi de la législation et des politiques.

12. Par ailleurs, le Conseil de l'Union européenne invite les États membres à :

9. **préserver et promouvoir** un environnement propice pour les OSC et les défenseurs des droits humains afin qu'ils puissent mener leurs activités conformément aux valeurs de l'Union sans ingérence injustifiée de l'État, comme l'exigent les normes européennes et internationales ;

10. **mettre en place** des institutions nationales de défense des droits humains dans le respect des principes de Paris définis par les Nations Unies ou **faciliter** leur mise en place et adopter un cadre législatif leur permettant de jouer leur rôle en toute indépendance et leur donner le mandat et les ressources nécessaires pour accomplir efficacement leurs missions ;

11. **désigner**, si ce n'est pas déjà fait, un point focal pour la charte ou confier à un point focal existant la promotion et la coordination du renforcement des capacités, l'échange d'informations et la sensibilisation à la charte ;

12. **intensifier** les efforts visant à protéger, soutenir et doter des moyens nécessaires les OSC et les défenseurs des droits humains, en leur offrant toute une série de possibilités de coopération ;

13. **protéger** l'espace dévolu à la société civile en veillant à ce qu'aucune restriction inutile ou arbitraire ne soit adoptée, telles que des exigences en matière d'enregistrement et des régimes fiscaux qui ciblent spécifiquement l'espace dévolu à la société civile de manière défavorable ;

14. **protéger** les OSC et les défenseurs des droits humains contre, entre autres, les menaces, les attaques, la persécution des personnes exprimant des opinions critiques et les campagnes de dénigrement visant les organisations, le personnel et les volontaires par des moyens actifs, par exemple en prenant des mesures ciblées pour remédier à ces problèmes, en mettant en place des mécanismes de suivi pour prévenir ces menaces, en veillant à ce que de tels incidents soient rapidement détectés, signalés, et fassent l'objet d'une enquête et d'un suivi et en instaurant des services de soutien spécialisés pour les acteurs de la société civile ;

15. **protéger** la possibilité pour les OSC et les défenseurs des droits humains d'être en sécurité et d'agir de manière indépendante également dans l'espace numérique, notamment en trouvant des voies pour que la technologie soit un catalyseur de l'engagement et de l'action démocratique et ne soit pas utilisée pour restreindre l'espace dont disposent les acteurs de la société civile et leurs activités ;

16. **soutenir** les OSC en relevant les défis liés à la disponibilité, à l'accessibilité et à la durabilité des financements, notamment en garantissant une répartition équitable suivant des critères transparents et non discriminatoires, en publiant et en diffusant largement des appels à propositions de manière à ce qu'ils soient accessibles au plus grand nombre, ainsi qu'en simplifiant l'accès aux financements souples pour les OSC de toutes tailles, y compris par la numérisation et de nouveaux modes de diffusion innovants. Dans le même temps, il convient de reconnaître que le financement des OSC ne devrait pas dépendre uniquement des fonds publics, afin de préserver leur indépendance ;

17. **donner les moyens d'agir** aux acteurs de la société civile en assurant la participation significative d'un large éventail d'OSC lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de la législation et d'autres initiatives dans des domaines d'action pertinents, qui pourraient relever de leur compétence spécifique, y compris lors de la conception des possibilités de financement ;

18. **donner les moyens d'agir** aux OSC en veillant à ce qu'elles aient la possibilité d'évaluer en quoi les mesures juridiques et politiques proposées peuvent avoir une incidence sur elles, sur leurs membres, sur leurs parties prenantes ou, plus généralement, sur les droits fondamentaux, et d'exprimer leur avis sur le sujet.

13. Enfin, le Conseil de l'Union européenne salue le travail de la Commission en ce qui concerne le rôle que joue l'espace dévolu à la société civile dans la protection et la promotion des droits fondamentaux au sein de l'Union européenne et invite la Commission à :

20. **protéger** les OSC et les défenseurs des droits humains par des efforts constants pour promouvoir et protéger la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux dans tous les domaines d'action pertinents, notamment en assurant la cohérence entre les approches externe et interne de l'Union en matière de protection des défenseurs des droits humains.

14. Toutefois, dans sa Résolution 53/13 portant sur le [Champ d'action de la société civile](#), le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a attiré l'attention sur une série de difficultés auxquelles est confrontée la société civile, soulignant qu'elles entravaient la création ou le maintien d'un environnement sûr et favorable à l'action de cette dernière. Au vu de ces difficultés, le Conseil des droits de l'homme :

réaffirme qu'instaurer et maintenir, tant en ligne que hors ligne, un environnement sûr et porteur dans lequel la société civile peut agir sans entrave et en toute sécurité aide les États à s'acquitter de

leurs obligations et engagements internationaux en matière de droits humains, dont le non-respect porte gravement atteinte à l'égalité, à l'application du principe de responsabilité et à l'État de droit et a des répercussions aux niveaux national, régional et international.

15. Par ailleurs, le Conseil des droits de l'homme :

4. exhorte les États à prendre conscience de l'importance d'une société civile diversifiée et pluraliste, à promouvoir le rôle de la société civile, à reconnaître la contribution importante que la société civile, dont les organisations locales, les défenseurs et défenseuses des droits humains, les journalistes et les professionnels des médias, apporte à la promotion des droits humains, y compris le principe de non-discrimination, et à lui permettre de mener ses activités dans un environnement sûr et porteur, en ligne comme hors ligne ;
5. exhorte également les États à veiller à ce que les lois, les politiques et les pratiques n'entravent pas la capacité de la société civile à opérer sans entrave et en toute sécurité ;
6. engage les États à saisir toutes les occasions de favoriser la diversité dans la participation de la société civile, en accordant une attention particulière aux groupes sous-représentés, notamment les femmes, les enfants, les jeunes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses, nationales, linguistiques ou raciales, les personnes migrantes ou réfugiées, entre autres, ainsi que les autochtones et d'autres personnes non associées à des organisations non gouvernementales ou non organisées au sein de telles organisations.

16. En outre, il :

7. souligne la contribution essentielle que la société civile apporte aux organisations régionales et internationales, notamment par les activités de mobilisation et de sensibilisation, la participation à des conférences, le partage de compétences et de connaissances, la contribution à des décisions, et la participation à des processus d'exécution, de suivi et d'évaluation, réaffirme une fois de plus sans équivoque le droit de chacun, individuellement ou en association avec d'autres, d'accéder sans entrave aux organismes régionaux et internationaux, à leurs représentants et aux mécanismes qui en relèvent, et de communiquer avec eux, et exhorte les États à s'abstenir de pratiques qui empêchent ou entravent un tel accès et une telle communication.

Le Conseil des droits de l'homme :

10. engage les États et les organisations régionales et internationales à instaurer des procédures d'accréditation transparentes, équitables et tenant compte du genre qui permettent de rendre des décisions rapidement et dans le respect des droits humains, et notamment d'établir des mécanismes de plainte permettant d'introduire des recours, et de revenir sur les décisions d'accréditation erronées ;
11. demande aux États et engage les organisations internationales et régionales à examiner et à actualiser, selon qu'il convient, leurs cadres de collaboration avec la société civile pour s'assurer qu'ils tiennent compte des difficultés rencontrées et permettent de les surmonter, notamment en prenant des mesures pour éliminer les obstacles à la participation des parties sous-représentées de la société civile, et demande également aux États de permettre et d'institutionnaliser une réelle participation en ligne aux réunions hybrides ;
12. demande aux États de faire en sorte que les dispositions relatives aux fonds alloués aux acteurs de la société civile soient conformes à leurs obligations et engagements internationaux en matière de droits humains et ne soient pas utilisées abusivement en vue d'entraver l'action de la société civile ou de menacer la sécurité de ses acteurs, et souligne combien il importe que ces acteurs aient la capacité de solliciter, de recevoir et d'utiliser des ressources pour s'acquitter de leur mission ;
13. exhorte les États à créer et à maintenir un environnement sûr et favorable, en ligne et hors ligne, dans lequel la société civile peut opérer sans entrave, en toute sécurité et à l'abri des représailles,

notamment en se dotant des lois, des politiques, des institutions et des mécanismes pertinents et, si nécessaire, en réexaminant et en modifiant ceux qui sont déjà en place, et exhorte également les États à veiller à ce que ces mesures tiennent compte des questions relatives au genre, au handicap et à l'âge, qu'elles remédient au racisme, à la discrimination raciale, à la xénophobie et à l'intolérance qui y est associée, et qu'elles prennent en considération les besoins des différents groupes et le fait que les menaces et les attaques sont des phénomènes qui se produisent aussi en ligne ;

14. exhorte également les États à prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir les menaces, les attaques, les actes de discrimination, les arrestations et détentions arbitraires et les autres formes de harcèlement, de représailles et d'actes d'intimidation visant des acteurs de la société civile, y compris les défenseurs et défenseuses des droits humains, pour enquêter lorsqu'il y a des raisons de penser que de tels actes ont été commis, pour garantir l'accès à la justice et l'établissement des responsabilités, et pour mettre fin à l'impunité des violations et atteintes de ce type ;

15. demande aux États de mettre en place des mécanismes de collecte d'informations et de surveillance, tels que des bases de données, ou de renforcer les mécanismes existants, notamment en tirant parti des données recueillies par la société civile et les médias, afin de permettre la collecte, l'analyse et la communication de données quantitatives et qualitatives concrètes et ventilées sur les menaces, les attaques ou les violences visant la société civile, y compris les défenseurs et défenseuses des droits humains, les journalistes et les professionnels des médias, et de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour mettre les données à la disposition des entités concernées, en particulier le Haut-Commissariat.

17. De même, l'Assemblée parlementaire observe avec préoccupation, dans sa résolution 2362 (2021) portant sur les [Restrictions des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe](#), que l'espace dévolu à la société civile continue à se rétrécir dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe, surtout pour les ONG qui œuvrent dans le domaine des droits humains. Elle s'inquiète notamment des obligations excessives en matière de rapports et de publications imposées aux ONG recevant des fonds de l'étranger, des diverses attaques visant les ONG qui viennent en aide aux personnes réfugiées et migrantes, ainsi que leurs donateurs, et de l'impact des mesures restrictives adoptées pendant la pandémie de covid-19. Elle souligne par ailleurs la nécessité de soutenir les ONG qui œuvrent dans le domaine de la protection des minorités nationales.

18. Par conséquent, l'Assemblée exhorte tous les États membres :

10.1 à respecter les normes du droit international en matière de droits à la liberté de réunion, d'association et d'expression ;

10.2 à mettre pleinement en œuvre la Recommandation CM/Rec(2007)14 ainsi que la Recommandation CM/Rec(2018)11 ;

10.3 à mettre pleinement et rapidement en œuvre les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant des violations du droit à la liberté d'association des ONG ;

10.4 à abroger et/ou à modifier les lois qui entravent le travail libre et indépendant des ONG, et à veiller à ce que ces lois soient conformes aux instruments internationaux relatifs aux droits humains, notamment aux articles 8, 10 et 11 de la Convention ;

10.5 à s'abstenir d'adopter de nouvelles lois qui se traduiraient par des restrictions inutiles et disproportionnées des activités des ONG ; la pandémie de covid-19 ne saurait justifier l'imposition de telles restrictions ;

10.6 à faire appel, le cas échéant, à l'expertise du Conseil de l'Europe, et en particulier de la Commission de Venise et de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales et de son Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG ;

10.7 à faire en sorte que les ONG puissent solliciter, recevoir et utiliser des ressources financières et matérielles, d'origine nationale ou étrangère, sans subir de discrimination ni rencontrer d'obstacles injustifiés, conformément aux recommandations contenues dans le Rapport sur le financement des associations de la Commission de Venise ;

10.8 à assurer une protection juridique effective des ONG, et notamment, en cas de litige avec les autorités, un contrôle judiciaire conforme aux garanties résultant du droit à un procès équitable (article 6 de la Convention) ;

10.9 à veiller à ce que les ONG participent véritablement aux processus de consultation portant sur les nouvelles lois qui les concernent et sur d'autres questions importantes, ainsi qu'aux débats publics pertinents ;

10.10 à garantir un espace dévolu à la société civile, notamment en s'abstenant de tout harcèlement, qu'il soit judiciaire, administratif ou fiscal, de propos publics négatifs, de campagnes de dénigrement contre les ONG et d'actes d'intimidation contre les militants de la société civile.

19. Enfin, la Commission européenne a publié une [Analyse juridique comparative du droit et des régimes des associations au sein de l'UE](#) qui détaille les cadres réglementaires applicables aux associations et met en évidence leurs similitudes et leurs différences.

Covid-19

20. Dans sa Résolution 2471(2022) [L'impact des restrictions imposées à l'occasion de la covid-19 sur l'espace et les activités de la société civile](#), l'Assemblée parlementaire soulignait que « les acteurs de la société civile, notamment les organisations non gouvernementales (ONG) et les défenseurs des droits humains, devraient pouvoir continuer à sensibiliser l'opinion publique, à participer à la vie publique et à promouvoir la transparence et l'obligation de rendre des comptes des pouvoirs publics malgré la pandémie de covid-19 ».

21. Elle notait toutefois que de nombreuses mesures restrictives adoptées pour l'endiguer - notamment le refus ou le retard d'enregistrement de nouvelles ONG, l'accès limité aux bénéficiaires de leurs actions, la réduction des financements ou la limitation des réunions des organes directeurs – avaient également eu une incidence directe et négative sur le fonctionnement des organisations de la société civile. L'Assemblée s'inquiétait également du fait que la pandémie avait mis en évidence ou exacerbé des problèmes qui existaient déjà auparavant dans l'environnement dans lequel la société civile opérait et du risque que les lois visant à lutter contre la pandémie de covid-19 soient utilisées pour restreindre davantage les droits et les libertés fondamentales des acteurs de la société civile.

22. L'Assemblée a cependant noté que diverses bonnes pratiques ont également fait leur apparition au cours de la pandémie de covid-19. En conséquence, l'Assemblée a appelé tous les États membres du Conseil de l'Europe :

9.1 à se conformer aux normes juridiques internationales relatives au fonctionnement de la société civile, notamment pour les droits à la liberté de réunion, d'association et d'expression ;

9.2 à mettre pleinement en œuvre la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, ainsi que sa

Recommandation CM/Rec(2018)11 sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe ;

9.3 à exécuter pleinement et rapidement les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme qui concernent les violations des droits humains et des libertés fondamentales des acteurs de la société civile, ainsi que ceux relatifs aux mesures prises pour lutter contre la pandémie de covid-19 ;

9.4 à éviter d'imposer des restrictions inutiles et disproportionnées aux droits humains et aux libertés fondamentales des personnes et des acteurs de la société civile sur la base des lois existantes visant à lutter contre la pandémie de covid-19 ;

9.5 à abroger toute législation qui entrave la capacité des acteurs de la société civile à travailler en toute liberté et indépendance, et qui n'est plus justifiée par la pandémie de covid-19 ou tout autre problème de santé publique ;

9.6 à s'abstenir d'adopter de nouvelles lois qui se traduiraient par des restrictions inutiles et disproportionnées des activités des acteurs de la société civile ; la pandémie de covid-19 ou toute autre pandémie future ainsi que tout autre problème de santé publique ne sauraient justifier l'imposition de telles restrictions ;

9.7 à dispenser aux ONG des aides financières et autres suffisantes afin de leur permettre de poursuivre leurs activités malgré l'incidence négative des mesures liées à la covid-19, et à élaborer des stratégies à long terme pour les soutenir ;

9.8 à encourager les donateurs privés éventuels à leur fournir un tel soutien ;

9.9 à veiller à ce que les acteurs de la société civile soient dûment consultés sur les lois, politiques et pratiques qui les concernent, ainsi que sur d'autres sujets importants tels que la gestion de la pandémie de covid-19 ; plus précisément, les États membres de l'Union européenne devraient veiller à ce que la société civile soit associée à l'adoption, à la mise en œuvre et au suivi des plans nationaux de relance et de résilience ;

9.10 à fournir un accès sans entrave aux informations et aux documents publics ;

9.11 à promouvoir et à soutenir l'utilisation d'outils de communication en ligne avec la société civile et au sein de celle-ci ; ces outils devraient être disponibles à tout moment et pas seulement en cas de crise de santé publique ou autre ;

9.12 à garantir des conditions favorables à tous les acteurs de la société civile, notamment en s'abstenant de tout harcèlement, de toute campagne de dénigrement et de tout acte d'intimidation à leur encontre.

Culture

23. Dans la [Recommandation CM/Rec\(2020\)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la promotion de la prévention continue des risques dans la gestion quotidienne du patrimoine culturel : coopération avec les États, les spécialistes et les citoyens](#), il est spécifiquement recommandé aux gouvernements « d'utiliser l'expérience d'organisations non gouvernementales spécialisées dans la protection du patrimoine culturel pour améliorer la possibilité d'une action réussie dans ce domaine ».

24. Par ailleurs, les Lignes directrices visant à développer et à promouvoir l'éducation plurilingue et interculturelle pour une culture de la démocratie, figurant en annexe de la [Recommandation CM/Rec\(2022\)1 du Comité des Ministres aux États membres sur l'importance de l'éducation plurilingue et interculturelle pour une culture de la démocratie](#) s'adressent, entre autres, aux ONG qui participent à la promotion de l'apprentissage des langues. Ces lignes directrices visent à définir les éléments nécessaires pour soutenir le développement de l'éducation plurilingue et interculturelle pour une

culture de la démocratie, qui valorise toutes les langues, qu'il s'agisse des langues parlées ou des langues des signes, qu'elles aient ou non un statut officiel ou qu'elles fassent ou non partie du programme.

Engagement auprès du Conseil de l'Europe

25. Suite à l'appel lancé dans la Déclaration de Reykjavik en faveur d'un examen et d'un renforcement de l'action de l'Organisation auprès des organisations de la société civile, ainsi que d'un engagement significatif avec ces dernières, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a préparé une [Feuille de route sur l'engagement du Conseil de l'Europe avec la société civile 2024-2027](#).
26. La feuille de route s'articule autour de trois axes et comporte un Tableau de la théorie du changement en annexe. Les trois axes sont les suivants : les modalités d'engagement de la société civile avec le Conseil de l'Europe (amélioration de la sensibilisation, des connaissances et de la compréhension) ; un cadre institutionnel pour l'engagement de la société civile (amélioration de l'accès et de l'échange de bonnes pratiques ; renforcement de l'engagement institutionnel et synergies) ; et INDH et défenseurs des droits de l'homme : observations prospectives (INDH et défenseurs des droits de l'homme). Le tableau de la théorie du changement couvre les mesures à prendre, leurs résultats immédiats et intermédiaires et leur impact, le but ultime étant que le travail du Conseil de l'Europe soit plus efficace.
27. Une action concrète de la feuille de route consiste en l'élaboration par le Comité directeur sur la démocratie (CDDEM), actuellement en cours, d'orientations visant à renforcer la participation de la société civile aux travaux du Conseil de l'Europe, y compris concernant un Code de conduite du Conseil de l'Europe sur l'engagement de la société civile.

Environnement

28. Dans la [Recommandation CM/Rec\(2022\)20 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits de l'homme et la protection de l'environnement](#), les États membres sont invités à réfléchir à la nature, au contenu et aux implications du droit à un environnement propre, sain et durable, et, sur cette base, à envisager activement de reconnaître au niveau national ce droit comme un droit fondamental, essentiel à la jouissance des droits humains, et lié à d'autres droits et au droit international existant, ainsi qu'à revoir leur législation et leurs pratiques nationales afin de s'assurer qu'elles sont conformes aux recommandations, principes et orientations énoncés dans l'annexe à la recommandation. Dans cette annexe, il est recommandé aux États membres, compte tenu de leur rôle essentiel dans la protection de l'environnement, de consulter la société civile et les défenseurs des droits humains liés à l'environnement et coopérer avec eux pour la mise en œuvre de la recommandation.

29. Par ailleurs, dans la [Recommandation CM/Rec\(2024\)6 du Comité des Ministres aux États membres sur les jeunes et l'action climatique](#), il est recommandé aux États membres du Conseil de l'Europe de promouvoir et d'appliquer une série de mesures en vue de protéger les droits des jeunes et des jeunes défenseurs de l'environnement, et notamment de :

- respecter, protéger et réaliser les droits des jeunes à la liberté de réunion et d'association, conformément à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme ;
- renforcer les capacités des jeunes, ainsi que des organisations de jeunesse travaillant sur les questions climatiques, et leur apporter un soutien, notamment financier, afin qu'ils puissent cocréer et évaluer les actions avec les autorités responsables de leur mise en œuvre ;
- respecter la liberté de parole et d'expression, ainsi que l'autonomie des organisations de jeunesse et des autres mouvements œuvrant pour le climat dirigés par des jeunes, en tant que lieux sûrs pouvant offrir un soutien, des conseils et des opportunités aux jeunes qui souhaitent s'engager dans la défense du climat ;
- envisager de reconnaître et de valoriser socialement les compétences acquises par les jeunes défenseurs de l'environnement lors de leurs actions militantes, en particulier lorsqu'ils intègrent le marché du travail ou des cursus éducatifs ;
- inclure les jeunes et les jeunes défenseurs de l'environnement, en particulier ceux issus de groupes marginalisés, défavorisés ou autochtones, ou ceux qui se trouvent dans des situations vulnérables, dans l'élaboration de cadres qui vont au-delà de l'atténuation des effets du changement climatique, tels que l'adaptation à la transformation, afin de créer et de privilégier une résilience permanente dans tous les groupes sociaux.

Financement et ressources

30. Dans son rapport intitulé [Principes généraux et lignes directrices visant à garantir le droit des organisations de la société civile d'avoir accès aux ressources](#), le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association énonce tout d'abord une série de neuf principes généraux qui, conformément au droit international des droits de l'homme, devraient orienter la mise en œuvre effective du droit de la société civile d'avoir accès aux ressources, à savoir :

1. La liberté de rechercher, de recevoir et d'utiliser des ressources est inhérente au droit à la liberté d'association et essentielle à l'existence et au bon fonctionnement de la société civile.
2. Toute association, qu'elle soit enregistrée ou non, devrait avoir le droit de rechercher, de recevoir et d'utiliser des fonds et des ressources.
3. Les États doivent respecter, protéger et faciliter le droit de rechercher, de recevoir et d'utiliser des fonds et d'autres ressources de toutes les associations, sans discrimination.
4. Les restrictions au droit des associations de rechercher, de recevoir et d'utiliser des ressources doivent satisfaire aux exigences énoncées à l'article 22, paragraphe 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ce qui signifie qu'elles doivent être prévues par la loi et respecter le critère strict de la nécessité et de la proportionnalité dans une société démocratique.
5. Le droit de rechercher, de recevoir et d'utiliser des ressources doit être protégé hors ligne et en ligne.
6. Les règles régissant l'accès aux ressources par les entreprises et la société civile doivent être équitables (équité sectorielle).

7. Les États doivent veiller à ce que les associations ne fassent pas l'objet de stigmatisation, de harcèlement, de menaces et d'attaques, notamment en raison de leurs sources de financement.

8. Les États et les autres parties prenantes devraient soutenir et encourager les efforts volontaires des organisations de la société civile visant à établir des mécanismes d'autoréglementation, de transparence et de responsabilisation, en s'appuyant sur les bonnes pratiques et les normes en vigueur.

9. Les États et les autres parties prenantes doivent s'engager de manière significative avec les organisations de la société civile lorsqu'ils adoptent des mesures affectant leur droit de rechercher, de recevoir et d'utiliser des ressources.

31. Le Rapporteur présente ensuite des recommandations pratiques et des lignes directrices sur les mesures que les États devraient prendre pour se conformer à leurs obligations en matière de droits humains dans ce domaine. Il formule également des recommandations pratiques à l'intention de la communauté des donateurs et des principales parties prenantes, telles que les organismes financiers et les organismes multilatéraux (par exemple, le GAFI), afin qu'ils puissent également veiller à ce que leurs politiques et pratiques ne restreignent pas indûment l'accès de la société civile aux ressources.
32. Ce rapport vise à aider les États, la communauté des donateurs et d'autres parties prenantes clés à mettre en œuvre les recommandations formulées par le Rapporteur spécial dans son rapport annuel 2022 au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/50/42), qui examine les tendances et les phénomènes mondiaux qui menacent l'accès de la société civile aux ressources financières, et notamment l'accès aux financements étrangers.
33. En novembre 2023, le GAFI a publié une mise à jour de sa [Recommandation n° 8 et de sa note interprétative](#) afin de remédier aux erreurs d'application et d'interprétation qui avaient conduit certains pays à imposer des mesures disproportionnées aux organismes à but non lucratif (« OBNL »). La recommandation 8 révisée (« R.8 ») et sa note interprétative exigent des pays qu'ils protègent les OBNL d'une exploitation à des fins de financement du terrorisme (« FT ») par la mise en œuvre de mesures ciblées et fondées sur les risques.
34. Les modifications apportées permettent de préciser que l'application de mesures ciblées, proportionnées et basées sur une évaluation des risques s'avère essentielle pour identifier, prévenir et combattre l'exploitation des OBNL à des fins de financement du terrorisme. Lorsqu'elles sont mises en œuvre de manière appropriée, ces mesures permettent de préserver l'intégrité du secteur des OBNL, de la communauté des donateurs et des institutions et intermédiaires financiers qu'ils utilisent, sans perturber ou décourager indûment les activités légitimes des OBNL.
35. Les principales mises à jour portent sur la nécessité :
 - de procéder à l'identification périodique des organismes qui relèvent de la définition des OBNL du GAFI et à l'évaluation des risques de financement du

terrorisme auxquels ils sont exposés, étant donné que la R.8 ne s'applique pas à l'ensemble des organismes à but non lucratif, mais uniquement à ceux qui relèvent de la définition des OBNL du GAFI, seule une petite partie de ces derniers étant confrontés à un « risque élevé » d'exploitation à des fins de financement du terrorisme ;

- de mettre en place des mesures ciblées, proportionnées et fondées sur les risques pour gérer les risques de financement du terrorisme identifiés, en gardant à l'esprit que de nombreux OBNL peuvent déjà disposer de mesures d'autoréglementation adéquates et de mesures de contrôle interne correspondantes permettant d'atténuer les risques de financement du terrorisme et rendant ainsi inutile l'adoption de mesures supplémentaires par les autorités nationales ;
- de prendre en considération l'impact potentiel des mesures sur les activités légitimes des OBNL. En particulier, l'imposition de mesures disproportionnées aux OBNL peut entraver leurs activités légitimes et la prestation de services essentiels, et compromettre ainsi les droits économiques et autres droits fondamentaux.

36. Le GAFI a également publié une mise à jour de son document sur les [Meilleures pratiques en matière de lutte contre l'utilisation abusive des organismes à but non lucratif \(Recommandation 8\)](#) afin de refléter les modifications apportées à la recommandation 8 et d'aider les pays, le secteur à but non lucratif et les institutions financières à comprendre comment protéger au mieux les organismes à but non lucratif concernés contre leur exploitation à des fins de financement du terrorisme, sans perturber ou décourager indûment les activités légitimes des OBNL.
37. Ce document présente, pour la première fois, des exemples de mauvaises pratiques et détaille explicitement les erreurs à éviter dans la mise en œuvre des exigences du GAFI. Par la révision de la Recommandation 8 et la mise à jour du document sur les meilleures pratiques, le GAFI estime avoir apporté des précisions sur l'application de mesures adaptées aux risques de financement du terrorisme évalués, tout en évitant l'imposition de mesures excessivement lourdes ou restrictives aux organismes à but non lucratif.
38. [Le Règlement \(UE\) 2024/1624 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relatif à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme](#) précise que les OBNL ne sont généralement pas des organismes obligés, tenus de prendre des mesures de vigilance spécifiques (et désormais renforcées) à l'égard de la clientèle. Cependant, ils pourraient être perçus comme tels lorsqu'ils gèrent des plateformes de financement participatif à but non lucratif. En outre, les exigences de conformité pourraient les dissuader d'administrer de telles plateformes, et compromettre ainsi les efforts de collecte de fonds de certaines OSC. Par ailleurs, en tant que clients d'entités obligées telles que les institutions financières avec lesquelles ils collaborent, ils pourraient être soumis à des mesures de vigilance renforcée. Ces mesures,

susceptibles de restreindre l'accès aux services financiers et le transfert de fonds à l'étranger, pourraient particulièrement nuire à la capacité des organismes à but non lucratif à mener leurs activités dans des pays tiers à haut risque, notamment ceux bénéficiant d'une aide humanitaire ou engagés dans des initiatives de consolidation de la paix.

Crimes de haine et discours de haine

39. Le rôle que les organisations de la société civile peuvent jouer dans la lutte contre les crimes et les discours de haine a été spécifiquement reconnu dans la [Recommandation CM/Rec\(2024\)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre les crimes de haine](#).
40. Il est ainsi précisé que « les organisations de la société civile engagées dans la lutte contre les crimes de haine devraient être encouragées et soutenues dans la diversité de leurs rôles permettant de promouvoir l'inclusion sociale, la participation démocratique et la tolérance ».
41. Il est également recommandé aux États membres de concevoir en concertation avec elles et avec d'autres parties prenantes des formations afin de garantir la possibilité pour les victimes de demander et de recevoir le soutien dont elles ont besoin, ainsi que d'être adressées à d'autres services si nécessaire.
42. En outre, une section de la Recommandation est consacrée spécifiquement aux OSC :
 64. Les États membres devraient donner aux organisations de la société civile des fonds et des ressources appropriés afin qu'elles puissent, en fonction des besoins, proposer des services de soutien locaux, ciblés et spécialisés aux victimes de crimes de haine, contribuer à la formation des professionnels de la justice, assurer la liaison entre les institutions étatiques et les membres des groupes visés par des crimes de haine, et contribuer aux politiques locales et nationales en matière de lutte contre les crimes de haine.
 65. Les États membres devraient promouvoir un espace civique sûr et inclusif, en ligne et hors ligne, permettant aux organisations de la société civile travaillant dans le domaine des crimes de haine d'œuvrer, en garantissant une protection et un soutien adéquats contre les menaces, le harcèlement ou les attaques, afin qu'elles aient la capacité et le pouvoir de prospérer.
 66. Ces organisations devraient en particulier recevoir des financements pour apporter un soutien aux victimes, comme exposé au paragraphe 15, et recueillir des données de tiers concernant l'ampleur des crimes de haine, comme indiqué au paragraphe 48.
 67. Les États membres devraient encourager et faciliter la coopération entre les organisations de la société civile, aux niveaux national et international, en matière d'échange de bonnes pratiques, notamment sur des questions telles que l'aide aux victimes et la collecte de données.
43. Les OSC sont également considérées comme des parties prenantes clés dans la [Recommandation CM/Rec\(2022\)16 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine](#). Des recommandations leur sont adressées :

43. Les organisations de la société civile devraient être encouragées à mettre en place des politiques spécifiques pour prévenir et combattre le discours de haine et, lorsque cela est approprié et faisable, à dispenser une formation à leur personnel, à leurs membres et à leurs bénévoles. Les organisations de la société civile devraient également être encouragées à coopérer et à se coordonner entre elles et avec les autres parties prenantes sur les questions de discours de haine.

Associations de journalistes

44. Les *Lignes directrices relatives à la promotion du journalisme de qualité à l'ère du numérique* en annexe à la [Recommandation CM/Rec\(2022\)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique](#) reconnaissent le rôle important que les associations de journalistes et les syndicats ont à jouer pour promouvoir un journalisme de qualité et aider la profession à s'adapter aux nouveaux modèles économiques et aux changements technologiques.

45. Les Lignes directrices précisent ce qui suit :

Entre autres priorités, les associations de journalistes et les syndicats devraient s'atteler à la défense des droits des journalistes free-lance de plus en plus nombreux et revendiquer en leur nom le noyau de droits communs dont jouissent les salariés, notamment le salaire minimum. Les médias et les associations professionnelles devraient diversifier leurs thèmes et domaines de formation, et élaborer des programmes de soutien spécifiques, en particulier pour les jeunes professionnels et leurs collègues exposés à des conditions de travail particulièrement précaires. En outre, les journalistes free-lance, les personnes recrutées pour un projet spécifique et les autres professionnels des médias exerçant une forme d'emploi précaire devraient bénéficier pleinement des mécanismes de protection visant à assurer la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, conformément aux exigences de la Recommandation [CM/Rec\(2016\)4](#).

Personnes migrantes et réfugiées

46. La coopération avec la société civile est mise en avant dans la [Recommandation CM/Rec\(2022\)17 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile](#), selon laquelle :

26. Les États membres devraient coopérer avec et soutenir les organisations de femmes migrantes et réfugiées, les organisations des droits des femmes et les autres organisations de la société civile qui font respecter les droits humains universels des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, qui les défendent et qui travaillent à leur autonomisation.

27. Les organisations de femmes migrantes et réfugiées, y compris, le cas échéant, les organisations de femmes des communautés roms et des gens du voyage, devraient être consultées lors de l'élaboration des politiques en matière de migration, d'asile et d'intégration.

47. Dans sa Résolution 2356 (2020) [Droits et obligations des ONG venant en aide aux réfugiés et aux migrants en Europe](#), l'Assemblée parlementaire salue les efforts considérables déployés sans relâche par tant d'organisations non gouvernementales (ONG) qui viennent en aide aux réfugiés et aux migrants en Europe et dans le monde et souligne que sans la contribution de milliers de bénévoles travaillant pour des ONG, les États membres ne seraient pas en mesure de respecter leurs engagements juridiques concernant les réfugiés et les migrants ni de répondre à leurs besoins humanitaires quotidiens. L'Assemblée encourage les ONG et les donateurs à intégrer les réfugiés et les migrants à la mise en œuvre du travail humanitaire et à son suivi.

48. Par ailleurs, l'Assemblée condamne fermement

les attaques contre les ONG et leurs donateurs, que ce soit sous la forme de violences physiques, d'obstacles juridiques, de harcèlement judiciaire, administratif ou fiscal, de campagnes de diffamation, d'accusations politiques ou même d'actes racistes.

49. Elle précise que

le respect des droits et des libertés des ONG, notamment de ceux garantis par les articles 8, 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, est indispensable à la défense de sociétés démocratiques qui fonctionnent pleinement. Par ailleurs, les gouvernements ou les organisations politiques ne devraient pas utiliser les ONG comme des instruments pour étendre leur sphère d'influence par l'agitation politique.

Elle s'est également

déclarée vivement préoccupée par les informations selon lesquelles les activités des ONG qui viennent en aide aux réfugiés et aux migrants font l'objet de restrictions injustifiées, motivées par des considérations politiques.

Elle estime que

les États membres ne devraient pas exercer de discriminations à l'encontre des ONG étrangères qui apportent une aide humanitaire aux personnes réfugiées et migrantes sur leur territoire, ni imposer de restrictions au financement étranger du travail humanitaire effectué par les ONG nationales. À cet égard, les autorités fiscales nationales ne devraient pas prélever d'impôts sur les dons et l'action humanitaires.

50. En outre, l'Assemblée parlementaire souligne ce qui suit :

8. Puisqu'elles jouent un rôle décisif au sein de la société civile, les ONG doivent pour leur part se conformer à certaines exigences, telles que le respect du droit national et la transparence. Elles devraient être dûment enregistrées et veiller à ce que leurs objectifs, leur personnel, leur financement, l'utilisation de leurs ressources financières et leur action soient clairement établis. Le manque de transparence, l'agitation politique, le prosélytisme religieux ou philosophique, ou le lobbying commercial exercé par des ONG venant en aide aux réfugiés et aux migrants pourraient saper la confiance que leur accorde la population. (...)

10. Parce que les ONG peuvent être des vecteurs d'activités illégales, telles que le trafic illicite ou la traite de migrants, le blanchiment d'argent ou l'aide au terrorisme, elles doivent prendre toutes les précautions nécessaires pour s'assurer qu'elles ne participent pas involontairement à de telles activités criminelles. Conformément au Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Palerme, 2000), les États membres ne doivent pas ériger en infraction le transport transfrontière de migrants pour des motifs strictement humanitaires. Ils doivent aussi s'abstenir d'ériger en infraction les autres activités des ONG aidant les personnes réfugiées et migrantes, si cela n'est pas justifié à la lumière de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'histoire européenne regorge d'exemples héroïques de passage clandestin de réfugiés fuyant diverses dictatures ou un nettoyage ethnique.

11. Rappelant sa [Résolution 2229 \(2018\)](#) sur les obligations internationales des États membres du Conseil de l'Europe de protéger les vies en mer, l'Assemblée insiste sur le fait que les ONG devraient être autorisées à effectuer des opérations de recherche et de sauvetage dans les eaux internationales, et à débarquer les personnes secourues dans le port sûr le plus proche, conformément au droit maritime international. Les corps nationaux de garde-frontières peuvent établir des règles ou des codes de conduite applicables à la coopération des ONG dans les opérations officielles de recherche et de sauvetage menées dans les eaux territoriales nationales. Dans le contexte actuel, marqué par la pandémie de covid-19 et ses conséquences, l'Assemblée rappelle que le caractère « sûr » d'un port est aussi déterminé par les risques sanitaires locaux. Néanmoins, les problèmes de santé spécifiques des personnes secourues en mer nécessitent un débarquement et un traitement médical plus rapides.

51. En 2020, le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG a élaboré les [Lignes directrices sur la protection du travail des ONG en faveur des réfugiés et autres migrants](#) afin de garantir que les lois, politiques et pratiques relatives à la traite des êtres humains, au trafic de migrants et au traitement des réfugiés et autres migrants ne perturbent pas les activités légitimes des organisations non gouvernementales (ONG).

52. Selon ces lignes directrices, les lois, les politiques et les pratiques ne devraient pas :

- a. interdire aux ONG d'aider les réfugiés et autres migrants en détresse, que ce soit en mer ou sur terre, ou les empêcher de le faire ;
- b. interdire aux ONG de surveiller le traitement des réfugiés et autres migrants aux postes frontières, dans les centres d'accueil et en tout lieu où ils sont privés de liberté ou les empêcher de le faire ;
- c. interdire aux ONG d'offrir aux réfugiés et autres migrants de la nourriture, un abri, un traitement médical, une éducation et des conseils et une assistance juridiques liés à ces besoins ou les empêcher de le faire ;
- d. interdire aux ONG de collecter des fonds pour aider les réfugiés et autres migrants en détresse ou d'offrir aux réfugiés et autres migrants de la nourriture, un abri, un traitement médical et des conseils et une assistance juridiques liés à ces besoins ou les empêcher de le faire ;
- e. imposer des taxes, d'autres charges et des obligations de déclaration sur les revenus collectés ou reçus par les ONG uniquement parce qu'ils sont destinés à aider les réfugiés et autres migrants en détresse ou à leur offrir de la nourriture, un abri, un traitement médical et des conseils et une assistance juridiques liés à ces besoins ;
- f. considérer comme des actes d'aide, d'encouragement ou de complicité d'une situation illégale le fait que des ONG, leurs membres et leur personnel apportent une assistance aux réfugiés et autres migrants en détresse, notamment en leur fournissant nourriture, hébergement, soins médicaux ou conseils juridiques, en lien avec leur présence, leur entrée ou leur départ du pays ;
- g. interdire aux ONG de faire campagne pour que les lois ou les pratiques concernant les réfugiés et autres migrants soient harmonisées avec les normes et les bonnes pratiques internationales ou les empêcher de le faire ;

- h. interdire aux ONG de déposer des recours ou d'engager des actions en justice dans le cadre de procédures nationales et internationales concernant les droits et le traitement des réfugiés et autres migrants ou les empêcher de le faire ;
- i. tolérer les actes de plaidoyer, d'encouragement ou d'incitation, sous quelque forme que ce soit, cherchant à discréditer ou dénigrer les ONG, leurs membres et leur personnel, ou à attiser à la haine à leur encontre, au motif qu'ils ont aidé des réfugiés et autres migrants en détresse ou qu'ils leur ont offert de la nourriture, un abri, un traitement médical ou des conseils juridiques ; et
- j. imposer toute disqualification ou autre désavantage aux ONG, à leurs membres ou à leur personnel pour avoir aidé des réfugiés et autres migrants en détresse ou leur avoir offert de la nourriture, un abri, un traitement médical ou des conseils juridiques.

En revanche, les lois, les politiques et les pratiques devraient :

- a. prévoir que l'aide fournie aux réfugiés et autres migrants en détresse sans contrepartie financière ainsi que l'offre de nourriture, d'un abri, d'un traitement médical et de conseils et d'assistance juridiques à ceux qui se trouvent déjà dans le pays ne relèvent d'aucun type d'infraction liée à la traite des êtres humains ou au trafic de migrants ;
- b. faciliter l'accès des ONG à l'information, ainsi que leur droit d'en rechercher et d'en recevoir, sur les flux migratoires et les lieux où les réfugiés et autres migrants sont privés de liberté ;
- c. permettre aux ONG de surveiller le traitement des réfugiés et autres migrants, notamment aux postes frontières et dans les lieux où ils sont privés de liberté ;
- d. faciliter l'offre de conseils et d'assistance juridiques par les ONG aux réfugiés et autres migrants qui sont privés de liberté ou qui risquent de subir une violation de leurs droits humains ;
- e. protéger les ONG, leurs membres et leur personnel contre le harcèlement, l'intimidation, les agressions physiques et les menaces de poursuites judiciaires pour avoir aidé des réfugiés et d'autres migrants en détresse ou leur avoir offert de la nourriture, un abri, un traitement médical et des conseils juridiques ; et
- f. encourager et faciliter la participation des ONG qui aident les réfugiés et autres migrants en détresse ou qui leur offrent nourriture, abri, traitement médical et conseils juridiques aux processus de réforme de toute disposition relative à ces activités.

Participation à la vie politique et à la vie publique

- 53. Tel que précisé dans les Lignes directrices figurant en annexe à la [Recommandation CM/Rec\(2020\)1 du Comité des Ministres aux États membres sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme](#), « les acteurs du secteur privé devraient s'engager activement dans des processus participatifs avec les associations de consommateurs, les défenseurs des droits de l'homme et les autres organisations représentant les intérêts des individus et des parties concernées, ainsi qu'avec les autorités administratives ou réglementaires indépendantes, notamment celles chargées de la protection des données. Cette collaboration devrait porter sur la conception, le développement, le déploiement continu et l'évaluation des systèmes algorithmiques, ainsi que sur les mécanismes de traitement des plaintes associés ».
- 54. Des recommandations spécifiques concernant les organisations des minorités nationales et les organisations de la société civiles sont incluses dans la [Recommandation](#)

[CM/Rec\(2023\)9 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation politique active des jeunes issus de minorités nationales](#)

55. Elles proposent notamment ce qui suit :

26. Les organisations de minorités nationales, dont les organes élus des minorités nationales et les autres structures d'autogouvernance des minorités nationales aux niveaux local, régional et national, devraient être encouragées à offrir aux jeunes, et en particulier aux filles, aux jeunes femmes et à ceux qui sont exposés à la discrimination intersectionnelle, un espace pour participer à leurs activités organisationnelles, de plaidoyer et autres, tout en veillant à ce qu'un large éventail de points de vue de personnes appartenant à des minorités nationales soit représenté.

27. Les organes mentionnés au paragraphe précédent devraient être encouragés à élaborer leurs propres stratégies de promotion de la participation politique des jeunes, à retenir dans ces stratégies et plans d'action des objectifs, des indicateurs, des valeurs de référence, des cibles, des budgets et des calendriers clairs, et à identifier les responsables de la réalisation de chaque objectif. Les jeunes issus de minorités nationales, y compris ceux qui sont exposés à la discrimination intersectionnelle, devraient participer à la programmation, à la mise en œuvre et à l'évaluation de ces stratégies.

28. Les partis politiques, en particulier ceux des minorités nationales, devraient être encouragés à prendre des mesures effectives pour parvenir à une représentation appropriée des jeunes issus de minorités nationales, y compris ceux qui sont exposés à la discrimination intersectionnelle, dans leurs structures, par exemple en encourageant et en favorisant leur présence dans les structures dirigeantes, en instaurant des quotas de représentation et en plaçant les jeunes candidats issus de minorités nationales en bonne position dans les campagnes électorales.

29. Tout en respectant leur indépendance, les médias locaux, régionaux et nationaux devraient être encouragés à accorder un espace adéquat aux jeunes issus de minorités nationales pour que ces derniers expriment leurs points de vue et se présentent eux-mêmes dans le cadre de reportages et de la couverture de l'actualité, notamment dans des langues régionales ou minoritaires, en particulier pendant les campagnes électorales. Les médias devraient être également encouragés à promouvoir les contenus médiatiques inclusifs et sensibles à la dimension de genre sur les jeunes issus de minorités nationales, notamment par le biais d'une formation sur les stéréotypes, la discrimination et le sexisme.

30. Les organisations de la société civile, en particulier celles qui œuvrent dans les domaines de la jeunesse, de l'égalité et des minorités, devraient être encouragées à motiver les jeunes issus de minorités nationales, y compris ceux qui sont exposés à la discrimination intersectionnelle, et les aider pour qu'ils adhèrent à ces organisations et qu'ils prennent part à leurs activités.

56. En outre, les OSC figurent parmi les organismes auxquels s'adressent les principes et lignes directrices annexés à la [Recommandation CM/Rec\(2024\)1 du Comité des Ministres aux États membres sur l'égalité pour les femmes et les filles roms et de la communauté des Gens du voyage](#).

57. Selon ces principes et lignes directrices, ces organisations devraient :

- collaborer avec les femmes roms et de la communauté des Gens du voyage et leurs organisations afin d'identifier les obstacles auxquels sont confrontées les femmes et les filles membres de ces communautés qui souhaiteraient participer à la vie politique et publique, et de leur apporter un soutien efficace ;
- prendre des mesures et mener de nombreuses activités auprès des femmes et des filles roms et de la communauté des Gens du voyage, notamment des activités de sensibilisation, pour s'assurer qu'elles sont correctement informées de l'importance de la participation politique, des différents modes et méthodes de participation politique et des opportunités, activités ou projets susceptibles de

les intéresser. Ces activités devraient également être menées auprès des femmes et des filles membres de ces communautés qui vivent dans des régions rurales ;

- encourager activement la participation des femmes roms et de la communauté des Gens du voyage au sein de leurs structures internes, y compris de leurs instances dirigeantes, ainsi que la participation de ces femmes aux processus de désignation de candidates aux élections. À cette fin, ils devraient envisager l'instauration de quotas proportionnels ;
- mettre en œuvre à l'intention de leurs membres et de leur personnel des programmes de formation axés sur la prévention, le rejet et la dénonciation de toutes les formes de discrimination, de préjugés et d'antitsiganisme à l'encontre des femmes et des filles roms et de la communauté des Gens du voyage et collaborer avec les médias et les journalistes afin de s'assurer que les femmes et les filles roms et de la communauté des Gens du voyage ne soient pas présentées de façon stéréotypée et sexiste dans les médias, et que ces derniers mettent en avant, en tant que modèles à suivre, les femmes issues de ces communautés qui participent à la vie politique et publique.

58. En outre, afin de tirer parti de leurs compétences, les États membres devraient :

consulter régulièrement les femmes roms et de la communauté des Gens du voyage et leurs organisations de la société civile, et les faire participer aux différentes étapes des processus décisionnels, c'est-à-dire à l'évaluation des besoins, à la planification, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation. Ils devraient créer à cette fin des plateformes de dialogue et de participation permanents, tels des groupes de travail, des commissions, des forums publics et des conseils consultatifs.

Radicalisation

59. Le rôle particulier que les OSC ont à jouer est reconnu dans la [Recommandation CM/Rec\(2021\)7 du Comité des Ministres aux États membres sur les mesures visant à protéger les enfants contre la radicalisation aux fins de terrorisme](#).

60. Parmi les recommandations adressées aux États membres figurent les suivantes :

32. Sachant que la prévention de la radicalisation des enfants requiert la participation de la société dans son ensemble, les États membres sont encouragés à s'associer aux acteurs de la société civile en vue de renforcer la confiance et d'établir une coopération en la matière, notamment dans le développement et le renforcement des valeurs démocratiques et de l'inclusion.

33. Le cas échéant, les États membres sont encouragés à définir et à élaborer des accords avec la société civile et le secteur privé, en particulier avec les fournisseurs de services internet et les entreprises de technologies de communication, afin de prévenir la radicalisation des enfants.

Transparence

61. Dans sa Résolution [La société civile et l'Assemblée parlementaire : vers plus de transparence et d'engagement](#), l'Assemblée parlementaire se félicite de la reconnaissance dans la Déclaration de Reykjavik du fait que « la société civile est indispensable au bon fonctionnement de la démocratie » et souligne que « le rôle que la société civile joue dans les travaux de l'Assemblée et dans la vie démocratique des États membres du Conseil de l'Europe doit être salué et protégé ».

62. Toutefois, cette résolution, adoptée à la suite d'un [rapport](#) de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire portant le même titre, vise à « intensifier les échanges de l'Assemblée avec la société civile, tout en améliorant la transparence de ses relations avec les représentants d'intérêts dans leur ensemble ». Le terme « représentant d'intérêts » est utilisé pour désigner toute personne ou organisation qui mène des activités dans le but d'influencer la politique, les lignes directrices ou la prise de décision des organes du Conseil de l'Europe ».

63. Dans cette Résolution :

6. L'Assemblée décide d'intensifier ses échanges avec la société civile, tout en améliorant la transparence de ses relations avec les représentants d'intérêts dans leur ensemble.

7. Notant la nécessité d'accroître la transparence des activités des représentants d'intérêts, l'Assemblée décide de veiller à ce que leur coopération avec l'Assemblée soit régie par un code de conduite en tenant compte de l'élaboration éventuelle d'un code de conduite-cadre applicable à l'Organisation dans son ensemble.

8. Le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts qui entretiennent des rapports avec l'Assemblée devrait garantir la protection de la liberté d'expression et d'association et se conformer aux normes internationales pertinentes (notamment la Recommandation CM/Rec(2017)2 du Comité des Ministres aux États membres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique). Il conviendrait, au minimum, que le futur code :

8.1 impose aux représentants d'intérêts de déclarer leur nom et leur employeur, les intérêts qu'ils défendent et les objectifs qu'ils poursuivent, ainsi que les personnes morales ou physiques qu'ils représentent, lorsqu'ils ont des relations avec les parlementaires, leur personnel ou les membres des secrétariats de l'Assemblée et de ses groupes politiques ;

8.2 exige des représentants d'intérêts qu'ils agissent honnêtement et de bonne foi ;

8.3 interdit aux représentants d'intérêts d'avoir des conflits d'intérêts ;

8.4 interdit aux représentants d'intérêts d'exercer des pressions excessives, de tenir des propos offensants ou d'adopter d'autres comportements inappropriés ;

8.5 interdit aux représentants d'intérêts d'inciter les parlementaires, leur personnel ou les membres des secrétariats de l'Assemblée et de ses groupes politiques à contrevenir aux dispositions et normes qui leur sont applicables.

9. L'Assemblée décide en outre d'examiner les modifications qui pourraient être apportées au code de conduite des membres de l'Assemblée afin d'accroître la transparence des échanges avec les représentants d'intérêts, en se conformant notamment aux principes énoncés dans la Recommandation CM/Rec(2017)2 du Comité des Ministres. Il pourrait s'agir, par exemple, d'étendre l'interdiction de solliciter ou de recevoir des instructions à un plus grand nombre de membres qui exercent des fonctions importantes, notamment les présidents des commissions et de sous-commissions, les présidents des groupes politiques, les membres du Bureau de l'Assemblée et le Président de l'Assemblée.

10. Notant la nécessité de réexaminer et de renforcer davantage son action auprès de la société civile et son engagement significatif avec elle, l'Assemblée décide :

10.1 d'ouvrir au public un plus grand nombre de réunions de commissions en veillant à ce que toutes les auditions de celles-ci soient ouvertes au public en règle générale et à ce que ce principe figure dans le Règlement de l'Assemblée ;

10.2 d'examiner la possibilité de procéder à des échanges réguliers entre la société civile et les membres de l'Assemblée, par exemple avec le Comité présidentiel ou le Bureau de l'Assemblée.

11. L'Assemblée décide d'examiner de nouvelles mesures pour accroître l'accessibilité de ses activités, notamment :

11.1 faciliter la participation de la société civile aux parties de session de l'Assemblée en prenant des mesures qui consisteraient, par exemple, à donner aux représentants de la société civile la possibilité de s'inscrire directement pour avoir accès aux locaux du Conseil de l'Europe, à simplifier la procédure qui permet à la société civile de participer à des réunions non officielles et d'en organiser (en réduisant le délai nécessaire à l'enregistrement de ces demandes à l'avance et en mettant davantage de salles à disposition), à fournir un espace de bureau à la société civile et à autoriser la société civile à réserver des salles de réunion ;

11.2 mettre davantage d'informations à la disposition des membres de la société civile qui participent aux sessions de l'Assemblée, notamment en demandant au secrétariat d'organiser des séances d'information à leur intention au début de chaque session de l'Assemblée et en élaborant un guide pratique écrit sur la manière de dialoguer avec l'Assemblée ;

11.3 veiller à ce que les notes introductives et les procès-verbaux des auditions publiques soient en général déclassifiés ;

11.4 faire en sorte que les travaux de l'Assemblée soient plus accessibles en ligne, notamment en procédant davantage à la retransmission en direct des auditions publiques, en publiant les notes introductives et les autres documents des commissions sur le site web de l'Assemblée à un stade plus précoce, en créant une page web conviviale qui présente les rapports actuellement en préparation et la manière dont les acteurs externes peuvent y contribuer et en permettant de s'abonner aux mises à jour par courrier électronique pour les travaux de chaque commission.

12. Toute modification nécessaire à la mise en œuvre de la présente résolution sera apportée au Règlement de l'Assemblée par une résolution ultérieure, qui sera adoptée sur la base d'un rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles.

13. Enfin, l'Assemblée est préoccupée par le fait que plusieurs États membres élaborent des dispositions réglementaires ou créent des organes gouvernementaux dans le but affiché de traiter la question de la transparence du financement étranger des organisations de la société civile et des médias à but non lucratif. L'Assemblée note que l'objectif positif que représente la transparence a été dévoyé dans certaines législations sur les « agents étrangers » dans le but de compromettre le fonctionnement ou l'existence même de groupes légitimes, en appliquant une réglementation excessive pour créer un climat de méfiance et produire un effet dissuasif sur la société civile. Les décisions prises par la Fédération de Russie en offrent un excellent exemple, au point que la Cour européenne des droits de l'homme a été amenée à constater des violations de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) à l'encontre de 73 organisations non gouvernementales dans l'affaire *Ecodefence et autres c. Russie*. L'Assemblée se déclare profondément préoccupée par le fait que les mesures visant à lutter contre les « agents étrangers » dans un certain nombre d'États membres, dont la Bosnie-Herzégovine, la Hongrie et la Géorgie, nuisent également aux activités de la société civile en faveur des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit et rendront plus difficile, voire impossible, la collaboration de la société civile avec les organisations internationales.

64. En décembre 2023, la Commission européenne a soumis au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne la proposition de [Directive établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers](#) en vue de son adoption. Cette directive prévoit d'imposer aux États membres de l'UE l'obligation de prendre diverses mesures pour réglementer les entités visées afin qu'elles puissent identifier le destinataire du service qu'elles fournissent, transmettre certaines informations à leurs sous-traitants, conserver des données, désigner un représentant légal dans un État membre de l'UE où elles ne sont pas établies et enregistrer dans un registre national les informations les concernant ainsi que celles relatives aux activités de représentation d'intérêts qu'elles exercent. En outre, la proposition de directive prévoit l'accès du public au registre, la

publication de données agrégées relatives aux informations contenues dans les registres nationaux, ainsi que la supervision de la mise en œuvre des exigences susmentionnées.

65. L'exposé des motifs de la proposition de directive cherche à distinguer les propositions qu'il contient des lois dites « sur les agents de l'étranger » – que l'UE a elle-même critiquées – en s'appuyant sur plusieurs points : la proposition ne qualifie pas négativement les activités d'entités spécifiques et ne vise pas non plus à limiter l'espace civique ; les mesures n'interdisent aucun type d'activité ni n'exigent la transparence des financements étrangers sans lien avec les activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays tiers ; et la proposition prévoit des garanties visant à assurer une transposition et une application proportionnées ainsi qu'à éviter les risques de stigmatisation.
66. En outre, la proposition de directive indique expressément que son objectif est de parvenir à la transparence recherchée,

de manière à éviter de créer un climat de méfiance susceptible de dissuader les personnes physiques ou morales des États membres ou des pays tiers d'interagir avec des entités exerçant des activités de représentation d'intérêts pour le compte d'une entité d'un pays tiers ou de leur apporter un soutien financier.

Jeunesse

67. La [Recommandation CM/Rec\(2022\)6 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection de la société civile de la jeunesse et des jeunes, et le soutien à leur participation aux processus démocratiques](#) propose en annexe des mesures qui visent à identifier et à écarter les menaces qui pèsent sur la société civile de la jeunesse, et à faire en sorte que tous les jeunes et la société civile de la jeunesse puissent effectivement participer aux processus politiques démocratiques.
68. Ces mesures visent en particulier à promouvoir la mise en place d'un environnement favorable et sécurisé pour une société civile de la jeunesse stable. Pour ce faire, les États membres devraient :

revoir leurs cadres juridiques et les mettre à jour si nécessaire, afin d'assurer un environnement propice à une société civile de la jeunesse forte et indépendante, pouvant agir librement ;
analyser, en coopération avec la société civile de la jeunesse, les progrès accomplis dans la création des conditions requises pour un environnement durable et propice, en utilisant les instruments existants ou, si nécessaire, en définissant de nouveaux indicateurs et méthodes de collecte de données et d'informations pertinentes ;
encourager une recherche nationale et européenne indépendante, scientifiquement fiable, sur la jeunesse, et partager des données en libre accès pour l'appuyer ;
partager de bonnes pratiques entre États membres sur les moyens de favoriser et d'élargir la société civile de la jeunesse, et de trouver des synergies avec d'autres mécanismes d'échange existant au niveau européen ;

écarter les menaces qui pèsent sur le travail de la société civile de la jeunesse en matière de vivre ensemble dans des sociétés pacifiques et inclusives, et de promotion des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe que sont les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit, afin de protéger la démocratie pluraliste ;

adopter, le cas échéant et dans le respect des cadres juridiques nationaux applicables, des mécanismes simples, flexibles et largement accessibles de financement public et de signalement pour la société civile de la jeunesse ;

supprimer toute charge ou obstacle juridique ou administratif excessif à l'obtention par la société civile de la jeunesse de fonds provenant de donateurs privés et internationaux et développer des mécanismes financiers nationaux destinés à financer des actions visant à promouvoir et à renforcer les valeurs du Conseil de l'Europe, conformément à la Recommandation [CM/Rec\(2018\)11](#) et dans le respect de la législation nationale ;

assurer un soutien approprié à un travail de jeunesse de qualité, y compris sa dimension numérique, qui favorise la citoyenneté critique des jeunes et qui donne aux jeunes, quel que soit leur milieu d'origine, y compris ceux qui sont issus de catégories marginalisées ou sous-représentées, les moyens de surmonter les problèmes que les jeunes et la société civile de la jeunesse rencontrent pour exercer leurs droits et bâtir une Europe démocratique et juste ;

s'efforcer de maintenir et de soutenir, dans toute la mesure du possible, un environnement favorable pour la société civile de la jeunesse en temps de crise.

69. Par ailleurs, en vue de renforcer la participation des jeunes à la vie démocratique, il est recommandé aux États membres, entre autres, de :

-

- faciliter l'accès de tous les jeunes et de la société civile de la jeunesse, notamment des zones rurales et éloignées, aux outils numériques et à une connexion internet afin de promouvoir l'égalité des chances en la matière et une meilleure qualité de vie dans le cadre de leur développement humain, culturel, social, politique et économique ;

- entamer un dialogue ouvert et structuré avec les jeunes et la société civile de la jeunesse, et créer les conditions nécessaires pour élargir le plus possible la participation politique des jeunes, par exemple en envisageant d'abaisser l'âge minimal requis pour voter ou en promouvant de nouvelles formes de participation numérique.

70. Enfin, en vue d'assurer l'accès des jeunes aux droits, il est recommandé aux États membres de protéger et promouvoir le droit à la liberté d'association et de réunion (pacifique) et de « créer les conditions nécessaires à la représentation, dans le débat public, des opinions et des positions pluralistes et marginales des jeunes et de la société civile de la jeunesse, sans crainte de représailles ».

C. MÉCANISMES

71. Divers mécanismes de mise en œuvre des engagements en matière de droits humains couvrent les questions relatives à l'exercice du droit à la liberté d'association, d'une part, et aux activités des ONG, d'autre part.

72. Parmi les questions traitées figurent l'établissement des responsabilités en cas de violations, l'espace dévolu à la société civile, la discrimination, l'environnement, l'établissement, l'exécution des décisions, le financement et les ressources, les défenseurs

des droits humains, l'adhésion, les personnes migrantes et réfugiées, la participation à la vie politique et publique, la paix et les transitions démocratiques, la stigmatisation, la supervision, le terrorisme et l'extrémisme, ainsi que la transparence.

73. Ces questions se recoupent dans une certaine mesure avec celles qui ont fait l'objet d'une normalisation, mais l'accent est mis, dans de nombreux cas, sur les problèmes de mise en œuvre des normes établies.
74. Par ailleurs, la Commission de Venise a publié une [Compilation actualisée des avis et rapports de la Commission de Venise concernant la liberté d'association.](#)

Établissement des responsabilités en cas de violations

75. Dans son rapport intitulé [Établissement des responsabilités et lutte contre l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme en lien avec l'exercice des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association](#), le Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association examine les problèmes pratiques que pose l'établissement des responsabilités concernant les crimes graves commis contre des militants et des manifestants.

76. Les conclusions du rapport sont les suivantes :

79. L'établissement des responsabilités pour les violations commises en rapport avec l'exercice des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association fait partie intégrante de la responsabilité qui incombe aux États de respecter, de protéger et de garantir ces droits. Le Rapporteur spécial demande aux États et à la communauté internationale de concrétiser leurs promesses et leurs engagements afin de mettre fin à l'impunité systématique et généralisée des violations graves des droits de ceux qui exercent ces libertés fondamentales.

80. Le Rapporteur spécial souligne que pour garantir effectivement l'exercice des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association et veiller à ce que les responsabilités soient pleinement établies, les États devraient cesser de tenir des discours hostiles, qui incriminent et stigmatisent les militants et les manifestants. Il est essentiel de protéger ces droits à l'aide de dispositifs solides et rapides d'établissement des responsabilités afin de préserver l'ensemble de l'espace civique de plus en plus réduit, de lutter contre l'autoritarisme croissant et d'empêcher la détérioration de la paix et de la sécurité. L'établissement des responsabilités, qui a un effet dissuasif, est indispensable pour mettre fin au cycle de la violence et empêcher que des atrocités soient commises contre des militants et des manifestants, et s'avère essentiel pour l'instauration d'une transition durable et la consolidation de la paix.

81. La communauté internationale a un grand rôle à jouer dans la promotion de l'établissement des responsabilités, et le Rapporteur spécial souligne qu'il faut non seulement établir aux niveaux régional et international une collaboration visant à renforcer les mécanismes destinés à rendre justice aux acteurs de la société civile et aux manifestants en cas de violation grave de leurs droits, mais aussi agir vite en prenant les devants. Les victimes, les survivants, leurs représentants et la société civile devraient être pleinement associés au processus aux niveaux national et international, et pour qu'ils

puissent y participer utilement, leurs droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association devraient être respectés et protégés par les États.

77. En outre, suivant une approche centrée sur les victimes, le Rapporteur spécial adresse aux États et à la communauté internationale des recommandations visant à progresser sur la voie de l'établissement des responsabilités et à mettre fin à l'impunité pour ces crimes, de sorte que chacun puisse effectivement exercer ses droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association. Ces recommandations portent sur l'usage excessif et illégal de la force, les disparitions forcées, les actes de torture et autres formes de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, les discours préjudiciables et hostiles, la stigmatisation, les enquêtes et poursuites, ainsi que sur les réparations et garanties de non-répétition.

Espace dévolu à la société civile

78. Dans sa Résolution 47/3, [Champ d'action de la société civile : la COVID-19, la voie du redressement et le rôle essentiel de la société civile](#), le Conseil des droits de l'homme a prié la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme d'établir un rapport. Ce rapport, également intitulé [Champ d'action de la société civile : la COVID-19, la voie du redressement et le rôle essentiel de la société civile](#), examine en détail les principales difficultés que rencontre la société civile dans le contexte de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), tant en ligne que hors ligne, et examine aussi les meilleures pratiques dans ce domaine.
79. Dans ce rapport, la Haute-Commissaire demande que des efforts beaucoup plus systématiques soient faits pour favoriser une participation efficace, sûre et inclusive à tous les niveaux et que des mesures soient prises pour protéger l'accès à l'information, maintenir un environnement propice au débat et préserver de l'insécurité ceux qui font entendre leur voix.
80. En outre, dans sa résolution 53/13, relative au [Champ d'action de la société civile](#) le Conseil des droits de l'homme a prié le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme d'établir un [rapport thématique](#) sur les problèmes rencontrés et les meilleures pratiques adoptées dans le cadre de l'évaluation régulière des tendances concernant l'espace civique. Se fondant sur les contributions des États et de la société civile, auxquelles s'ajoutent des études documentaires, le Haut-Commissaire analyse dans son rapport le rôle joué par différents acteurs et recense des éléments clés de l'espace civique communs à différents cadres d'évaluation, ainsi que les lacunes relevées et les problèmes rencontrés.

81. Les conclusions du rapport sont les suivantes :

60. Pour protéger le droit de défendre les droits de l'homme, conformément à la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme, il faut avoir une bonne connaissance des dernières tendances de l'espace civique et des menaces qui pèsent actuellement sur celui-ci. Bien comprendre les tendances de l'espace civique est une étape fondamentale pour pouvoir lever les obstacles à la réalisation de tous les droits de l'homme, garantir la réactivité des gouvernements et le respect, par ceux-ci, du principe de responsabilité et assurer ainsi un progrès économique et une paix durables. Évaluer l'espace civique est également essentiel pour permettre de repérer les signes avant-coureurs d'une détérioration de la situation.

61. Malgré de nombreux obstacles, un grand nombre d'acteurs différents apportent de précieuses « pièces du puzzle » qui, mises bout à bout, permettent de brosser un tableau plus complet des tendances de l'espace civique. Lorsqu'ils reposent sur des méthodes transparentes et des taxonomies communes, ces efforts facilitent les comparaisons entre différents contextes et permettent d'apporter des preuves tangibles. Considérer les élections comme de simples étapes qui jalonnent les cycles d'évolution à plus long terme de l'espace civique peut être utile pour soutenir les efforts visant à assurer le suivi des tendances de l'espace civique en dehors des périodes électorales. Lorsqu'on se concentre sur des catégories particulières de défenseurs, comme les défenseurs de l'environnement, les jeunes militants ou les défenseurs des droits humains des femmes, il est essentiel de s'appuyer sur des éléments clés communs afin de garantir la complémentarité et la comparabilité des résultats. Pour pouvoir exploiter ces évaluations, il est essentiel de comprendre leurs variations et leurs limites, notamment leur lien avec les droits de l'homme et les principaux éléments sur lesquels elles portent.

62. La détermination des tendances de l'espace civique, en particulier au plan national, doit faire intervenir des acteurs locaux indépendants, disposant des moyens d'action nécessaires, car l'analyse doit s'inscrire fermement dans le contexte national correspondant et tenir compte des dynamiques politiques, juridiques et socioéconomiques qui déterminent qui a voix au chapitre et qui est privé de tout pouvoir. Des facteurs plus généraux, tels que l'État de droit et le respect des droits économiques, sociaux et culturels, devraient être pris en compte aux fins de l'évaluation de l'espace civique.

63. Pour suivre l'évolution des tendances de l'espace civique en ligne, il faut acquérir une compréhension commune des éléments clés à prendre en considération et investir dans des outils et approches accessibles, en tenant dûment compte du respect de la vie privée et de la confidentialité. Les partenariats conclus aux fins du recensement des coupures d'accès à Internet en fonction d'un ensemble de facteurs préétablis ont permis de recueillir des données fiables en la matière. Une plus grande transparence de la part des gouvernements et des entreprises pourrait permettre de mieux garantir l'accès aux données utiles, concernant par exemple les demandes de suppression ou de réglementation de certains types de contenu.

82. Par ailleurs, le Haut-Commissaire engage les États à élargir l'accès aux données pertinentes, appelle l'attention sur le fait qu'il faut veiller à ce que les personnes qui contribuent à évaluer l'espace civique sur le terrain puissent mener leurs activités en toute sécurité et recommande de redoubler d'efforts pour déterminer les tendances concernant l'espace civique en ligne.

83. La FRA a publié une série de rapports – [Protéger l'espace civique dans l'UE, La société civile européenne : toujours sous pression – Mise à jour 2022](#) et [Protéger l'espace civique – Mise à jour 2023](#) – portant sur les difficultés rencontrées par les organisations de la société civile œuvrant au sein de l'UE ainsi que sur les évolutions positives qui favorisent la création d'un environnement propice à ces organisations.

84. Dans son rapport intitulé [Participation des organisations de la société civile désireuses d'exprimer la solidarité internationale par l'intermédiaire de réseaux transnationaux, internationaux et régionaux](#), l'Experte indépendante des Nations Unies sur les droits de l'homme et la solidarité internationale confirme que l'espace civique ne cesse de rétrécir, en ligne comme hors ligne, ce qui réduit les possibilités d'expression de la solidarité internationale.
85. Les conclusions du rapport sont les suivantes :
54. La solidarité internationale est porteuse d'un discours universel tourné vers l'avenir, qui prône l'inclusion, la reconnaissance de la diversité de la société civile et la jouissance des droits de l'homme, et qui sert également la lutte contre les inégalités, les clivages et les divisions entre les nations et au sein de celles-ci. Il est impératif de créer des réseaux stratégiques et des alliances entre la société civile, les États, les organisations internationales, les milieux universitaires, les entreprises, les institutions de défense des droits de l'homme et les institutions confessionnelles, afin de concevoir et de réaliser des initiatives de solidarité internationale. L'essor et la résilience de l'action de la société civile dans le monde entier confirment que la solidarité internationale mérite à la fois une reconnaissance normative et une application institutionnelle, qui permettraient de garantir la jouissance équitable de ce droit et sa protection contre la censure et la répression. La solidarité internationale est un moyen de renouveler le contrat social mondial, sur la base de l'égalité et de la non-discrimination, et de rouvrir les espaces civiques. Elle prône l'autodétermination, la décolonisation et la fin de l'apartheid partout dans le monde.
55. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et le Conseil des droits de l'homme devraient intégrer la notion de solidarité internationale à leurs travaux. Il s'agirait d'améliorer la prise de conscience du rôle intrinsèque de la solidarité internationale comme moyen d'élargir l'action menée par la société civile en faveur de la reconnaissance des droits humains de chaque personne, dans des conditions d'égalité et conformément aux objectifs de développement durable.
86. L'Experte indépendante adresse des recommandations aux États, aux entreprises et aux organisations internationales, afin qu'ils soutiennent davantage la société civile dans l'exercice de son droit à l'échange d'idées sur la solidarité internationale. Elle recommande notamment la création d'une plateforme numérique de solidarité internationale sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies. Elle souligne que la répression de l'expression non violente de la solidarité internationale ne fera qu'attiser la violence. Elle recommande aux États de proposer de nouveaux moyens d'exprimer la solidarité pour favoriser la cohésion sociale. L'Experte indépendante invite également les États à contribuer à l'élaboration d'une législation relative à la solidarité internationale en adoptant le projet révisé de déclaration sur le droit à la solidarité internationale et, ainsi, à établir un fondement qui permettra de rouvrir des espaces où la société civile pourra exprimer sa solidarité.
87. Dans son rapport intitulé [Incidence des mesures de lutte antiterroriste sur la société civile et l'espace civique, et détentions dans le cadre de la lutte antiterroriste](#), la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste présente l'essentiel de l'analyse et des conclusions d'une étude mondiale sur cette incidence.

88. L'étude mondiale dresse une liste des restrictions sans cesse imposées à l'espace civique dans toutes les régions et met au jour un lien direct entre ces restrictions et les pratiques réglementaires et institutionnelles qui sont utilisées dans le cadre de la lutte antiterroriste et de la prévention et de la répression de l'extrémisme violent.

89. Dans le rapport, la Rapporteuse spéciale formule cinq grandes conclusions qui portent sur le contexte, les caractéristiques et les conséquences de cette systématisation de l'utilisation à mauvais escient des mesures antiterroristes :

a) la société civile fait les frais d'un recours abusif aux mesures et aux pratiques de lutte contre le terrorisme et de prévention et de répression de l'extrémisme violent dont les manifestations sont complexes et cumulatives, ce qui n'est pas sans lien avec le fait que les architectures mises en place dans ce domaine et dans celui de la sécurité ne cessent de prendre de l'ampleur aux niveaux national, régional et mondial ;

b) les mesures examinées dans le rapport sont utilisées avec régularité et constance ; en outre, certaines d'entre elles se concentrent dans des régions précises car elles découlent de partenariats régionaux, d'arrangements avec des donateurs et de programmes multilatéraux d'assistance technique et de renforcement des capacités ;

c) lorsque les États déploient des mesures de lutte contre le terrorisme ou de prévention et de répression de l'extrémisme violent, ils entrent dans un domaine d'exception où les carences en matière de droits humains sont omniprésentes et où les règles normales du droit à un procès équitable et les garanties procédurales ne s'appliquent généralement pas, et s'exposent ainsi régulièrement au risque de commettre d'autres violations des droits humains, et ce à plusieurs égards ;

d) ces mesures, lorsqu'elles sont utilisées à mauvais escient, sont bien souvent discriminatoires et visent des minorités religieuses, ethniques et culturelles ainsi que les femmes, les filles, les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et de genre variant, les communautés autochtones et d'autres groupes de la société historiquement victimes de discriminations ; et

e) les lois et programmes de lutte contre le terrorisme et de prévention et de répression de l'extrémisme violent ne font pas suffisamment l'objet d'un suivi, d'une surveillance ou d'un contrôle indépendant, et la responsabilité concernant les violations des droits humains liées à la lutte contre le terrorisme est rarement établie.

90. Les conclusions du rapport sont les suivantes :

65. Les conclusions de l'étude mondiale exigent que l'on marque une pause pour saluer la résilience, la force bénéfique et la détermination sans failles de la société civile partout dans le monde, dans sa quête pour l'instauration de sociétés pacifiques, justes et inclusives. Malgré les difficultés et les obstacles qui se dressent devant elle alors qu'elle accomplit la tâche sisyphéenne de faire progresser les droits dans des espaces complexes et toujours plus étroits, la société civile répond toujours présente, prend des risques au nom des droits, défend les personnes vulnérables, et œuvre pour le bien commun, menant sans relâche une action de plaidoyer empreinte de ténacité, de rigueur et du sens de la solidarité. Les personnes qui ont pris des risques pour fournir des données dans le cadre de

l'étude mondiale et qui se mettent en danger au quotidien pour promouvoir la dignité et l'humanité des autres méritent d'être reconnues, soutenues, protégées, défendues et considérées.

66. La situation dépeinte dans l'étude mondiale est extraordinairement difficile et l'ampleur des préjudices subis est incontestable et inacceptable. Il ne devrait faire aucun doute que les attaques généralisées et systémiques qui visent la société civile n'aident pas la lutte antiterroriste à atteindre son but, bien au contraire. Les types de violations révélés par l'étude mondiale montrent que ce n'est pas la sécurité qui motive les pratiques abusives des États, mais plutôt son antithèse, à savoir le maintien de l'instabilité, de l'insécurité et des cultures de l'impunité et de la violence.

91. Parmi les recommandations formulées dans le rapport figurent les suivantes :

73. Il convient d'adopter, à l'échelle du système des Nations Unies, des positions publiques, officielles et de principe cohérentes sur l'incidence qu'ont les mesures de lutte contre le terrorisme et de prévention et de répression de l'extrémisme violent sur la société civile et l'espace civique, dans le souci de promouvoir une application de ces mesures qui respecte les droits humains et l'État de droit. Il s'agit notamment de faire en sorte que les hauts fonctionnaires de l'Organisation adoptent une position visible, assumée et intelligible quant aux incidences avérées de la lutte contre le terrorisme sur la société civile et sur l'espace civique.

92. Dans son rapport [La protection et la promotion de l'espace civique : renforcer l'alignement sur les normes et les recommandations internationales](#) [disponible en anglais uniquement], l'Organisation de coopération et de développement économiques (« l'OCDE ») expose des données de référence provenant de 33 pays membres et de 19 pays non membres, ainsi qu'une vue d'ensemble nuancée des différentes dimensions de l'espace civique, en mettant l'accent sur les libertés civiles, les libertés des médias, l'espace civique à l'ère numérique et l'environnement favorable à la société civile.

93. Les conclusions du rapport sont notamment les suivantes :

- bien que les fondements de la protection de l'espace civique soient solides, il existe des exceptions, des lacunes juridiques et des difficultés de mise en œuvre ;
- l'espace civique en ligne est de plus en plus fragilisé par la prolifération de la désinformation et des discours de haine visant à exclure et à réduire au silence certains groupes de personnes, en particulier les femmes et les minorités ;
- l'environnement favorable aux OSC est relativement solide, mais les procédures administratives restent lourdes dans certains États et l'accès au financement public est généralement perçu comme relevant du parcours du combattant ;
- Les OSC, les militants et les journalistes sont de plus en plus souvent la cible de poursuites stratégiques contre la participation publique (également appelées « poursuites-bâillons »), qui visent à réduire au silence les personnes qui critiquent publiquement des individus, des entreprises ou des groupes d'intérêt puissants, ou qui enquêtent sur eux ;
- la ventilation des données de base par les institutions publiques qui traitent les plaintes relatives aux libertés civiles reste rare, ce qui entrave le développement d'initiatives de prévention et de protection ciblant les groupes concernés.

94. Le rapport reconnaît la nécessité d'adopter une approche globale et pangouvernementale de la protection de l'espace civique, coordonnée entre les institutions publiques. En outre, il souligne qu'une évaluation continue de la mise en œuvre des cadres juridiques régissant l'espace civique au niveau national pourrait s'avérer profitable à tous les pays dans le cadre du renforcement de leurs démocraties. Il indique que, dans certains pays, la révision de la législation en vigueur pourrait contribuer à garantir qu'elle est conforme aux normes internationales et qu'elle ne restreint pas les libertés civiques. En outre, la mise en place d'un suivi continu de l'espace civique, à l'aide de données ventilées pour comprendre les difficultés et les lacunes émergentes, et d'initiatives intergouvernementales visant à identifier et inverser les tendances négatives serait également utile.
95. Le rapport souligne que, même dans les démocraties bien établies, qui sont fortement engagées en faveur de la participation civique et qui adoptent une position internationale positive en ce qui concerne la protection de l'espace civique, un effort soutenu est nécessaire pour maintenir des normes élevées.
96. Le rapport du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG intitulé [L'espace juridique des Organisation non gouvernementale en Europe](#) porte sur la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2007)14. Il en ressort que les ONG d'un peu plus des deux cinquièmes des pays interrogés ne semblent toujours pas en avoir connaissance et que de nombreux États membres du Conseil de l'Europe ne s'inspirent pas, dans leurs législations, leurs politiques et leurs pratiques, des normes minimales énoncées dans cette recommandation, ne tiennent pas compte de ces normes dans le suivi des engagements qu'ils ont pris et ne veillent pas à ce que cette recommandation et l'exposé des motifs qui l'accompagne soient traduits et diffusés aussi largement que possible auprès des ONG et du public en général, ainsi qu'auprès des parlementaires, des autorités publiques compétentes et des établissements d'enseignement, et à ce qu'ils soient utilisés dans le cadre de la formation des agents publics.
97. Il ressort par ailleurs du rapport que : dans certains pays, des limites importantes seraient imposées aux activités « politiques » des ONG ; il semble y avoir des différences considérables dans le délai de traitement des demandes pour lesquelles une certaine forme d'approbation est requise pour la création d'ONG ; de nombreux pays sont ouverts à la présence d'ONG étrangères et sont prêts à autoriser les ONG nationales à collaborer avec des ONG basées sur d'autres territoires ; l'adoption de mesures permettant aux ONG et à leurs activités d'acquérir le statut d'organisme de bienfaisance ou d'utilité publique pourrait être plus généralisée ; l'obligation pour les ONG de soumettre des rapports sur leurs comptes et sur leurs activités à un organe de contrôle désigné semble aller au-delà de la disposition de la Recommandation selon laquelle cette exigence devrait s'appliquer avant tout à celles qui bénéficient d'une aide publique quelconque ; et tous les pays ne semblent pas prêts à tirer parti de la précieuse expérience des ONG ni à les consulter lors de l'élaboration de leurs lois et politiques.

98. Les conclusions du rapport sont les suivantes :

il reste encore beaucoup à faire pour assurer le respect des normes importantes énoncées dans la Recommandation CM/Rec(2007)14. Il existe manifestement de bonnes bases pour y parvenir dans de nombreux pays. Cependant, il est nécessaire non seulement de les renforcer afin de créer un environnement véritablement favorable, mais aussi de remédier rapidement au non-respect de ces normes dans certains pays.

99. Dans son rapport intitulé [Rôle essentiel des mouvements sociaux s'agissant de reconstruire en mieux](#), le Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association souligne le rôle important que jouent les mouvements sociaux dans le monde pour créer des sociétés plus justes et plus inclusives. Il souligne que les mouvements sociaux ont un rôle clef à jouer s'agissant d'aider les États à reconstruire en mieux après la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (covid-19) pour se remettre des problèmes liés à la pandémie et à assurer la mise en œuvre intégrale du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

100. Il regrette toutefois que de nombreux États n'aient pas pleinement respecté les droits des mouvements sociaux à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association. Le Rapporteur spécial recommande par conséquent un ensemble de mesures que les États et autres parties prenantes peuvent adopter afin de favoriser un environnement ouvert et favorable aux mouvements sociaux, et de renforcer ainsi leur capacité à contribuer à la construction d'un avenir plus inclusif, équitable, durable et ouvert. Les mesures recommandées sont les suivantes : créer un espace sûr et propice ; garantir des processus politiques inclusifs et une réactivité aux exigences ; promouvoir les mouvements sociaux et établir des partenariats ; fournir un appui ; et promouvoir la liberté de circulation.

Discrimination

101. Dans son rapport intitulé [Célébrer la contribution des femmes au militantisme et à la société civile : l'exercice des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association par les femmes et les fille](#), le Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association reconnaît et souligne la contribution des femmes, dans le cadre de la société civile et du militantisme, à la promotion de la démocratie, de la paix et du développement durable, et examine les obstacles, les actes de représailles et les contrecoups de genre et intersectionnels auxquels les femmes doivent faire face lorsqu'elles aspirent à exercer pleinement et dans des conditions d'égalité leurs droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association.

102. Il conclut que :

rien ne peut raisonnablement justifier la poursuite des tendances discriminatoires et violentes décrites dans le présent rapport, et encore moins la régression des avancées obtenues de haute lutte.

103. Le Rapporteur spécial formule ainsi des recommandations visant à promouvoir un environnement favorable aux droits des femmes de se réunir et de s'associer. Il formule notamment les recommandations suivantes :

85. (...) favoriser la formation de groupes dirigés par des filles et d'associations de jeunes féministes, et encourager et faciliter la participation des filles à la vie publique, notamment en leur faisant connaître des femmes impliquées dans la société civile et le militantisme qui puissent leur servir de modèles de référence et en créant, en partenariat avec la société civile, des programmes de mentorat.

86. Le Rapporteur spécial recommande que les organisations et les donateurs du secteur du développement fournissent des financements à plus long terme (tels que des subventions pluriannuelles) et mettent en place des systèmes de soutien de base pouvant s'adapter aux besoins et aux intérêts réels des organisations et des mouvements de femmes. Il s'agit notamment de fournir des financements pluriannuels en faveur des activités qui visent à transformer les relations entre les genres. Il encourage l'adoption de mesures visant à accroître et à faciliter le financement des organisations locales de femmes, y compris les organisations non enregistrées. Les organismes de développement et les bailleurs de fonds peuvent tirer parti de leur position au sein de la communauté internationale pour promouvoir les valeurs et les principes féministes intersectionnels dans les programmes de développement et renforcer la collaboration avec les organisations et mouvements de femmes.

90. Les acteurs de la société civile devraient revoir de manière proactive leur équilibre entre les genres et redoubler d'efforts pour atteindre les objectifs de parité et d'intersectionnalité dans leur pratique et leurs structures internes. Le Rapporteur spécial encourage la société civile à prendre les mesures suivantes :

a) s'engager à atteindre la parité dans les fonctions de direction d'ici 2030, conformément aux objectifs de développement durable. L'adoption de principes féministes intersectionnels peut aider la société civile à aborder et à contester les structures et pratiques oppressives et patriarcales au sein de leurs organisations ;

b) adopter et mettre en œuvre des politiques visant à prévenir et à combattre le harcèlement sexuel et la discrimination fondée sur le genre et intersectionnelle dans les organisations. La mise en œuvre efficace de ces mesures exigera une formation et une sensibilisation au genre rigoureuses et bien dotées en ressources ;

c) tisser des liens de solidarité avec et entre les groupes et mouvements de femmes, notamment ceux qui défendent les droits des femmes et l'égalité des genres.

104. La question de la discrimination en lien avec la liberté d'association est également abordée dans le rapport de l'Expert indépendant chargé de la question de la protection contre la violence et la discrimination liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre intitulé [Protection contre la violence et la discrimination liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre en relation avec l'exercice des droits fondamentaux à la liberté d'expression, de réunion pacifique et d'association](#). Tel que relevé dans le rapport, ces libertés s'avèrent essentielles pour participer pleinement à la société. Pourtant, dans toutes les régions du monde, les restrictions fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre visent à effacer les minorités vulnérables de la sphère publique et à les rendre invisibles. Les restrictions à la liberté d'expression, de réunion pacifique et d'association sont souvent justifiées par des motifs fallacieux et discriminatoires, sur fond de rhétorique politique hostile. Ainsi, au bout du compte, les lesbiennes, les gays, les bisexuels, les transgenres et les personnes de genre variant sont moins à même de défendre leurs

intérêts dans des environnements de plus en plus inhospitaliers. L'Expert parvient notamment aux conclusions suivantes :

77. Dans un contexte mondialisé, l'espace de la société civile s'érode. Il y a une prolifération de lois et de politiques qui empêchent les groupes de travailler sur les questions d'orientation sexuelle et d'identité de genre. Il s'agit d'un mélange dangereux fait de rhétorique publique hostile et trompeuse, de lois et politiques restrictives et d'un espace extrêmement limité pour la société civile. Il crée un environnement dans lequel la discrimination et la violence systématiques sanctionnées par l'État sont inévitables. Même lorsqu'une proposition de loi est finalement rejetée, le regard négatif porté par le public à la question de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre, associé aux processus législatifs contribue à créer un climat de violence. Il est urgent de s'attaquer à la discrimination et à la violence généralisées qui résultent de ces restrictions.

105. L'Expert indépendant conclut son rapport en proposant des recommandations aux États et aux autres parties prenantes sur des sujets tels que la stigmatisation, le discours de haine et la sensibilisation.

Environnement

106. Dans son rapport intitulé [L'exercice des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, préalable essentiel à la justice climatique](#), le Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, examine en détail les problèmes et les risques auxquels font face les individus, les communautés et les organisations qui exercent leurs droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association dans le but d'appuyer et de promouvoir la justice climatique. Il souligne que la société civile joue un rôle essentiel en ce qu'elle apporte des réponses à la crise climatique et veille à ce qu'une transition juste s'opère vers des économies et des sociétés écologiquement durables, notamment en facilitant un relèvement respectueux de l'environnement après la pandémie de covid-19. Il indique par ailleurs que les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association sont au cœur de l'action menée par les forces vives de la société civile aux fins de l'édification d'un avenir plus respectueux de l'environnement et ancré dans la durabilité.
107. Il ressort toutefois du rapport que, trop souvent, les droits en question sont ouvertement bafoués lorsque d'aucuns cherchent à les exercer au bénéfice de la justice climatique. Parmi les défis et les menaces analysés figuraient : les attaques physiques, les assassinats et les intimidations ; la diffamation, les campagnes de dénigrement et la diffusion d'informations trompeuses ; l'interdiction de manifestations pour le climat et les autres restrictions applicables aux réunions ; la criminalisation, le harcèlement judiciaire et la surveillance ; les restrictions imposées aux activités et à l'accès aux ressources financières de la société civile ; et les restrictions imposées à la participation aux négociations climatiques nationales et internationales. Il aborde par ailleurs les problèmes et risques auxquels font face certains groupes.

108. Le Rapporteur spécial invite ainsi les États et autres intervenants compétents à respecter et à garantir ces libertés fondamentales et à veiller à ce que les acteurs de la société civile puissent poursuivre leur action dans le domaine considéré. Il relève notamment la nécessité de créer un environnement propice à la société civile, essentiel pour régler la crise climatique et garantir une transition juste ; de prendre en considération la contestation et de faciliter les manifestations, y compris la désobéissance civile, lorsqu'elles concernent le climat ; de favoriser la participation la plus large possible à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques relatives au climat et à la transition juste ; de prévenir les attaques, de s'en protéger et d'en rendre compte ; et de mettre un terme au harcèlement juridique et à la surveillance illicite.

Établissement

109. Dans un [Avis](#) portant sur les modifications apportées aux lois croates sur les associations et les fondations – dont l'objectif général était de renforcer le cadre juridique global de lutte contre l'exploitation des ONG et d'autres entités privées à des fins illicites, ainsi que d'améliorer le cadre régissant la transparence des données relatives à leur enregistrement et à leur gouvernance interne – le Conseil d'experts a d'abord noté que ces modifications avaient été adoptées sans évaluation préalable des risques ou évaluation *ex ante* de l'impact et sans une période appropriée de consultation publique. En outre, les restrictions imposées aux personnes condamnées pour financement du terrorisme et blanchiment de capitaux en matière de création d'association ont été considérées comme potentiellement disproportionnées. Par ailleurs, la formulation des dispositions a été critiquée pour son manque de clarté, notamment en ce qui concerne les infractions et les sanctions pénales.

Exécution des arrêts

110. Dans son étude sur [L'exécution des arrêts concernant la liberté d'association : impact sur les organisations de défense des droits de l'homme et les défenseurs des droits de l'homme](#), le Conseil d'experts analyse les problèmes liés à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour ») concernant la liberté d'association.
111. L'étude met en évidence que, dans un grand nombre des affaires examinées, l'exécution des arrêts n'a pas été efficace, certains États n'ayant pas adopté de mesures individuelles adéquates ou effectives pour mettre fin à la violation et remédier, autant que possible, à ses conséquences. Ces manquements persistent invariablement, même longtemps après que les arrêts de la Cour ont été rendus. De même, certains États n'ont pas adopté, le cas échéant, les mesures de caractère général nécessaires pour mettre un terme aux violations similaires ou les prévenir.
112. Il existe de nombreuses affaires répétitives portant sur des violations de la liberté d'association, dans lesquelles les requérants sont victimes de violations identiques ou

similaires, alors que la Cour a précédemment rendu un arrêt concluant à une violation, ou dans lesquelles des violations identiques ou similaires sont subies par de nouveaux requérants. Cette situation se reproduit malgré les interventions répétées du Comité des Ministres.

113. L'étude conclut que la non-exécution des arrêts de la Cour concernant la liberté d'association ou leur exécution tardive constituent une continuation et une exacerbation des violations déjà subies par les requérants, et sont contraires aux normes relatives au traitement des ONG qui sont applicables aux États membres du Conseil de l'Europe, notamment à la Recommandation CM/Rec(2007)14 et à la Recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des Ministres aux États membres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe. Ces agissements témoignent d'un mépris pour la contribution essentielle apportée par la société civile dans toute sa diversité à la vie culturelle et au bien-être social des sociétés démocratiques, et sapent l'adhésion aux principes du pluralisme démocratique.
114. En vue de remédier à cette situation, le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG adresse des recommandations à l'intention de la Cour européenne des droits de l'homme, des États membres du Conseil de l'Europe, du Comité des Ministres, de la Secrétaire Générale, des Bureaux locaux du Conseil de l'Europe, de l'Assemblée parlementaire, ainsi que des institutions nationales des droits de l'homme et de la société civile.

Financement et ressources

115. Dans un [Avis](#) sur un projet de loi français relatif au financement des associations – qui imposerait aux associations culturelles et mixtes (ayant un objet à la fois culturel et social) de déclarer, au-delà de 10 000 euros, leurs ressources de provenance étrangère, et aux autres associations (sans objet culturel) de déclarer de leur côté tout financement étranger lorsqu'elles sont bénéficiaires de plus de 153 000 euros de dons annuels –, le Conseil d'experts s'inquiète du choix d'une présomption négative affectant tout financement étranger, plutôt que d'un mécanisme ciblant l'association suspecte du fait de ses agissements. Il considère que la condition d'ordre public pourrait justifier les mesures imposées aux associations soupçonnées de mettre en péril l'ordre public, mais pas une réglementation générale imposant à toutes les associations, quels que soient leur objet et leurs activités, les obligations de déclaration et de publicité en cause.
116. La proposition d'imposer à toute association demandant une subvention publique la conclusion d'un contrat d'engagement républicain est également source d'inquiétudes. Cela reviendrait à courir le risque de dénaturer en partie le statut des associations, qui sont des tiers essentiels entre le citoyen et la puissance publique, sans compter que la portée de l'engagement est incertaine.

117. En outre cette obligation risque de dissuader les associations concernées d'exprimer des vues ou de mener des actions qui, bien que protégées par les articles 10 et 11 de la CEDH, pourraient être perçues défavorablement par l'administration.
118. Par ailleurs, un autre motif de préoccupation tient à l'extension des causes de dissolution des associations. Sera pris en compte le fait pour l'association de « contribuer par ses agissements » à la discrimination (et non plus seulement le fait de la provoquer). La dissolution est également rendue possible lorsque leurs dirigeants se sont abstenus de faire cesser les agissements incriminés, alors qu'ils en avaient les moyens. L'extension de la dissolution, au-delà de la « provocation », pour prendre en compte le fait de « contribuer par ses agissements » à la discrimination, la haine ou à la violence marque un élargissement significatif des pouvoirs de l'administration. Cette rédaction distend nettement le lien de causalité requis entre le comportement de l'association et l'atteinte à l'intérêt public protégé.

Défenseurs des droits humains

119. Dans une série de rapports, la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs et des défenseuses des droits humains met en lumière leur contribution essentielle tout en soulignant les défis majeurs auxquels ils sont confrontés.
120. Cette contribution fait l'objet de trois rapports, dont le premier s'intitule [Persévérance et solidarité : les clés de vingt-cinq ans de réussite en matière de défense des droits humains](#). Dans ce rapport, la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs et des défenseuses des droits humains fait le point sur les vingt-cinq années qui se sont écoulées depuis l'adoption de la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus (Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme). Elle met en lumière plusieurs victoires et avancées obtenues par des défenseurs et défenseuses des droits humains, notamment en matière d'accès à la justice, de réformes législatives, de protection des personnes vulnérables et de responsabilité des entreprises, dont ils lui ont fait part. Le rapport est axé non plus sur les violations qui ont été commises contre des défenseurs des droits humains, mais sur les bons résultats que ces derniers ont obtenus et qui sont souvent méconnus.
121. Dans le rapport intitulé [Sentiers de la paix : les défenseuses des droits humains dans des situations de conflit, d'après-conflit ou de crise](#), la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains, analyse les conditions auxquelles sont confrontées les défenseuses des droits humains qui travaillent dans ces contextes, et souligne leur contribution à la paix et à la sécurité, malgré les environnements souvent difficiles, voire hostiles, dans lesquels elles évoluent. Des exemples de cas individuels de défenseuses travaillant dans ces contextes y sont présentés, ainsi que des recommandations adressées aux États et aux autres parties prenantes concernées visant

à mettre en place un environnement sûr et propice à la réalisation de leur travail légitime en faveur des droits humains.

122. Dans son rapport intitulé [La contribution des défenseurs et défenseuses des droits humains à la réalisation des objectifs de développement durable](#), la Rapporteuse spéciale montre que, pour chacun des 17 objectifs, ces militantes et militants placent la question des droits humains au cœur du développement durable et, ce faisant, aident les États à s'acquitter de leur obligation de ne laisser personne de côté. Elle insiste également sur le fait que leur travail est rendu plus difficile par les restrictions qui pèsent de plus en plus sur le droit de défendre les droits.
123. Par ailleurs, les défis majeurs auxquels les défenseuses et les défenseurs des droits humains sont confrontés sont abordés dans cinq rapports. Le premier est celui intitulé [Ultime mise en garde contre les menaces de mort reçues par les défenseurs et défenseuses des droits humains et contre les exécutions dont ils font l'objet](#). Dans ce rapport, la Rapporteuse spéciale fait le point sur les exécutions de défenseurs et défenseuses des droits humains. Elle s'alarme de l'ampleur de ce phénomène dans de nombreuses régions du monde et analyse les menaces de mort qui, souvent, précèdent ces exécutions.
124. Les conclusions du rapport sont les suivantes :
103. De nombreux gouvernements manquent à leurs obligations morales et légales d'empêcher les assassinats de défenseurs et défenseuses des droits humains. Cette situation est principalement due à un manque de volonté politique. Les États peuvent et doivent intervenir pour prévenir ces assassinats en réagissant de manière plus efficace aux menaces dirigées contre les défenseurs des droits humains. De telles interventions consistent notamment à prendre des mesures pour mettre un terme au dénigrement et aux menaces qui visent les défenseurs et qui les exposent ainsi davantage aux agressions. Les entreprises doivent également agir lorsque des menaces sont proférées contre des défenseurs, afin d'éviter qu'elles ne dégénèrent en agressions.
125. Les recommandations formulées par la Rapporteuse spéciale comprennent une série de mesures de protection que les États devraient mettre en place, ainsi que des actions que les institutions nationales des droits humains, les entreprises et les institutions financières, les sociétés de médias sociaux, les ONG et les donateurs devraient entreprendre.
126. Dans son rapport intitulé [États pratiquant la dénégaration : détention prolongée de défenseurs et défenseuses des droits humains](#), la Rapporteuse spéciale analyse la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains en détention prolongée, qui purgent une peine de prison de dix ans ou plus. Elle appelle l'attention sur les facteurs sous-jacents qui concourent à ce phénomène de détention prolongée des défenseurs et défenseuses des droits humains résultant de leurs activités légitimes de défense des droits humains. La Rapporteuse spéciale fait état d'abus fréquents des législations

antiterroristes et connexes ainsi que de différents cas de défenseurs et défenseuses des droits humains condamnés à mort, mourant en détention ou torturés en détention.

127. Les conclusions du rapport sont les suivantes :

155. De nombreux gouvernements manquent à leurs obligations légales et morales en condamnant des défenseurs et défenseuses des droits humains à de longues peines de prison, puis en niant avoir agi de la sorte.

156. La cause principale est la volonté politique de faire taire ceux qui défendent pacifiquement les droits d'autrui, et les conséquences internationales négligeables qu'encourent les États qui commettent ces violations. Les États peuvent et doivent mettre immédiatement fin à cette pratique et abolir les mécanismes qui la rendent possible, notamment le détournement de lois antiterroristes et d'autres lois visant la sécurité nationale dont ils abusent contre les défenseurs et défenseuses des droits humains, le recours à des procès inéquitables, à des confessions obtenues sous la contrainte, et le refus aux défenseurs d'avoir accès à des avocats.

157. Imposer de longues peines de prison aux défenseurs et défenseuses des droits humains revient à détruire des vies, des familles et des communautés. Les États devraient immédiatement et définitivement mettre fin à cette pratique injustifiable, indéfendable et méprisable.

128. Parmi les recommandations formulées par la Rapporteuse spéciale à l'intention des parties compétentes en vue de faire cesser ces tendances et de les inverser, et afin d'éviter que ces phénomènes se produisent à l'avenir, figurent les suivantes :

160. Les institutions nationales de défense des droits humains et les ONG devraient : a) lorsqu'un défenseur ou une défenseuse sont arrêtés, mobiliser immédiatement une attention accrue et des interventions actives en sa faveur ; b) inviter des membres de la famille du défenseur ou de la défenseuse à prendre la parole dans des forums internationaux ; c) exposer dans les médias le cas des défenseurs et défenseuses en détention prolongée.

161. Il faudrait aussi que les ONG et les autres entités qui s'efforcent de faire libérer les défenseurs et défenseuses emprisonnés envisagent de mieux coordonner leur action. Le Mémorial des DDH, par exemple, coordonne l'activité de nombreuses ONG pour commémorer les défenseurs et défenseuses des droits humains qui ont été tués, mais les ONG ne déploient que peu d'actions collectives ou coordonnées visant à mutualiser leurs ressources, leurs informations et leurs efforts de plaidoyer en faveur des défenseurs des droits humains emprisonnés.

162. Les membres des parlements, d'autres instances élues et des organisations de la société civile, notamment les syndicats, devraient veiller à maintenir longuement l'attention sur les défenseurs des droits humains en détention, en évoquant leur situation (avec leur consentement) dans des forums publics et privés.

129. Dans le rapport intitulé [Au cœur du combat des défenseurs et défenseuses des droits humains contre la corruption](#), la Rapporteuse spéciale fait le point sur la situation des défenseurs et défenseuses engagés dans la lutte contre la corruption et souligne que les cadres de protection prévus pour les défenseurs des droits humains devraient leur être appliqués. Elle donne des exemples des différents types de menaces et des difficultés structurelles auxquelles font face les défenseurs et défenseuses des droits humains qui combattent la corruption et avance les conclusions suivantes :

116. La corruption est un problème qui relève des droits humains et elle doit être considérée comme telle par les États, les entreprises et la société civile. Les militants qui œuvrent pacifiquement en faveur

des droits d'autrui et contre la corruption devraient être reconnus comme des défenseurs des droits humains, protégés en conséquence et célébrés pour leur action. Conformément à leurs obligations en matière de droits humains, les États sont tenus de combattre la corruption, notamment en prenant les mesures voulues pour encourager les défenseurs des droits humains qui luttent contre la corruption et leur donner des moyens d'agir.

130. Elle recommande notamment aux États :

117 ... i) d'engager un véritable dialogue avec les organisations de la société civile et autres parties prenantes non étatiques à toutes les étapes du suivi de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption, de faire figurer des informations détaillées sur la collaboration avec la société civile dans les rapports d'examen et les résumés analytiques, et d'autoriser les organisations de la société civile et autres parties prenantes à participer, en qualité d'observateurs, aux travaux des organes subsidiaires de la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption, y compris le Groupe d'examen de l'application, qui supervise le suivi de l'application de la Convention.

131. Dans son rapport intitulé [Refuser de renoncer : les défenseurs et défenseuses des droits humains travaillant sur les droits des réfugiés, des migrants et des demandeurs d'asile](#), la Rapporteuse spéciale analyse la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains travaillant sur les droits des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile. Elle attire l'attention sur leur situation souvent vulnérable et sur les obstacles administratifs, juridiques, pratiques et sociétaux spécifiques auxquels ces personnes sont confrontées. Le rapport cite des exemples individuels de défenseurs des droits humains travaillant sur ces questions. La Rapporteuse spéciale adresse des recommandations aux États et aux parties compétentes sur les moyens de garantir un environnement sûr, accessible et favorable aux individus et aux organisations œuvrant pour la promotion et la protection des droits humains des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile. Elle recommande notamment aux États :

115. l) de permettre à chacun de défendre les droits d'autrui, indépendamment du statut migratoire, notamment en intégrant dans la législation nationale le droit de libre association pour les migrants, et d'encourager ceux-ci à s'organiser ;
m) de veiller à ce que le droit pénal ne soit pas détourné et ne serve pas à punir l'action humanitaire ni à persécuter les organisations de la société civile qui travaillent avec les personnes migrantes ;
n) de veiller à ce que les agents administratifs et ceux chargés de l'application des lois soient convenablement formés en matière de respect des droits des personnes travaillant sur les questions migratoires ;

132. Dans son rapport intitulé [« Nous ne sommes pas que l'avenir » : les difficultés que doivent surmonter les enfants et les jeunes défenseurs et défenseuses des droits humains](#), la Rapporteuse spéciale fait le point sur les circonstances dans lesquelles les enfants et les jeunes défenseurs et défenseuses des droits humains mènent leur action, l'accent étant mis sur les obstacles structurels et sociétaux qu'ils rencontrent, les restrictions légales imposées à leur participation à l'espace civique et les violations des droits humains qu'ils sont susceptibles de subir du fait de leurs activités pacifiques de promotion et de protection des droits humains.

133. Le rapport inclut des recommandations relatives aux normes et mécanismes de protection nationaux et internationaux, au renforcement de la participation aux affaires publiques et politiques, au renforcement de la participation aux processus des Nations Unies, au soutien à la collaboration et aux alliances, au renforcement des capacités, à la lutte contre l'âgisme envers les jeunes enraciné au sein du mouvement de défense des droits humains, à la lutte contre les discours négatifs et au renforcement de la mobilisation mondiale sur la question des enfants et des jeunes défenseurs et défenseuses des droits humains, aux sanctions en milieu scolaire ou universitaire, à l'accroissement des renseignements disponibles sur les restrictions aux droits des enfants et des jeunes défenseurs et défenseuses des droits humains, et à la suppression des restrictions injustifiées aux procédures bancaires et aux procédures d'enregistrement.
134. La détérioration de la situation des défenseurs des droits humains a également été soulignée dans le rapport intitulé [Les défenseurs des droits humains de l'espace Conseil de l'Europe en temps de crise](#), publié à l'issue de la table ronde avec des défenseurs des droits humains organisée par le bureau de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe en octobre 2022.
135. Les conclusions sont les suivantes :

La Commissaire aux droits de l'homme est fermement convaincue que pour relever ces défis sans précédent et préserver le tissu démocratique de nos sociétés, tous les pays européens devraient adopter une approche fondée sur le respect des droits humains, l'État de droit et la gouvernance démocratique dans le cadre de l'élaboration de leurs politiques et de leurs prises de décision.

Les participants à la table ronde ont également fait part de leur préoccupation face à la tendance du grand public à tolérer un affaiblissement de la protection des droits humains dans un contexte de crises à répétition, tendance qui a été observée dans de nombreux pays européens. Les médias jouent un rôle crucial dans ce contexte. Les participants ont observé un lien entre la liberté des médias dans un pays et la situation des défenseurs des droits humains dans ce pays, ces derniers rencontrant davantage d'obstacles et de représailles dans les pays où les médias sont contrôlés.

Pour faire face à ces tendances préoccupantes, les participants ont convenu qu'il était nécessaire de repenser le discours sur les droits humains afin de le rendre plus accessible et pertinent aux yeux du grand public. La protection des droits humains doit demeurer une priorité dans le débat public et guider le processus de prise de décision. Un autre élément essentiel est la solidarité : entre les États membres du Conseil de l'Europe, leurs citoyens et la société civile, ainsi qu'entre les défenseurs des droits humains. Les défenseurs des droits humains doivent rester unis et se soutenir mutuellement en ces temps plus hostiles et difficiles.

La communauté internationale a également un rôle essentiel à jouer dans ce contexte. Les participants ont insisté sur la nécessité pour les principales parties prenantes internationales, notamment les donateurs et les mécanismes de protection, d'adopter une approche réactive, flexible et innovante afin de soutenir les défenseurs des droits humains. Le financement pérenne est essentiel pour permettre aux défenseurs des droits humains d'accomplir leur mission, de préserver leur bien-être, notamment à l'aide d'un soutien psychologique, et de faire face aux différentes formes de harcèlement et d'intimidation dont ils sont la cible. Les participants à la table ronde ont également proposé de renforcer la coopération avec les différents mécanismes de protection et de soutien aux défenseurs des droits humains. En retour, ces mécanismes pourraient améliorer la coordination de leurs actions pour mieux les accompagner.

En temps de crise, la contribution des défenseurs des droits humains à la paix, à la liberté, aux droits fondamentaux, à la justice et à la démocratie est plus que jamais essentielle.

136. Outre les recommandations relatives aux situations spécifiques du Belarus et de la Russie, le rapport contient des recommandations sur la sûreté et la sécurité des défenseurs des droits humains, leur liberté et la liberté de réunion, l'incrimination de l'aide humanitaire et de la solidarité, le harcèlement judiciaire dont ils sont victimes et les poursuites stratégiques contre la participation publique (« les poursuites-bâillons »), le discrédit jeté sur les militants et les ONG, les questions liées à l'enregistrement, au signalement, aux sanctions et à la dissolution des ONG, ainsi que l'accès au financement et la participation aux affaires publiques.
137. Enfin, dans le rapport intitulé [Protéger les défenseurs des droits de l'homme en danger](#) (disponible en anglais uniquement), la FRA examine la situation des défenseurs des droits humains contraints de quitter leur pays en raison des risques trop élevés auxquels ils sont exposés. Dans de telles situations, elle note que les visas d'urgence constituent une aide immédiate essentielle, tandis qu'un titre de séjour à long terme permet d'assurer un soutien durable à ceux qui sont en exil. Toutefois, en l'absence de dispositions explicites dans la législation européenne pour protéger les défenseurs des droits humains, aucune approche commune et cohérente n'existe à l'échelle de l'UE. Le rapport examine les initiatives visant à faciliter l'entrée et le séjour temporaire au sein de l'UE, ainsi que les pratiques des États membres. Il propose également des recommandations sur la façon dont les États membres peuvent exploiter la flexibilité des dispositions juridiques actuelles pour offrir un refuge aux personnes qui fuient des États tiers.

Adhésion

138. Dans son [Avis](#) sur les modifications apportées à la loi turque sur les associations, qui exige la notification des changements dans la composition d'une association dans un délai de trente jours sous peine de sanction, ainsi que la déclaration du maintien de l'adhésion, le Conseil d'experts a estimé qu'aucune évaluation d'impact ni consultation publique adéquate n'avait été réalisée avant leur adoption. Les exigences en matière de notification et les sanctions prévues en cas de non-respect de ces exigences ont été jugées conformes aux exigences de légalité et de proportionnalité applicables aux restrictions à la liberté d'association.

Personnes migrantes et réfugiées

139. Dans son rapport intitulé [Opérations de recherche et de sauvetage et droits fondamentaux - Mise à jour de juin 2024](#), la FRA dresse un état des lieux des enquêtes pénales et autres procédures judiciaires engagées par les États membres de l'UE contre les organisations de la société civile déployant des navires et aéronefs de recherche et de sauvetage en Méditerranée, ainsi que contre certains membres d'équipage. Elle met en

lumière les obstacles auxquels la société civile est confrontée dans le cadre de ses efforts pour prévenir les décès en mer.

140. Le rapport du Conseil d'experts intitulé [Nécessité de mettre fin aux attaques contre les actions citoyennes de soutien aux réfugiés et aux autres migrants en Europe](#) explique dans quelle mesure les politiques destinées à dissuader les réfugiés et les autres personnes migrantes de se rendre en Europe affecte l'espace civique européen. Il examine les freins imposés aux ONG et aux réseaux de solidarité apportant une aide, humanitaire ou autre, aux personnes qui arrivent en Europe par mer ou par terre et à celles qui sont déjà là. Cette aide est pourtant l'une des facettes du rôle vital que joue la société civile dans la promotion de valeurs aussi fondamentales que les droits humains, la démocratie et l'État de droit, et elle relève, entre autres, du droit à la liberté d'association.
141. Les freins opposés aux citoyennes et citoyens concernés sont multiples : incrimination de leurs activités, réglementation stricte assortie de lourdes amendes, dénigrement public de leurs structures et de leurs actions, entraves à l'accès aux lieux où se trouvent les personnes réfugiées et migrantes, obstacles à la possibilité de s'enregistrer ou de rester enregistrés comme ONG et assèchement des sources de financement.
142. Le Conseil d'experts trouve frappant d'observer que ni les gouvernements, ni les institutions européennes n'ont engagé de dialogue digne de ce nom avec la société civile sur les mesures nécessaires, en pratique, pour offrir à tous les intéressés des solutions valables et respectueuses du droit et de leurs droits. Au lieu de se rapprocher des initiatives citoyennes, les accords d'externalisation négociés par des pays européens et par l'Union européenne sapent le travail de défense des droits humains et de la démocratie entrepris par des acteurs de la société civile dans les pays « partenaires ». On est loin, très loin de l'« approche multipartite et de partenariat » et de l'« approche mobilisant l'ensemble de la société » respectivement prônées par le [Pacte mondial sur les réfugiés](#) et le [Pacte mondial sur les migrations](#).
143. Toutefois, ce qui est plus frappant encore, c'est d'observer que, face aux attaques, les ONG et les réseaux de solidarité ne baissent pas les bras. En première ligne, des collectifs solidaires continuent d'agir pour assurer des services essentiels et offrir une aide humanitaire extrêmement précieuse. Des citoyennes et des citoyens, dans toute leur diversité, continuent de rester vigilants, de raconter, de dénoncer, de militer et d'aller en justice.
144. Dans son [Avis](#), ainsi que dans l'[Addendum](#) à cet Avis, le Conseil d'experts sur la compatibilité avec les normes européennes des modifications récentes et prévues à la législation grecque sur l'enregistrement des ONG engagées dans des activités liées à l'asile, à la migration et à l'inclusion sociale, le Conseil d'experts relève l'absence de consultation publique et de dialogue approprié et opportun avec les ONG concernées par ces réformes. Les exigences administratives lourdes, complexes, chronophages et

coûteuses liées à l'enregistrement des ONG et de leurs membres, y compris le réenregistrement et le maintien d'une adhésion active au registre, sont jugées disproportionnées et dépourvues de légitimité. De même, le processus d'agrément est jugé contraire aux principes de sécurité juridique en raison de critères imprécis et trop larges, du pouvoir discrétionnaire excessif laissé aux décideurs et de leur manque d'indépendance.

145. Il ressort en conclusion que ces dispositions risquent d'avoir un effet dissuasif majeur sur le travail de la société civile. De nombreuses ONG pourraient ne pas aller jusqu'au bout du processus d'enregistrement, soit parce qu'elles ne remplissent pas les critères formels d'éligibilité, soit parce qu'elles sont rejetées par les décideurs en raison d'exigences trop larges, ou encore parce qu'elles renoncent volontairement à s'enregistrer en raison des coûts élevés, du partage obligatoire de données personnelles ou du faible espoir d'obtenir l'enregistrement ou l'agrément.
146. Dans son [Avis](#) sur les dispositions relatives à la gestion des flux migratoires prévues dans un décret italien portant sur les opérations de recherche et de sauvetage, le Conseil d'experts relève une fois de plus qu'aucune consultation publique et aucun dialogue avec les ONG concernées par ces réformes n'a été mené de façon appropriée et en temps opportun. Par ailleurs, les exigences imposées aux ONG qui mènent des opérations de recherche et de sauvetage – relatives à la fourniture d'informations, à la collecte de données et au débarquement – sont jugées coûteuses, arbitraires et parfois illégales (dans la mesure où elles pourraient enfreindre le droit de la mer). Le Conseil d'experts estime qu'elles exposent les personnes vulnérables à des risques accrus et qu'elles portent atteinte à leur vie privée. Compte tenu du caractère illégal de certaines de ces dispositions et des risques accrus concomitants qu'elles feraient peser sur les ONG si elles décidaient de poursuivre leurs opérations de recherche et de sauvetage, le Conseil estime que ces dispositions auraient un effet dissuasif conséquent sur l'action de la société civile.

Participation à la vie politique et à la vie publique

147. Dans son rapport intitulé [Pratiques européennes relatives à la participation des ONG à l'élaboration des politiques](#), le Conseil d'experts identifie plusieurs conditions essentielles pour que l'expertise et l'expérience des ONG soient pleinement exploitées dans le cadre du processus d'élaboration des politiques publiques. Il s'agit notamment d'adopter une approche holistique, de mener un processus de consultation ouvert, de favoriser la participation inclusive et de respecter le principe de non-discrimination. Il précise également qu'une plateforme gouvernementale centralisée en ligne (eGouvernement) peut désormais s'imposer comme un outil essentiel de consultation avec les ONG et les autres parties prenantes. En outre, la nouvelle pratique de plus en plus plébiscitée consistant à établir un système de contrôle de la qualité des consultations (implication des parties prenantes) est considérée comme un moyen d'améliorer leur efficacité et leur

cohérence globales. Enfin, il est observé que certains États membres ont fait des progrès dans l'adoption d'outils numériques innovants, tels que des plateformes de discussion politique et des plateformes interactives de financement participatif, pour favoriser le dialogue politique et la participation dès les premières étapes de l'élaboration des politiques. Ces outils sont jugés particulièrement efficaces pour encourager les jeunes et les organisations de jeunesse à participer aux consultations.

Paix et transitions démocratiques

148. Dans son rapport intitulé [Importance des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association dans la promotion d'une paix durable et le renforcement des transitions démocratiques](#), le Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association met en lumière le rôle crucial que jouent les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, qui contribuent à garantir des processus de paix et de transition démocratique sans exclusive.
149. Il y souligne également les contributions vitales de la société civile et des mouvements à l'instauration d'une paix durable et aux transitions. Ces contributions concernent la protection et la prestation de services, la surveillance et l'alerte rapide, la mobilisation et la définition des programmes, la socialisation et la sensibilisation, la facilitation et la médiation, la représentation directe à la table des négociations, ainsi que la justice transitionnelle et l'établissement des responsabilités.
150. Il recense également les principaux obstacles et problèmes rencontrés, notamment l'exclusion et les obstacles à la participation, les menaces contre les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, les restrictions législatives, les menaces, l'intimidation et les représailles, les menaces et la surveillance numériques, ainsi que les attaques contre les militantes et les manifestantes.
151. Le Rapporteur spécial recommande des mesures que l'ensemble des parties prenantes peuvent prendre pour rendre possible, promouvoir et favoriser la participation de diverses entités de la société civile à ces processus, et ce, à toutes les étapes et à tous les niveaux de décision, afin de garantir une paix et des transitions démocratiques durables et justes. La création d'un environnement sûr et favorable, la promotion de l'inclusion et de la participation et l'apport d'un appui technique et financier figurent parmi les mesures recommandées.

Stigmatisation

152. Dans son rapport intitulé [Protection des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association contre la stigmatisation](#), la Rapporteuse spéciale sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association met en lumière les effets néfastes sur l'exercice effectif de ces libertés des discours négatifs et stigmatisants, de plus en plus nombreux, qui visent la société civile et les militants. Parmi les problèmes observés figurent la diffamation, la diabolisation et l'utilisation abusive des mesures et politiques de sécurité et de lutte contre le terrorisme, les discours contre l'influence étrangère et pour la préservation des intérêts nationaux, les discours exploitant la discrimination et le racisme structurel, les discours liés à la préservation de la croissance économique et du développement, les discours exploitant les griefs historiques et les conflits, la stigmatisation des enfants et des jeunes, la stigmatisation et la répression des principaux mouvements sociaux mondiaux et des syndicats, la stigmatisation et la répression des réunions pacifiques et des associations, ainsi que le rôle de la technologie.
153. La Rapporteuse spéciale appelle à prendre des mesures fermes pour prévenir et contrer ces discours, au titre des obligations qui incombent aux États de créer un environnement favorable et de faciliter l'exercice de ces droits. Les mesures proposées portent sur la modification des discours grâce à l'instauration d'un cadre normatif favorable, la lutte contre les discours anti-droits humains, l'élargissement de l'espace de dialogue et l'inclusion, la solidarité et le renforcement de la résilience, ainsi que sur la sensibilisation par la documentation.
154. Dans son rapport intitulé [Faire progresser les droits de l'homme grâce à l'interaction positive entre ces droits et le droit international humanitaire dans le cadre de la lutte contre le terrorisme](#), la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste salue le travail des organismes humanitaires, notamment les contributions que nombre d'entre eux apportent en tant que garants et facilitateurs de l'espace civique dans beaucoup de régions qui sont parmi les plus fragiles et les plus disputées du monde. Elle dénonce les atteintes à l'intégrité, à l'indépendance et à la capacité opérationnelle de ces organisations auxquelles se livrent, directement ou indirectement, les États à travers le prisme de la rhétorique ou des mesures antiterroristes, et souligne que leur rôle est déterminant pour la protection de l'humanité et de la dignité des plus vulnérables et, partant, pour la résolution des conflits.
155. La question de la stigmatisation est également abordée dans l'étude du Conseil d'experts intitulée [La stigmatisation des organisations non gouvernementales en Europe](#). L'étude vise à : comprendre dans quelle mesure les ONG sont stigmatisées pour leur travail en faveur de causes ou de groupes particuliers ; identifier les causes/groupes qui font l'objet d'une stigmatisation et comment les autorités publiques justifient les restrictions

imposées aux ONG qui soutiennent ces causes ou groupes ; et identifier les stratégies et les ressources qui peuvent aider à lutter contre la stigmatisation de ces ONG.

156. Les réponses au questionnaire sur lesquelles est basée l'étude font état d'une stigmatisation généralisée et préoccupante des ONG en Europe et en Russie, tout en reconnaissant que la situation varie inévitablement d'un pays à l'autre et qu'elle est en constante évolution. Les ONG qui s'avèrent particulièrement stigmatisées sont celles qui œuvrent dans le domaine des droits humains et des droits des minorités, ainsi que les ONG de surveillance (lutte contre la corruption et journalisme d'investigation) et les ONG environnementales. Parmi les formes de stigmatisation des ONG signalées dans l'étude, citons les mesures législatives, l'absence de protection juridique efficace, les campagnes de diffamation dans les médias, les agressions physiques contre des dirigeants et des membres d'ONG, un accès limité aux fonds publics et la mise à l'écart du processus décisionnel.
157. Il est néanmoins encourageant de constater que les ONG se sont activement attaquées à ce phénomène de stigmatisation par toute une série d'actions, notamment des actions de sensibilisation, mais aussi en nouant le dialogue avec les parties prenantes nationales et internationales, en se rapprochant d'institutions indépendantes et en engageant des procédures judiciaires au niveau national et européen. En particulier, un engagement solide et des efforts coordonnés du Conseil de l'Europe et des institutions de l'UE s'avèrent essentiels pour lutter contre la stigmatisation et encourager les États membres à honorer leur engagement en faveur de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit.

Encadrement

158. Le rapport du Conseil d'experts sur les [organisations non gouvernementales et la mise en œuvre des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme](#) révèle que l'application des obligations pertinentes entraîne, ou entraînerait, des charges importantes pour les ONG qui ne risquent pas d'être impliquées dans le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme, et ce, sans apporter de contribution utile à la lutte contre de telles activités.
159. Cette situation résulte en partie du fait que les obligations ont été formulées sans tenir suffisamment compte de la diversité des ONG. Malgré certaines améliorations, il semble encore possible d'ajouter des précisions supplémentaires sur la mise en œuvre afin de traiter plus spécifiquement du caractère particulier des ONG lors de l'application des normes du GAFI, et d'éviter ainsi que les États membres ne recourent à une approche uniforme qui impose des contraintes inutiles sans réel bénéfice pour la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Une telle conclusion a également été jugée applicable à la définition des obligations relatives aux bénéficiaires effectifs dans la directive 2015/849, qui ne précise pas particulièrement ce que ces obligations impliquent pour les ONG constituées en entités juridiques.

160. Néanmoins, le principal problème semble résider dans la mise en œuvre de ces obligations. À cet égard, il a été estimé que le processus d'évaluation pourrait davantage insister sur le fait que les mesures adoptées ne respectent pas toujours les limites imposées à l'application des normes du GAFI aux ONG et pourraient mieux se concentrer sur l'utilisation effective des mesures de mise en œuvre et leur impact sur les ONG. En particulier, l'accent légitime mis sur l'importance de l'évaluation des risques dans les normes du GAFI ne semble pas être pris suffisamment au sérieux par l'ensemble des États membres.
161. Il a également été jugé souhaitable que les ONG participent au processus d'évaluation non seulement avant la rédaction des rapports, mais aussi après, notamment lors des réunions plénières et des activités de suivi, ainsi que dans le cadre de la fourniture d'une assistance technique.
162. Dans un [avis](#) sur la loi LXXXVIII de 2023 sur la protection de la souveraineté nationale (« la loi »), prévoyant la création en Hongrie du Bureau de protection de la souveraineté chargé de surveiller régulièrement les partis politiques, ONG et autres entités au nom de la « protection de la souveraineté nationale », la Commission de Venise estime que l'existence d'un bureau doté d'un pouvoir discrétionnaire aussi large, reposant sur des bases juridiques vagues et échappant à tout contrôle de l'État, soulève de vives inquiétudes quant à l'exercice d'un pouvoir disproportionné et injustifiable dans une société démocratique. De plus, elle considère que, quelle que soit la qualification juridique du Bureau au sens du droit hongrois, son pouvoir public même menace la liberté d'expression et d'association d'une manière qui suscite de sérieux doutes quant à sa conformité avec les normes internationales. Enfin, la Commission de Venise n'a pas vu la nécessité d'établir un nouvel organe qui chevauche clairement les institutions ordinaires de l'État, sans prévoir de garanties correspondantes pour encadrer les ingérences dans l'exercice des droits fondamentaux.
163. Dans cet [avis](#), la Commission de Venise estime que l'extension par la loi de l'interdiction du financement des partis politiques par des sources étrangères à tous les concurrents aux élections, y compris les candidats individuels et les ONG locales enregistrées en tant qu'organisations de nomination, semble légitime. Cependant, elle juge la nouvelle définition du soutien étranger trop large car elle ne fait aucune distinction fondée sur les types de sources de financement (États, entités privées, partis politiques en particulier) et ne prévoit aucune exception pour le financement par des organisations internationales. De plus, les dispositions qui régissent l'utilisation interdite de fonds étrangers dans le cadre d'élections, ainsi que les exigences de déclaration et les sanctions administratives correspondantes, sont considérées comme trop larges et pas assez précises. En particulier, il n'apparaît pas clairement de quelle manière et sur quelle base il sera établi que certaines activités a) visaient à influencer ou à tenter d'influencer la volonté des électeurs, et b) ont été financées par des fonds étrangers et non par d'autres sources de revenus et d'actifs

des candidats et des organisations de nomination. Selon la Commission de Venise, la loi est formulée de telle manière qu'elle couvre potentiellement tous les fonds étrangers reçus à tout moment, même en dehors des processus électoraux. Elle estime qu'une réglementation aussi large pourrait avoir un effet dissuasif sur le débat libre et démocratique en Hongrie et sur l'engagement des citoyens dans les élections, notant que certaines ONG avaient déjà refusé d'accepter des financements étrangers (en dehors du cycle électoral) et que d'autres ne présenteraient plus de candidats aux élections. L'imprécision des termes et des définitions est jugée encore plus problématique lorsqu'il s'agit de dispositions de droit pénal relatives à l'influence illégale de la volonté des électeurs.

164. Enfin, la Commission de Venise est préoccupée par les modifications apportées au code pénal, qui consistent à interdire à l'auteur de l'infraction dans le contexte électoral d'être une personne responsable au sein d'une ONG ou d'occuper un poste dans un parti politique. Cette peine résiduelle a été jugée disproportionnée, car elle empêche les individus d'exercer un rôle de direction dans les ONG et les partis politiques, dans certaines circonstances même pour le reste de leur vie. Un autre problème de cette disposition est que dans les cas méritant une attention particulière, la « déchéance » peut être levée. Cette terminologie est considérée comme trop large et trop vague pour être utilisée dans ce domaine politiquement sensible.

Terrorisme et extrémisme

165. Dans le rapport intitulé [Conséquences sur les droits de l'homme des politiques et des pratiques visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent](#), la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste examine les effets nationaux et internationaux du recours généralisé à des politiques et à des pratiques de prévention et de répression de l'extrémisme violent. Même s'il reconnaît que la lutte contre l'extrémisme violent est un impératif social et politique, le rapport rappelle que seules des politiques axées sur le respect et l'affirmation des droits permettront de prévenir la violence à long terme. Il fait également observer que les politiques et pratiques actuelles de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent ne reposent sur aucune base scientifique solide et qu'il n'existe aucun mécanisme de suivi ou d'évaluation chargé de vérifier leur conformité avec les droits humains, même au sein des Nations Unies.
166. La Rapporteuse spéciale met en garde contre le recours à des politiques simplistes pour prévenir et combattre l'extrémisme violent dans les situations de conflit complexe ou de fragilité, ces situations nécessitant au contraire un train de mesures diverses. Elle constate en particulier que le droit ne définit pas précisément l'extrémisme ni l'extrémisme violent, et que cette lacune conduit à des atteintes généralisées aux droits humains. Selon le rapport, les groupes religieux, les groupes minoritaires et la société civile sont particulièrement touchés par les violations des droits humains, qui concernent même des

droits non susceptibles de dérogation. Il relève que les groupes de population concernés par les mesures visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent n'ont toujours pas de véritable rôle consultatif ou participatif dans l'adoption de ces mesures et appelle l'attention sur le fait que les femmes et les filles sont utilisées comme outils de prévention et de répression de l'extrémisme violent, ce qui soulève plusieurs questions d'ordre éthique. La Rapporteuse spéciale rappelle aux entités des Nations Unies qu'elles sont tenues à une obligation fondamentale de prudence lorsqu'elles fournissent une assistance technique et contribuent au renforcement des capacités en matière de prévention et de répression de l'extrémisme violent.

167. Dans le rapport intitulé [Promotion des droits humains par leur intégration au renforcement des capacités et à l'assistance technique antiterroriste aux niveaux national, régional et mondial](#), la Rapporteuse spéciale constate que rien n'est fait pour associer un large éventail de parties prenantes au renforcement des capacités et à l'assistance technique, notamment la société civile au niveau national. Elle insiste sur le fait que la participation de la société civile au secteur de la sécurité et le contrôle civil de ce secteur sont indispensables pour prévenir efficacement le terrorisme.
168. Par ailleurs, dans la rapport intitulé [Impact de la lutte antiterroriste sur le rétablissement, la consolidation et la pérennisation de la paix ainsi que sur la prévention et le règlement des conflits](#), la Rapporteuse spéciale observe des difficultés accrues pour les acteurs des Nations Unies et de la société civile qui dénoncent les changements néfastes imputables à l'expansion rapide du dispositif de lutte antiterroriste onusien qui fait que les États souscrivent à un modèle d'assistance technique et de renforcement des capacités soutenu par une logique de prestation de services sur demande, sans que soit réellement prise en considération la façon dont ce genre d'activités bénéficiera *in fine* aux principaux intéressés, à savoir les populations des États concernés.
169. De plus, dans le rapport sur les [effets sur les droits de l'homme de la mise au point, de l'utilisation et du transfert de nouvelles technologies dans le cadre de la lutte antiterroriste et de la prévention et de la répression de l'extrémisme violent](#), la Rapporteuse spéciale attire l'attention sur les effets dévastateurs de la mise en place de technologies à haut risque très intrusives, notamment la biométrie, la surveillance et les drones, sur les droits humains, en particulier sur l'exercice des droits à la protection de la vie privée et à la liberté d'expression, d'association et de participation à la vie politique. Le rapport démontre que les raisons justifiant l'adoption de telles technologies et leurs restrictions supposées sont rarement légitimes, et que l'argument selon lequel ces technologies sont employées à titre exceptionnel pour faire face à des problèmes de sécurité n'est pas recevable lorsque rien n'est fait dans la réalité pour restreindre l'utilisation généralisée et systématique des technologies de façon à préserver les droits humains ou l'État de droit.

170. Enfin, dans le rapport intitulé Protection des droits humains par les organisations régionales dans la lutte antiterroriste : questions relatives aux normes, à la coopération, aux victimes du terrorisme et à la reddition de comptes, le Rapporteur spécial formule des recommandations aux organisations régionales et aux États, notamment :

77. Créer et faire connaître les moyens existants, pour les divers acteurs de la société civile, de participer régulièrement, facilement, concrètement et sans discrimination à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des mesures antiterroristes ; veiller à ce que les mécanismes d'établissement des responsabilités et de recours soient accessibles à la société civile ; protéger cette dernière contre les représailles.

171. Dans un [avis](#) sur la loi turque n° 7262 relative à la prévention du financement de la prolifération des armes de destruction massive, la Commission de Venise estime que, malgré l'intention du législateur de se conformer aux recommandations fournies par le rapport du GAFI sur la Turquie et à certaines résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, la solution choisie va au-delà de leur cadre, puisque les nouvelles dispositions s'appliquent à toutes les associations, quels que soient leurs objectifs et leurs registres d'activités, et entraînent des conséquences non négligeables pour les droits humains fondamentaux, en particulier le droit à la liberté d'association et d'expression, ainsi que le droit à un procès équitable. Par ailleurs, elle déplore l'absence de consultations avec la société civile et considère que les dispositions relatives aux activités de collecte de fonds des associations pourraient entraîner une restriction grave de leur liberté d'association.
172. Bien qu'il existe un risque que des fonds soient utilisés pour financer des activités terroristes, le champ d'application indifférencié des nouvelles dispositions ne semble pas répondre aux exigences de nécessité et de proportionnalité. De plus, l'ambiguïté de la formulation des amendements, le contrôle gouvernemental sur les tentatives de collecte de fonds en ligne en l'absence de critères clairs et objectifs pour les demandes d'autorisation, ainsi que le large pouvoir discrétionnaire des autorités pour appliquer des sanctions, peuvent avoir un impact négatif sur les activités légitimes de collecte de fonds des ONG et donc violer leur droit à la liberté d'association. Le manque de transparence de l'évaluation des risques et son application sans discernement à l'ensemble du secteur de la société civile, plutôt qu'à des ONG spécifiquement identifiées comme vulnérables au financement par des entités terroristes, peuvent entraîner une utilisation abusive des audits visant à dissuader l'activisme de la société civile sous couvert d'« évaluation des risques ».
173. La Commission de Venise s'inquiète également de certains amendements à la loi sur les associations qui permettent aux autorités de révoquer des membres du conseil d'administration sans contrôle judiciaire et de les remplacer par des administrateurs désignés sans approbation des membres de l'association concernée. L'introduction dans la direction d'une association de nouvelles personnes sans agrément et sans garanties claires qu'elles agissent dans l'intérêt de l'association et de ses membres, constitue une

atteinte grave au droit des associations de gérer leurs affaires. La Commission de Venise note que les associations étrangères, auxquelles le droit turc est applicable pour leurs activités en Turquie, y compris les dispositions relatives à la communication des données, sont elles aussi concernées par les lacunes des amendements en question. Elle considère que le fait de leur imposer l'obligation de demander une autorisation pour toute activité de coopération en Turquie ne répond pas aux exigences de nécessité et de proportionnalité.

174. Enfin, dans un [avis](#) sur les amendements à la législation biélorusse affectant les ONG, le Conseil d'experts estime que l'introduction d'une conception trop large des « activités extrémistes » et l'imposition de contrôles excessifs sur l'organisation et la tenue d'événements de masse menacent gravement le fonctionnement et la survie des ONG en Biélorussie.

Transparence

175. Dans un [avis](#) sur une série de projets de loi introduits par la Douma d'État russe en 2020 visant à modifier les lois concernant les « agents étrangers », la Commission de Venise exprime son inquiétude quant à leurs effets cumulés sur les entités, les individus, les médias et, plus largement, la société civile. Elle recommande aux autorités russes d'abandonner le régime spécial d'enregistrement, de déclaration et d'obligation de divulgation publique pour les associations, les médias et les personnes recevant un « soutien étranger », y compris les sanctions administratives et pénales qui y sont liées.
176. À défaut, elle les invite à réviser en profondeur non seulement les amendements les plus récents, mais aussi l'ensemble de la législation sur les « agents étrangers », en restreignant considérablement la définition juridique de cette désignation afin de servir l'objectif déclaré de transparence. Plus précisément, elle estime que les notions d'« activités politiques » et de « soutien étranger » devraient être abandonnées au profit d'indicateurs permettant de suivre de manière fiable les formes répréhensibles d'ingérence étrangère. De plus, au minimum, l'étiquette stigmatisante et trompeuse d'« agent étranger » devrait être remplacée par une désignation plus neutre et plus précise. Cette nouvelle désignation ne devrait pas être utilisée comme critère pour interdire à des personnes d'entrer dans la fonction publique. De même, les organisations non commerciales et les médias ainsi désignés ne devraient pas se voir interdire de participer à des activités de campagne. Enfin, elle déclare que les sanctions pénales, notamment le travail obligatoire et la privation de liberté, ne devraient pas être appliquées aux violations des obligations d'enregistrement, de déclaration et de divulgation publique des « agents étrangers », même selon la définition plus restreinte de cette désignation. Par ailleurs, la peine de dissolution des organisations non commerciales devrait être réservée aux cas extrêmes de violations menaçant la démocratie.
177. Un [avis](#) similaire a également été adopté par le Conseil d'experts.

178. Dans un [avis conjoint](#) sur le projet de loi de la Republika Srpska concernant le registre spécial et la publicité du travail des organisations à but non lucratif, qui impose des obligations d'enregistrement et de déclaration aux organisations qui reçoivent des financements étrangers et leur interdit de mener des « activités politiques », le BIDDH de l'OSCE et la Commission de Venise concluent que la raison d'être du projet de loi n'est pas claire et ne semble pas fondée sur une évaluation des risques ni sur des consultations avec les associations et autres personnes potentiellement concernées. De plus, les nombreux termes généraux du projet de loi sont susceptibles de ne pas respecter l'exigence selon laquelle toute restriction au droit à la liberté d'association doit être prévue par la loi, ce qui implique qu'elle soit prévisible. En outre, les nouvelles obligations de déclaration imposeraient aux organisations à but non lucratif de déclarer tous les financements reçus, quel qu'en soit le montant, même s'il s'agit de sommes mineures, ce qui représenterait une charge importante pour elles. Le projet de loi ne définit pas clairement le type d'informations ou de documents qui peuvent être exigés des organisations à but non lucratif par l'organisme d'inspection compétent, et ne prévoit aucun garde-fou pour prévenir le risque potentiel d'abus de la réglementation ou de mesures discriminatoires pouvant conduire au harcèlement. De plus, il existe un risque important que les dispositions du projet de loi relatives à l'interdiction des activités des organisations à but non lucratif en raison d'actes contraires à ses dispositions, quelle que soit leur gravité, soient appliquées sans tenir compte du principe de proportionnalité. D'ailleurs, l'éventail des amendes qui pourraient être imposées semble disproportionné. Enfin, le projet de loi ne contient pas des dispositions garantissant l'accès à des voies de recours efficaces pour contester ou demander le réexamen des décisions prises dans le cadre de sa mise en œuvre et susceptibles de porter atteinte au droit à la liberté d'association et d'expression.
179. Le [Conseil d'experts](#), le [BIDDH de l'OSCE](#) et la [Commission de Venise](#) ont rendu des avis sur la loi relative à la transparence de l'influence étrangère de la République de Géorgie. Selon les conclusions de ces avis, les dispositions de cette loi – qui obligent les organisations « poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère » à s'enregistrer et traitent d'autres questions liées à la transparence de leurs activités – imposent des restrictions aux droits à la liberté d'expression, à la liberté d'association et à la vie privée qui ne satisfont pas aux exigences de légalité, de légitimité, de nécessité dans une société démocratique et de proportionnalité, ainsi qu'au principe de non-discrimination énoncé dans les dispositions pertinentes de la Convention européenne des droits de l'homme et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

D. JURISPRUDENCE

180. Les affaires mentionnées dans cette section traitent également d'une multitude de questions concernant les ONG, à savoir leurs objectifs, enregistrement, capacités,

adhésion, activités, symboles, financement et ressources, protection, dissolution et qualité de victime.

181. La plupart des affaires ont été tranchées par la Cour européenne des droits de l'homme (la « Cour ») au titre des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme (la « Convention »). Toutefois, certains arrêts de la Cour interaméricaine des droits de l'homme et des juridictions de l'Union européenne sont également cités.
182. Ces affaires portent non seulement sur l'exercice du droit à la liberté d'association, mais aussi sur la jouissance d'un large éventail de droits (respect de la vie privée, liberté de religion, liberté d'expression, liberté de réunion, droit à un recours effectif et interdiction de la discrimination), ce qui témoigne de l'impact considérable des restrictions imposées aux ONG.
183. Dans l'ensemble, les décisions suivent une jurisprudence établie, mais certains développements importants sont à noter, en particulier concernant le financement et la désignation des ONG comme extrémistes.

Objectifs

184. Les affaires abordées sous ce thème mettent en cause des mesures visant des objectifs jugés inadmissibles, de nature religieuse ou ethnique, ou relevant du domaine d'un parti politique.

Religion

185. Sans se prononcer sur le caractère admissible des objectifs de l'entité envisagée, la Cour a exprimé de sérieux doutes dans l'affaire *Yordanovi c. Bulgarie*, requête n° [11157/11](#) du 3 septembre 2020, quant à la nécessité de recourir à des sanctions pénales à l'encontre de la tentative alléguée de créer un parti politique sur une base religieuse. Selon la Cour, une condamnation pénale constitue l'une des formes les plus graves d'ingérence dans le droit à la liberté d'expression, ce qui vaut également pour le droit à la liberté d'association, dont l'un des objectifs est la protection des opinions et de la liberté de les exprimer, en particulier lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, de partis politiques.
186. Or, en concluant que les poursuites pénales engagées contre les requérants pour avoir tenté de créer un parti politique sur une base religieuse n'étaient pas nécessaires dans une société démocratique et constituaient ainsi une violation de l'article 11 de la Convention, la Cour a relevé tout d'abord qu'ils n'avaient pas dûment poursuivi la procédure requise pour enregistrer un parti politique. En conséquence, le parti ne pouvait ni exister ni exercer d'activité. Dès lors, le résultat visé par les autorités – à savoir la coexistence pacifique des groupes ethniques et religieux en Bulgarie – pouvait être atteint

dans le cadre d'une telle procédure, en refusant de faire droit à une demande d'enregistrement de ce parti politique. La Cour a également noté que les autorités avaient la possibilité de dissoudre un parti déclaré inconstitutionnel par la Cour constitutionnelle. Elle n'a donc vu aucune raison justifiant le recours à des poursuites pénales dans les circonstances de cette affaire en plus des autres moyens disponibles.

187. Autre élément pertinent dans cette conclusion, la disposition pénale invoquée n'avait pas été adoptée, au temps du régime communiste, dans le but d'empêcher une communauté religieuse d'utiliser les institutions démocratiques pour s'emparer du pouvoir au détriment des autres communautés, mais plutôt d'éliminer toute possibilité de réapparition des partis politiques « capitalistes ». Par conséquent, cette disposition ne visait pas à défendre la tolérance religieuse et ethnique en Bulgarie.¹

Appartenance ethnique

188. En se référant aux deux affaires précédentes, la Cour, dans l'affaire *Savenko et autres c. Russie*, requête n° [13918/06](#) du 14 septembre 2021, a admis que le refus d'enregistrer le parti politique des requérants en raison de son appartenance ethnique, interdite par le droit interne, répondait à des objectifs légitimes de prévention des troubles et de protection des droits et libertés d'autrui. Toutefois, elle a estimé que ce refus n'était pas suffisamment justifié, car le programme politique du parti ne visait pas exclusivement à défendre les droits de la population ethniquement russe, mais aussi ceux de l'ensemble des russophones, c'est-à-dire de nombreuses autres ethnies. Il n'y avait donc aucun élément permettant d'établir une quelconque discrimination ethnique ou un risque pour la coexistence démocratique pacifique des communautés ethniques que le parti prétendait représenter. De plus, malgré les allégations de manquement aux obligations formelles liées à la procédure d'enregistrement, la Cour n'a pas considéré que leur respect aurait changé l'issue de la procédure interne au point d'empêcher de conclure à une violation de l'article 11 de la Convention en raison du refus d'enregistrer le parti politique des requérants.

Politique

189. Dans les affaires *Club macédonien pour la tolérance ethnique en Bulgarie et Radonov c. Bulgarie*, requête n° [67197/13](#) du 28 mai 2020, et *Vasilev et Société des Macédoniens réprimés en Bulgarie victimes de la terreur communiste c. Bulgarie*, requête n° [23702/15](#) du 28 mai 2020, les refus d'enregistrement fondés sur le motif que les associations concernées défendaient l'idée de l'existence d'une minorité ethnique macédonienne en

¹ La juge Mira Raycheva a exprimé une opinion dissidente en estimant que, même dans le cadre de la marge d'appréciation restreinte laissée aux États contractants, la sanction imposée pouvait être justifiée, car les tribunaux avaient rendu un jugement mesuré, détaillé et motivé, et avaient mené une analyse approfondie et exhaustive des éléments ayant motivé son imposition. Ainsi, l'affaire pouvait être considérée comme ayant donné lieu à un exercice de mise en balance approprié.

Bulgarie ou, dans le second cas, d'une minorité opprimée, et que leurs objectifs étaient politiques et ne pouvaient donc être poursuivis que par un parti politique, sont autant d'éléments que la Cour a jugés insuffisants pour justifier un refus d'enregistrer des associations similaires.

Enregistrement

190. De nombreuses affaires traitent de refus d'enregistrement d'associations et d'églises, ces dernières étant plus largement concernées dans la mesure où la garantie de la liberté de religion prévue à l'article 9 de la Convention s'interprète à la lumière de la garantie de la liberté d'association de l'article 11.
191. Les questions soulevées dans ces affaires portent sur des allégations de vices de procédures, le nom choisi, la conduite présumée des requérants, et la forme ou le statut demandé.
192. Cependant, il convient de noter qu'une requête relative au refus d'un tribunal d'ordonner l'enregistrement d'une église en tant qu'organisation religieuse, après un constat de violation des articles 9 et 11 de la Convention, a été rejetée par la Cour dans l'affaire *Sultanov et Église de scientologie Nizhnekamsk c. Russie* (déc.), requête n° [59470/11](#) du 11 mai 2021, car incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention. Elle a estimé que le refus ne reposait pas sur de nouveaux motifs pertinents susceptibles de donner lieu à une nouvelle violation, dès lors que les requérants n'avaient engagé aucune nouvelle procédure d'enregistrement, et qu'il appartenait au Comité des Ministres de superviser l'exécution des arrêts de la Cour.²
193. Voir aussi les *Objectifs* ci-dessus.

Allégations de vices de procédures

194. Dans les affaires *Abdullayev et autres c. Azerbaïdjan*, requête n° [69466/14](#) du 20 mai 2021, et *Mehman Aliyev et autres c. Azerbaïdjan*, requête n° [46930/10](#) du 20 mai 2021, la Cour a constaté que le ministère de la Justice n'avait pas respecté les exigences du droit interne en matière de procédure d'enregistrement, à savoir identifier toutes les irrégularités alléguées en une seule fois et accorder explicitement aux requérants un délai de vingt jours pour y remédier. Dès lors, le refus des autorités nationales d'enregistrer les associations en question était illégal, ce qui dispensait la Cour d'examiner la conformité du refus aux autres exigences de l'article 11, paragraphe 2, de la Convention (poursuite d'un but légitime et nécessité de l'ingérence).

² Une décision similaire a été rendue dans l'affaire *Église de scientologie de Saint-Petersbourg et autres c. Russie* (déc.), requête n° [47871/17](#) du 23 novembre 2021.

195. Une conclusion similaire de violation de l'article 11 a été rendue dans l'affaire *Centre d'observation des élections et autres c. Azerbaïdjan*, requête n° 64733/09 du 2 décembre 2021. Cependant, dans cette affaire, la Cour a également réaffirmé son rejet précédent de l'argument selon lequel le droit interne permettait aux ONG de fonctionner correctement sans enregistrement.
196. De plus, compte tenu de la façon dont les autorités ont traité les demandes d'enregistrement de l'association, la Cour a jugé nécessaire de souligner que le gouvernement n'avait pas démontré de manière convaincante que les refus répétés d'enregistrement visaient à garantir le respect de la loi et, partant, la « défense de l'ordre ». Elle a également estimé qu'il n'avait pas été établi que ces refus poursuivaient l'un des autres objectifs pouvant justifier une ingérence au titre de l'article 11 de la Convention. Par conséquent, la Cour a pris la mesure inhabituelle de conclure que l'ingérence dans le droit des requérants résultant du processus prolongé d'enregistrement, ne poursuivait aucun but légitime.
197. Par la suite, dans l'affaire *Centre d'observation des élections et d'éducation à la démocratie et autres c. Azerbaïdjan*, requête n° [70981/11](#) du 12 janvier 2023, la Cour a de nouveau constaté une violation de l'article 11 en raison du refus d'enregistrer l'association requérante. Elle a considéré que, même en admettant l'existence de motifs factuels et juridiques permettant de conclure que les documents d'enregistrement comportaient les irrégularités alléguées par le ministère de la Justice, aucune d'entre elles ne portait sur des éléments substantiels relatifs à l'existence ou aux activités de l'association requérante. Ces irrégularités relevaient uniquement d'un caractère procédural voire technique. La Cour a conclu qu'il n'était pas évident de comprendre pourquoi les autorités nationales n'avaient pas considéré ces irrégularités comme des « lacunes rectifiables ».
198. En effet, en appliquant la disposition législative pertinente à tout manquement, même minime, à une norme interne – indépendamment de la portée substantielle de ladite norme – la Cour a estimé que les autorités nationales avaient adopté une interprétation excessivement large et imprévisible de cette disposition. Elle a ainsi jugé que l'interprétation et l'application du droit interne dans cette affaire n'avaient pas offert aux requérants une protection suffisante contre les ingérences arbitraires, de sorte que le refus d'enregistrer l'association était arbitraire et ne pouvait être considéré comme « prévu par la loi » au sens de l'article 11, paragraphe 2, de la Convention.
199. Par ailleurs, le refus d'enregistrer une organisation dans l'affaire *Mariya Alekhina et autres c. Russie (n° 2)*, requête n° [10299/15](#) du 28 novembre 2023, au motif que les documents d'enregistrements n'étaient pas conformes à la législation en vigueur sur les organisations à but non lucratif, a été jugé contraire à l'article 11 de la Convention. Bien que la Cour ait exprimé des doutes quant au fait que les refus répétés visaient réellement à garantir le respect de la loi, et donc la « défense de l'ordre », ou avaient un autre but légitime au

sens de l'article 11, elle a néanmoins supposé que l'ingérence contestée poursuivait l'objectif mentionné.

200. Les motifs du refus étaient les suivants : absence de référence explicite à la nature des activités de l'organisation dans son nom ; manque de précision quant au champ d'activité de l'organisation ; absence de certaines dispositions relatives à la prise de décision ; et inclusion d'une disposition prévoyant la dissolution de l'organisation en cas de réorganisation. Toutefois, la Cour a estimé ces motifs infondés, car : les statuts soumis désignaient clairement l'organisation comme une association publique de défense des droits humains (indiqué par son nom complet « Association publique régionale des droits humains de Moscou 'La Zone du Droit' ») ; il n'existait aucune obligation explicite d'inclure une liste exhaustive des activités dans les documents constitutifs d'une organisation ; l'allégation relative à la prise de décision n'était pas étayée par les faits et, en l'absence de lignes directrices plus détaillées, ne constituait pas un motif suffisant de refus ; enfin, puisque les statuts prévoyaient que toute dissolution en cas de réorganisation devait être conforme au droit russe, il était difficile de comprendre pourquoi cette omission alléguée ne pouvait pas être corrigée sans rejeter la demande d'enregistrement. La Cour a en outre estimé que, faute d'explication claire ou de possibilité de corriger les irrégularités alléguées, le fait d'imposer aux requérants de recommencer toute la procédure d'enregistrement constituait une charge excessive, d'autant que la législation permettait de remédier aux irrégularités dès la première demande.
201. Dans une opinion concordante, le juge Pavli a déclaré : « À notre époque, la Cour ne devrait pas accorder trop facilement le bénéfice de la légitimité apparente aux restrictions des droits fondamentaux qui ne méritent pas une telle qualification. Il est temps de cesser de tirer des conclusions hâtives sur les buts légitimes. »
202. Le refus d'enregistrer une association en tant que communauté religieuse a été jugé contraire au droit à la liberté de religion protégé par l'article 9 de la Convention dans l'affaire *Föderation der Aleviten Gemeinden in Österreich c. Autriche*, requête n° [64220/19](#) du 5 mars 2024. Bien que la Cour n'ait pas été convaincue que les juridictions internes s'étaient fondées sur l'absence de conformité à l'exigence d'une doctrine religieuse distincte, elle a estimé que les lacunes relevées dans le concept d'adhésion de l'association – jugé trop vague – n'étaient pas suffisantes pour refuser son enregistrement en tant que communauté religieuse. Ce point n'ayant été soulevé que tardivement et la législation ne précisant pas le niveau de détail requis pour les dispositions relatives au début et à la fin de l'adhésion, la Cour a considéré que l'association aurait dû se voir accorder une réelle possibilité de remédier à cette lacune. De plus, les motifs du refus ne prenaient pas en compte l'argument de l'association selon lequel elle avait déjà modifié son nom pour éviter toute confusion avec une autre communauté religieuse.³ Toutefois,

³ Le juge Vehabović a exprimé une opinion dissidente. Selon lui, l'article 9 ne confère aucun droit à un statut juridique spécifique, mais exige simplement que les groupes religieux aient la possibilité d'acquérir une personnalité juridique en droit civil. De plus, étant donné qu'il existe déjà une communauté religieuse alévie en Autriche, il lui semble que

la Cour n'a pas estimé que l'enregistrement en tant que communauté religieuse constituait un droit civil relevant du champ d'application de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention, puisque l'association disposait déjà d'une personnalité juridique, pouvait fonctionner, et qu'aucune revendication de biens ou atteinte à sa réputation n'était en jeu.

Nom

203. Dans l'affaire *Église orthodoxe vieille-calendariste de Bulgarie et autres c. Bulgarie*, requête n° [56751/13](#) du 20 avril 2021, le refus d'enregistrer l'Église requérante en tant que confession religieuse, au motif que son nom était considéré comme étant, en substance, identique à celui de l'Église orthodoxe bulgare a été considéré par la Cour comme une limitation justifiée, en principe, du droit de choisir librement son nom. Néanmoins, la Cour a constaté une violation de l'article 9 de la Convention, lu à la lumière de l'article 11, pour les raisons suivantes : les noms des deux Églises n'étaient pas identiques, celui de l'Église requérante se distinguait suffisamment par les termes « vieille-calendariste » ; il était notoire que les Églises vieilles-calendaristes étaient distinctes des Églises orthodoxes orientales – telles que l'Église orthodoxe bulgare – qui ont adopté le calendrier julien révisé ; rien n'indiquait que l'Église requérante cherchait à s'identifier à l'Église orthodoxe bulgare ; toute similitude entre les croyances et les pratiques des deux Églises constituait également un obstacle à l'enregistrement, une telle approche ayant pour conséquence de n'autoriser qu'une seule institution par confession religieuse et de contraindre les croyants à se tourner vers cette institution, ce qui serait difficilement conciliable avec l'exercice effectif des droits garantis par les articles 9 et 11 de la Convention ; enfin, selon une jurisprudence constante, l'État n'est pas tenu de garantir l'unité des communautés religieuses, ce qui ne modifie pas le fait que l'Église requérante ait été créée par des personnes s'étant séparées de l'Église orthodoxe bulgare.⁴
204. En outre, en concluant également à une violation de l'article 13 de la Convention, la Cour a estimé que la possibilité pour les requérants de présenter une nouvelle demande d'enregistrement de leur Église ne constituait pas un recours effectif au sens de l'article 13, car cela risquait d'ériger un obstacle permanent à la saisine de la Cour, étant donné qu'un refus d'enregistrement n'empêche pas de soumettre un nombre indéfini de demandes. Par ailleurs, la possibilité d'enregistrer l'Église en tant qu'association ne pouvait être considérée comme un recours face au refus de l'enregistrer en tant que confession religieuse, dès lors qu'elle ne saurait constituer un substitut approprié à une telle reconnaissance.
205. Enfin, la Cour a estimé que la violation de l'article 9, lu à la lumière de l'article 11 de la Convention, découlait principalement de la manière dont les juridictions bulgares

l'enregistrement d'une nouvelle communauté religieuse dont le libellé et la doctrine religieuse sont quasi identiques n'apporte aucune valeur ajoutée au droit à la liberté de religion garanti par l'article 9 de la Convention.

⁴ Un arrêt similaire a été rendu concernant les articles 9 et 11 dans l'affaire *Église orthodoxe indépendante et Zahariev c. Bulgarie*, requête n° 76620/14, 20 avril 2021.

interprétaient systématiquement les dispositions législatives pertinentes. En conséquence, les mesures générales nécessaires pour se conformer à l'arrêt devaient inclure soit une modification de ces dispositions, soit une nouvelle interprétation de celles-ci. Par ailleurs, les mesures individuelles concernant l'Église requérante pourraient inclure soit l'autorisation d'une nouvelle demande d'enregistrement en tant que confession religieuse, soit la réouverture de la procédure d'enregistrement.

206. En revanche, dans l'affaire *Ilyin et autres c. Ukraine*, requête n° [74852/14](#) du 17 novembre 2022, le refus d'enregistrer une communauté religieuse fondée par le révérend Moon, dont les enseignements combinaient des éléments issus des religions orientales et du christianisme, a été jugé suffisamment justifié par la Cour en raison du fait que son nom initial contenait des références à l'unification du christianisme mondial, ce qui pouvait donner l'impression qu'il s'agissait d'une association chrétienne œcuménique. Cette ambiguïté a été levée lorsque la communauté a changé de nom et adopté son appellation plus courante d'« Église de l'unification ». Ce faisant, la Cour a rappelé que le simple fait pour un État d'exiger d'une organisation religieuse demandant son enregistrement qu'elle adopte un nom qui ne soit pas susceptible d'induire en erreur les croyants et le public et qui permette de la distinguer des organisations existantes pouvait, en principe, être considéré comme une limitation justifiée du droit de choisir librement son nom.⁵ Par conséquent, la Cour n'a pas constaté de violation de l'article 9 lu à la lumière de l'article 11 de la Convention. Toutefois, les autres motifs de refus – notamment les plaintes alléguant l'influence destructrice de la communauté, le manque supposé de coopération dans le cadre de l'enquête sur ces plaintes, les efforts présumés pour acquérir de l'influence au sein des milieux des affaires, d'ONG et de partis politiques, ainsi que les pratiques en matière de mariage – ont été jugés non étayés ou non soumis à un contrôle réel.
207. La Cour a néanmoins admis que le refus de la part d'une communauté religieuse d'autoriser les autorités à prendre les mesures appropriées pour enquêter sur des plaintes crédibles portant sur des pratiques abusives qui seraient survenues lors de manifestations de la communauté pouvait en principe constituer un motif de refus d'enregistrement.

Conduite présumée

208. Dans l'affaire *Organisation religieuse chrétienne des Témoins de Jéhovah en RHK c. Arménie*, requête n° [41817/10](#) du 22 mars 2022, le refus d'enregistrer la requérante en tant qu'organisation religieuse, invoqué pour protéger la sécurité publique et les intérêts de la sécurité nationale, de l'État et de la population, a été jugé par la Cour comme ne reposant pas sur des motifs « pertinents et suffisants » pouvant exclure une violation de l'article 9 de la Convention lu à la lumière de l'article 11.

⁵ Une nouvelle demande d'enregistrement sous un autre nom était toujours en instance devant les juridictions internes au moment des faits.

209. Les motifs avancés étaient, d'une part, un avis d'expert concluant que les ministres du culte de la requérante utilisaient des méthodes d'influence psychologique sur les croyants, que les Témoins de Jéhovah se livraient à une « chasse aux âmes » et que la requérante n'était pas une organisation chrétienne, et, d'autre part, le refus de ses membres d'effectuer le service militaire. La Cour a mis en doute l'objectivité de cet avis et la crédibilité de ses conclusions, celui-ci ayant été rédigé par un ministre manifestement partial à l'égard de la requérante. De plus, cet avis n'indiquait le nom d'aucune personne prétendument victime des techniques de manipulation psychologique mentionnées, et aucune preuve concrète ne venait étayer l'allégation de prosélytisme abusif au sens de la jurisprudence de la Cour. Elle a donc considéré que les conclusions de l'avis d'expert étaient basées sur des suppositions non corroborées par des faits. Par ailleurs, la Cour a jugé préoccupant que des actes motivés ou inspirés par une religion ou une croyance autre que celle de l'Église apostolique arménienne soient qualifiés de « chasse aux âmes », et que le fait de ne pas reconnaître le Symbole de Nicée soit pris pour justifier que les Témoins de Jéhovah ne seraient pas une organisation chrétienne. À cet égard, la Cour a réaffirmé que le devoir de neutralité et d'impartialité de l'État est incompatible avec tout pouvoir de celui-ci de juger de la légitimité des croyances religieuses ou de la manière dont elles s'expriment. Seules les autorités spirituelles suprêmes d'une communauté religieuse, et non l'État ni même les juridictions nationales, peuvent déterminer à quelle confession elle appartient.
210. S'agissant du refus d'accomplir le service militaire, la Cour a souligné, d'une part, que l'absence de mention de la sécurité nationale parmi les motifs de restriction énumérés à l'article 9, paragraphe 2, n'est nullement accidentelle, mais reflète l'importance primordiale du pluralisme religieux comme « l'un des fondements d'une société démocratique au sens de la Convention » et, d'autre part, qu'un État ne peut dicter ce qu'une personne doit croire ni user de coercition pour la faire changer de conviction. La Cour a également rappelé qu'il est désormais établi que l'opposition au service militaire, lorsqu'elle est motivée par un conflit grave et insurmontable entre l'obligation de servir dans l'armée et la conscience d'une personne ou ses croyances sincères et profondes, de nature religieuse ou autre, constitue une conviction atteignant un degré suffisant de force, de sérieux, de cohérence et d'importance pour entraîner l'application des garanties de l'article 9.
211. En revanche, le refus d'inscrire un groupe politique sur la liste des partis politiques n'a pas été jugé contraire à l'article 11 de la Convention dans l'affaire *Ignatencu et le Parti communiste roumain c. Roumanie*, requête n° [78635/13](#) du 5 mai 2020. Ce refus visait à empêcher une formation politique qui avait gravement abusé de sa position par le passé, en instaurant un régime totalitaire, de faire à l'avenir un mauvais usage de ses droits, et d'éviter ainsi des atteintes à la sûreté de l'État ou aux fondements d'une société démocratique. Selon elle, les raisons liées au contenu des textes fondateurs du second requérant opposées par les juridictions nationales à l'enregistrement de ce dernier étaient

pertinentes, suffisantes et proportionnées au but légitime poursuivi.⁶ De plus, selon la jurisprudence établie, le grief relatif à une prétendue violation de l'article 6, paragraphe 1, en raison du caractère inéquitable de la procédure, était incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, dans la mesure où la procédure litigieuse ne concernait ni une contestation sur les droits et obligations de caractère civil des requérants ni une accusation en matière pénale à leur encontre, mais portait sur le droit du second requérant d'être enregistré comme parti politique et de mener, en tant que tel, ses activités, un droit éminemment politique.

Forme ou statut demandé

212. Dans l'affaire *Sager et autres c. Autriche* (déc.), requête n° [61827/19](#) du 22 novembre 2022, la Cour a déclaré irrecevable, pour incompatibilité *ratione materiae* avec la Convention, une requête relative au refus d'enregistrement de l'« Église du Monstre de spaghettis volant » (ou « Pastafarisme », un mouvement critique de l'influence et du statut privilégié des religions établies, qui s'exprime en parodiant certains aspects de ces religions) en tant que communauté religieuse. Ce faisant, elle a confirmé sa jurisprudence selon laquelle le Pastafarisme ne constitue ni une « religion » ni une « croyance » au sens de l'article 9. La Cour a rappelé que le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ne vaut que pour les convictions qui atteignent un degré suffisant de force, de sérieux, de cohérence et d'importance.
213. Par ailleurs, un grief invoqué sur le fondement de l'article 11, lu seul et en combinaison avec l'article 9, concernant l'impossibilité pour les requérants de s'associer librement en tant que communauté religieuse, a été jugé manifestement mal fondé. La Cour a rappelé qu'il n'existe aucun droit en vertu de l'article 11 de la Convention, pour une association d'obtenir un statut juridique spécifique, et a souligné que, le Pastafarisme ne pouvant être qualifié de religion au regard de sa jurisprudence, aucun droit au statut de communauté religieuse ne pouvait découler dudit article. Les requérants avaient toutefois réussi à constituer une association selon le droit autrichien.
214. Enfin, dans les affaires *Melekhin c. Russie* (déc.), n° [34196/05](#), et *Panarin c. Russie* (déc.), n° 43472/06, toutes deux du 11 février 2020, la Cour a rejeté comme manifestement mal fondées les requêtes portant sur le refus d'enregistrement de certaines entités au motif que le droit interne ne reconnaissait pas aux Cosaques le droit de constituer une autonomie ethnoculturelle. Ce faisant, la Cour a réaffirmé que l'article 11 de la Convention ne garantissait pas le droit de former un type particulier d'association et a relevé que le droit interne ne prévoyait pas la possibilité, pour les Cosaques, de créer une autonomie ethnoculturelle. En revanche, le droit interne permettait la constitution d'associations cosaques, mais les requérants n'avaient fourni aucun élément prouvant qu'ils avaient

⁶ Une conclusion similaire a été tirée dans l'affaire *Comité d'organisation et d'enregistrement du Parti communiste roumain c. Roumanie* (déc.), requête n° 20401/15 du 30 novembre 2021.

entrepris une telle démarche, ni avancé d'argument expliquant en quoi ce type d'association aurait été inadapté à leurs objectifs.

Capacités

215. Plusieurs affaires ont porté sur l'impossibilité pour des ONG d'engager certaines procédures judiciaires, la majorité aboutissant à une décision défavorable.
216. Dans l'affaire *Adefdromil c. France* (déc.), requête n° [20536/17](#) du 1^{er} février 2024, la Cour a estimé que le refus de reconnaître à une association composée de militaires en activité et d'autres personnes physiques ou morales à jour de leurs cotisations les mêmes droits qu'une association professionnelle nationale de militaires (« APNM ») n'avait pas porté atteinte à l'essence même de la liberté d'association telle que garantie par l'article 11 de la Convention.
217. La Cour a tout d'abord estimé qu'aucune raison sérieuse ne justifiait de remettre en cause la légitimité de l'objectif consistant à imposer que les APNM, seules associations recevables à introduire des recours devant le tribunal administratif, soient composées exclusivement de militaires en activité. Selon la Cour, cette exigence visait à concilier les intérêts concurrents attachés, d'une part, à la liberté d'association et, d'autre part, à la préservation de la spécificité des obligations statutaires et des missions propres s'imposant aux militaires actifs. Par ailleurs, elle a relevé que l'ingérence litigieuse ne consistait plus en une interdiction absolue, pour l'ensemble des militaires, d'adhérer à un groupement de nature syndicale, mais seulement en une obligation d'adhérer à une APNM, association *sui generis* ouverte aux seuls militaires en activité, dont l'objet est de défendre la condition militaire. Or, il n'était pas contesté que les statuts ne limitaient pas l'adhésion à l'association requérante aux seuls militaires en activité. Enfin, les militaires retraités et les membres des familles des militaires en activité, ainsi d'ailleurs que ces derniers, pouvaient adhérer à des associations afin de faire valoir leurs propres droits ou intérêts autres que ceux attachés à la condition militaire. La Cour a donc conclu que l'irrecevabilité opposée, par le Conseil d'État, aux requêtes en annulation présentées par la requérante au motif qu'elle ne pouvait être considérée comme une APNM, par l'intermédiaire seulement de laquelle les militaires en activité peuvent contester une décision relative à la condition militaire, reposait sur des motifs pertinents et suffisants et ne portait pas atteinte à l'essence même de la liberté d'association de la requérante telle que garantie par l'article 11 de la Convention.
218. Aucune violation de l'article 11 de la Convention n'a été retenue dans l'affaire *Association des fonctionnaires allemands et Syndicat de négociation de conventions collectives et autres c. Allemagne*, requête n° [815/18](#) du 5 juillet 2022, concernant une législation régissant les conflits entre plusieurs conventions collectives applicables à une même « branche d'activité » d'une société. Cette législation prévoyait qu'en cas de conflit, la

convention collective du syndicat qui compte moins d'adhérents au sein de la branche d'activité cesse de s'appliquer. En concluant qu'il n'y avait pas eu de restriction disproportionnée des droits des trois syndicats requérants, la Cour a rappelé que le droit de négociation collective découlant de l'article 11 de la Convention n'incluait pas un « droit » à une convention collective. Selon elle, l'essentiel résidait dans la capacité des syndicats à intervenir et à être entendus par les employeurs.

219. La Cour a observé que la principale restriction apportée par la législation pertinente concernait les droits des syndicats comptant le moins d'adhérents au sein de la « branche d'activité » de la société concernée. Elle a considéré que ces syndicats minoritaires ne perdaient pas à proprement parler le droit de mener des négociations collectives et d'entreprendre des actions revendicatives si nécessaire. Elle a souligné qu'ils conservaient également d'autres droits considérables, à savoir d'adopter la convention collective du syndicat majoritaire, de présenter des revendications et d'intervenir auprès des employeurs pour la protection de leurs adhérents. Surtout, la Cour a considéré que la législation visait à assurer le fonctionnement équitable et adéquat du système de négociation collective, notamment en empêchant les syndicats qui représentent des salariés occupant des postes clés de négocier des conventions collectives séparément au détriment des autres salariés, et aussi à favoriser un compromis global. De fait, elle a noté que plusieurs autres États possèdent des systèmes qui limitent d'une manière ou d'une autre les conventions collectives aux syndicats plus importants ou plus représentatifs. En outre, elle a déclaré que l'État défendeur devait se voir reconnaître une certaine latitude quant à la restriction de la liberté syndicale en l'espèce, d'autant plus que la mise en balance des intérêts respectifs des salariés – y compris des syndicats – et du patronat impliquait des choix politiques délicats.⁷
220. Dans les affaires [T-530/22 à T-533/22](#), *Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (Medel) et autres c. Conseil de l'Union européenne* du 4 juin 2024, le Tribunal de l'Union européenne a estimé que trois associations et une fondation représentant des juges européens n'étaient pas recevables à former un recours afin de contester les jalons jugés trop souples dans la décision du Conseil approuvant le plan pour la reprise et la résilience pour la Pologne, en ce qu'ils concernaient la réforme du système judiciaire.
221. En revanche, dans l'affaire [C-873/19](#) *Deutsche Umwelthilfe eV c. Bundesrepublik Deutschland* du 8 novembre 2022, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus,⁸ lu en combinaison avec le droit à un

⁷ Les juges Serghides et Zünd ont exprimé une opinion dissidente, estimant que les mesures employées par les ingérences contestées étaient totalement disproportionnées par rapport à leur but légitime, à savoir la prévention de conflits entre conventions collectives, car : a) elles portaient atteinte au cœur même ou à l'essence même du droit des requérants au titre de l'article 11, paragraphe 1, le rendant inefficace ; et b) bien que des moyens moins intrusifs, tels que la négociation et l'arbitrage, auraient pu être employés pour atteindre le même objectif légitime.

⁸ « En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent

recours effectif consacré à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, devait être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'une association de protection de l'environnement, habilitée à ester en justice conformément au droit interne, ne puisse contester devant une juridiction nationale une décision administrative accordant ou modifiant une réception CE par type de véhicules équipés d'un « dispositif d'invalidation » susceptible d'être contraire à l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 715/2007.

Adhésion

222. Les affaires ont porté sur le droit d'appartenance, la liberté de choix quant à l'admission de membres, l'obligation de divulguer des informations sur les membres, l'imposition de sanctions à des membres du fait de leur appartenance ainsi qu'à des associations en raison du comportement de leurs membres, et l'invocation de l'appartenance à une association pour établir une responsabilité pénale sans lien direct.

Droit d'appartenance

223. La Cour de justice de l'Union européenne a jugé, dans l'affaire [C-808/21](#) *Commission européenne c. République tchèque* du 19 novembre 2024, que la République tchèque, en refusant aux citoyens de l'Union européenne qui résident sur son territoire mais ne possèdent pas la nationalité tchèque le droit de devenir membres d'un parti politique ou d'un mouvement politique, avait manqué à ses obligations au titre de l'article 22 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Selon elle, permettre à ces citoyens de l'Union européenne de devenir membres d'un parti ou d'un mouvement politique dans leur État membre de résidence, afin de donner pleinement effet aux principes de démocratie et d'égalité de traitement, ne saurait être considéré comme une atteinte à l'identité nationale de cet État membre. De plus, elle a considéré que l'article 22 du Traité, interprété notamment à la lumière du droit à la liberté d'association consacré à l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, exigeait que les citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité bénéficient d'un accès égal aux moyens dont disposent les ressortissants dudit État membre aux fins de l'exercice effectif de leur droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et au Parlement européen.
224. En revanche, dans l'affaire *Fédération syndicale de la république de l'akoutie c. Russie*, requête n° [29582/09](#) du 7 décembre 2021, l'interdiction faite aux détenus de créer ou de rejoindre des syndicats n'a pas été jugée contraire à l'article 11 de la Convention. La Cour a convenu avec le gouvernement que le travail pénitentiaire ne pouvait être assimilé à un emploi, soulignant qu'il visait principalement la réadaptation et la resocialisation des

engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement ».

détenus, tendait à la réinsertion et était obligatoire. Elle a suggéré que l'évolution dans le domaine de la détention pourrait nécessiter à un moment donné l'élargissement de la liberté syndicale aux détenus travailleurs, en particulier s'ils dépendent d'un employeur privé, et a reconnu que l'article 11, paragraphe 2, n'excluait aucun groupe professionnel du champ d'application de cet article. Toutefois, compte tenu de la pratique actuelle des États membres du Conseil de l'Europe, il n'existait semble-t-il pas de consensus suffisant pour interpréter l'article 11 dans le sens défendu par la fédération requérante. En conséquence, la Cour a conclu que, dans les circonstances de l'espèce, l'ordre d'exclure le syndicat de détenus travailleurs n'avait pas outrepassé la marge d'appréciation dont disposaient les autorités nationales en la matière, et que la restriction dénoncée était donc nécessaire dans une société démocratique au sens de l'article 11, paragraphe 2.⁹

Admission

225. Dans l'affaire *Vlahov c. Croatie*, requête n° [31163/13](#) du 5 mai 2022, la Cour a considéré que la condamnation du requérant pour avoir refusé d'admettre de nouveaux membres au sein du syndicat, alors qu'il en était le représentant, constituait une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'association prévu à l'article 11 de la Convention, et que cette ingérence, en ce qu'elle portait atteinte au droit des syndicats – en tant qu'associations de personnes – de contrôler leur composition, n'était pas nécessaire dans une société démocratique. Cette conclusion s'appuie sur l'absence de motivation valable dans les décisions des juridictions internes, notamment leur défaut d'examen des circonstances pertinentes de l'affaire, ainsi que sur l'absence de traitement discriminatoire de la part du requérant ou de préjudice identifiable subi par les candidats à l'adhésion, ces derniers étant libres d'adhérer à un autre syndicat. De plus, il n'a pas été allégué que les règles ou les statuts du syndicat étaient déraisonnables ou arbitraires. Rien n'indiquait non plus qu'au moment des faits, le requérant ne représentait pas les intérêts du syndicat ou des autres membres de la branche concernée. Enfin, selon ses déclarations, son intention n'était pas de refuser l'adhésion des nouveaux membres, mais de reporter la décision jusqu'à la prochaine assemblée générale annuelle ordinaire du syndicat.

Divulgarion d'informations

226. Dans l'affaire *Antenne régionale de Sverdlovsk du Parti travailliste russe c. Russie* (déc.), requête n° [43724/05](#) du 3 mars 2020, la remise d'un avertissement écrit à un parti politique en raison de son refus de soumettre des demandes individuelles d'adhésion a été considérée comme une ingérence dans la liberté d'association, proportionnée au but légitime de protection des droits d'autrui. Il s'agissait d'éviter que des personnes soient enregistrées en tant que membres d'un parti sans l'avoir souhaité, afin de garantir, d'une

⁹ Les juges Lemmens et Serghides ont exprimé une opinion dissidente. Tout en acceptant que les autorités compétentes étaient en droit de réglementer les activités des associations formées par des détenus, notamment en interdisant les actions collectives susceptibles de gravement nuire à la sécurité ou à l'ordre dans les prisons, ils ont estimé que le gouvernement n'avait pas satisfait à l'obligation de fournir une justification suffisante permettant à la Cour de conclure que l'interdiction litigieuse était « nécessaire ».

part, la nature volontaire de l'adhésion à un parti politique et, d'autre part, de prévenir la participation illégale d'un parti aux élections. La Cour a estimé qu'il y avait ingérence dans le droit du requérant prévu à l'article 11 de la Convention, même si aucune suspension d'activité n'avait encore été prononcée à l'encontre du parti pour ce motif. Elle a reconnu la position des juridictions internes, selon laquelle les informations requises visaient à garantir l'exactitude du registre d'adhésion, et a souligné que des garanties suffisantes existaient pour empêcher toute divulgation ultérieure de ces informations sans le consentement des membres concernés. De plus, la Cour a précisé que, contrairement à l'affaire *Parti républicain de Russie c. Russie*, l'antenne requérante n'avait pas été dissoute et l'avertissement qu'elle avait reçu ne s'était pas traduit par une demande de suspension de ses activités. Par ailleurs, l'antenne requérante n'avait formulé aucune plainte relative à d'éventuelles autres inspections, de sorte qu'il n'était pas possible de conclure qu'elle avait été soumise à des contrôles fréquents et approfondis ni à une menace constante de dissolution pour des motifs formels.

Sanctions

227. Dans l'affaire *Zakharova et autres c. Russie*, requête n° [12736/10](#) du 8 mars 2022, la Cour a constaté une violation de l'article 14 de la Convention, lu en combinaison avec l'article 11, en raison de l'absence d'examen d'un cas apparent de discrimination fondée sur l'appartenance syndicale et les activités connexes des requérantes. La Cour a estimé qu'il ne suffisait pas, pour les juridictions internes, de déclarer que les allégations de discrimination étaient non étayées pour dégager les autorités nationales de leur obligation de réfuter une allégation défendable de discrimination. Elle a noté que, deux nouvelles personnes ayant été recrutées parallèlement au licenciement des requérantes, il était douteux que celui-ci ait réellement été motivé par un besoin de réduction des effectifs en raison d'un sous-financement. Par ailleurs, la seule nécessité de réduire les effectifs n'expliquait pas pourquoi ce sont les trois requérantes, et non d'autres employés, qui avaient été licenciées à plusieurs reprises — notamment si, comme elles l'ont affirmé, elles bénéficiaient d'une protection particulière prévue par le droit interne en tant que parents isolés d'enfants mineurs, employés à temps plein ou membres syndicaux impliqués dans des négociations collectives avec leur employeur. En conséquence, la Cour a conclu que l'État n'avait pas rempli son obligation positive de garantir une protection judiciaire efficace et claire contre la discrimination fondée sur l'appartenance syndicale.
228. Dans l'affaire *Bakradze c. Géorgie*, requête n° [20592/21](#) du 7 novembre 2024, la Cour a constaté une violation de l'article 14 de la Convention, lu en combinaison avec les articles 10 et 11, estimant que la requérante, candidate à la magistrature, pouvait légitimement percevoir comme discriminatoire le fait que le Conseil supérieur de la justice ait largement axé les entretiens d'embauche sur les activités d'une association qui avait activement critiqué le Conseil et dont elle était membre, plutôt que d'évaluer son intégrité de manière plus neutre – si tel était l'objectif des questions posées. À cet égard, la Cour a estimé que les données statistiques fournies par la requérante justifiaient un examen approfondi en lien avec d'autres éléments suggérant que les membres dirigeants de

l'association étaient spécifiquement visés en tant que groupe dans les concours judiciaires. De plus, les questions relatives à l'association avaient occupé plus des deux tiers du premier entretien et près de la moitié du second entretien. Il était également évident que les compétences judiciaires et l'intégrité auraient pu être évaluées en posant des questions sur d'autres situations hypothétiques ou réelles dans lesquelles un juge pourrait devoir faire preuve de prudence dans l'expression de ses opinions. La Cour a également estimé que, bien qu'il soit légitime de poser certaines questions sur la compatibilité des déclarations publiques faites par une association de juges avec le devoir de réserve des magistrats, cela ne pouvait pas justifier le temps consacré aux questions portant sur l'association. Ces éléments, combinés aux autres preuves fournies par la requérante, suffisaient à établir une présomption de traitement différencié lors des concours judiciaires en raison de son rôle au sein de l'association. Par conséquent, le Conseil supérieur de la justice aurait dû démontrer que la différence de traitement alléguée reposait sur une justification objective et raisonnable. Or, les juridictions internes ont jugé que les allégations de discrimination de la requérante n'étaient pas fondées et ont refusé de renverser la charge de la preuve. La Cour a souligné qu'un examen approfondi de ces questions était essentiel dans les circonstances de cette affaire, d'autant plus que les décisions du Conseil supérieur de la justice de ne pas reconduire la requérante dans ses fonctions n'étaient pas motivées et échappaient à tout contrôle judiciaire, les autorités judiciaires ayant insuffisamment examiné les allégations de la requérante.

229. La Cour a conclu à l'absence de violation de la Convention dans l'affaire *Hoppen et syndicat des employés de AB Amber Grid c. Lituanie*, requête n° [976/20](#) du 17 janvier 2023. Elle a considéré que le système juridique interne offrait aux requérants une protection réelle et effective contre les allégations de discrimination fondée sur des activités syndicales (pour le premier requérant) et les violations alléguées du droit à la liberté d'association (pour le second requérant).
230. Selon la Cour, l'article 11 de la Convention ne peut pas être interprété comme imposant aux États contractants de prévoir dans leur droit interne une interdiction de licencier un membre ou un dirigeant syndical sans l'accord du syndicat. De plus, elle a estimé que le fait que les diverses questions relatives au licenciement du premier requérant aient été examinées dans le cadre de deux procédures internes n'était pas en soi contraire aux exigences de la Convention, dès lors que cela ne prolongeait pas inutilement les débats et n'empêchait pas l'analyse en bonne et due forme par le juge des principaux arguments des requérants. La Cour a jugé que les tribunaux administratifs avaient examiné de manière approfondie les principaux griefs de discrimination formulés par les requérants et les avaient rejetés par des motifs pertinents et suffisants. Elle a également estimé que ni les circonstances individuelles entourant le licenciement du premier requérant ni l'attitude générale de la société vis-à-vis du syndicat requérant et de ses membres n'étaient telles qu'un observateur indépendant pourrait raisonnablement en déduire que les activités syndicales du premier requérant auraient pu jouer un rôle essentiel dans son licenciement par son employeur. En conséquence, la Cour a conclu que les requérants

n'avaient pas apporté un commencement de preuve d'une discrimination contre le premier requérant du fait de son appartenance à un syndicat et de ses activités connexes. Enfin, elle a jugé que les tribunaux internes avaient fait une analyse adéquate des motifs avancés par la société pour justifier le licenciement du premier requérant et que leurs décisions n'étaient ni arbitraires ni manifestement déraisonnables. Il n'y a donc pas eu violation des droits du premier requérant au titre de l'article 14 de la Convention, lu en combinaison avec l'article 11, ni des droits du second requérant au titre de l'article 11 de la Convention.

231. Dans l'affaire *Yefimov et Groupe de la jeunesse pour la défense des droits de l'homme c. Russie*, requête n° [12385/15](#) du 7 décembre 2021, la Cour a estimé que la dissolution de l'association requérante n'était pas fondée sur une base légale suffisamment prévisible pour répondre à l'exigence de « qualité de la loi ». Cette mesure reposait sur l'intersection de deux dispositions, à savoir l'interdiction faite aux personnes soupçonnées d'infractions à caractère extrémiste de participer à une association, et la dissolution des associations qui ne prennent pas les mesures nécessaires pour éliminer les « indicateurs d'activités extrémistes ». La Cour a d'abord constaté que ces dispositions, qui conditionnent l'exercice du droit fondamental à la liberté d'association à la décision d'un enquêteur déclarant une personne suspecte d'une infraction à caractère extrémiste, ne répondaient pas au critère de « qualité de la loi », en ce qu'elles conféraient un pouvoir discrétionnaire illimité aux autorités d'enquête et n'offraient aucune garantie contre les abus. De plus, la Cour a déduit que la dissolution de l'association ne reposait sur aucune base légale claire et prévisible, car elle ne résultait non pas de l'existence d'« indicateurs d'activités extrémistes » dans sa propre conduite – nul n'ayant affirmé la présence de tels indicateurs – mais du fait que son fondateur était soupçonné d'avoir commis une infraction extrémiste, alors que : a) il était impossible d'établir une distinction claire entre les « activités extrémistes » proprement dites et les conduites qui, sans constituer de telles activités, en contiennent néanmoins des « indicateurs » ; b) la décision de tenir l'association responsable de la conduite supposément illicite de son fondateur était arbitraire, étant donné qu'il n'avait pas été démontré que l'association avait pris part à des « activités extrémistes » et qu'aucun indicateur de telles activités n'avait été décelé dans sa conduite ; c) la législation ne définissait pas précisément la manière dont les activités en question devaient être imputées aux différents protagonistes ; d) la dissolution de l'association requérante était une conséquence directe de l'octroi aux autorités d'enquête d'un pouvoir discrétionnaire illimité qu'elles peuvent exercer sans contrôle juridictionnel et sans tenir dûment compte de la présomption d'innocence.

Fondement de la responsabilité pénale

232. Dans l'affaire *Yüksel Yalçınkaya c. Türkiye [GC]*, requête n° [15669/20](#) du 26 septembre 2023, la Cour a jugé que le fait pour les autorités judiciaires de fonder l'acte d'accusation visant l'appartenance présumée du requérant à une organisation terroriste armée — ainsi que les jugements l'ayant condamné — sur son appartenance à un syndicat et à une association, même au seul titre d'éléments de corroboration, constituait une

ingérence dans les droits garantis par l'article 11 de la Convention. De plus, elle a estimé que cette ingérence n'était pas justifiée, car le champ d'application de l'infraction en cause avait été étendu de manière imprévisible, jusqu'à y inclure l'appartenance du requérant à un syndicat et une association, qui exerçaient légalement leurs activités avant la tentative de coup d'État attribuée à l'organisation terroriste en question, comme indices d'une conduite pénalement répréhensible. Dès lors, cette ingérence n'était pas « prévue par la loi », en violation de l'article 11.

233. En ce qui concerne l'appréciation sous l'angle de l'article 15 du grief formulé par le requérant au titre de l'article 11, la Cour a considéré que le gouvernement n'avait pas démontré que l'usage particulier fait par les juridictions internes de l'appartenance du requérant à un syndicat et une association, comme éléments de corroboration à l'appui de sa condamnation, était strictement exigé par les circonstances. Aucun jugement national n'a été cité pour appuyer une telle évaluation, que ce soit dans l'affaire du requérant ou dans d'autres contextes. En conséquence, il n'a pas été démontré que l'ingérence dans les droits du requérant garantis par l'article 11 de la Convention pouvait être considérée comme strictement exigée par les circonstances au sens de l'article 15, conformément à la dérogation notifiée après la tentative de coup d'État.

Activités

234. Les affaires relatives aux activités des ONG ont porté sur la désignation de certaines d'entre elles comme « indésirables » en raison de leurs activités, ainsi que sur l'usage de boycotts, le refus de soins médicaux, la liberté d'expression et de réunion, les grèves et l'imposition de sanctions pour participation alléguée à ces activités.

Qualification d'indésirable

235. La désignation par le gouvernement de quatre organisations requérantes comme « indésirables » et les poursuites engagées contre des individus pour leur implication dans les activités avec d'autres organisations également qualifiées d'« indésirables » ont été jugées par la Cour dans l'affaire *Andrey Rylkov Foundation et autres c. Russie*, requête n° [37949/18](#) du 18 juin 2024 comme constituant une violation de l'article 11 de la Convention, interprété à la lumière de l'article 10 (liberté d'expression), en ce qui concerne les quatre organisations, et une violation des articles 10 et 11 pour l'ensemble des requérants condamnés pour leur implication dans des organisations dites « indésirables ». Selon la Cour, le fait, pour une organisation, d'être qualifiée d'« indésirable », entraîne des conséquences juridiques et pratiques aboutissant à une interdiction totale de ses activités en Russie. Ces conséquences ont constitué une ingérence dans l'exercice des droits au titre de l'article 11 mais aussi de l'article 10, dans la mesure où les interdictions qui les ont frappées portaient sur leurs déclarations publiques et leurs moyens d'expression.

236. La Cour a observé que les quatre organisations avaient été sanctionnées pour un large éventail d'activités jugées inacceptables par les autorités, notamment des liens avec des responsables étrangers ou des organisations précédemment qualifiés d'« indésirables » ou d'« agents étrangers ». Parmi les actions ayant conduit à cette qualification, on peut citer des rapports de colloques critiques à l'égard des autorités russes, des activités de formation de militants, et l'adhésion au « modèle européen de démocratie ».
237. La Cour a observé que les autorités n'accusaient pas ces organisations d'avoir enfreint une quelconque loi, ni de prôner la violence, de saper les principes démocratiques ou d'interférer avec l'intégrité des élections. La Cour a jugé que les dispositions légales relatives aux organisations « indésirables » n'étaient pas formulées avec une précision suffisante pour permettre aux organisations de prévoir que leurs actions, normalement légales, aboutiraient à leur qualification d'« indésirables » et à l'interdiction de leurs activités en Russie. Par ailleurs, les recours en justice engagés par les requérants n'ont pas offert de garanties adéquates contre le pouvoir discrétionnaire, presque illimité, qui est reconnu aux autorités exécutives en la matière. La Cour a donc conclu que l'ingérence dans les droits des organisations ne pouvait pas être considérée comme « prévue par la loi ».
238. S'agissant des poursuites et condamnations des requérants pour leur implication dans des activités d'organisations qualifiées d'« indésirables », la Cour a relevé que les intéressés n'avaient adopté aucun comportement qui aurait été interdit par le droit russe indépendamment de leur association présumée à une telle organisation. En réalité, ils avaient exercé de manière légitime leurs droits à la liberté d'expression, de réunion et d'association garantis par la Convention en partageant des contenus sur les réseaux sociaux, en faisant campagne pour des causes sociales et politiques et en participant à des événements et des forums. La loi utilisée pour condamner les requérants ne définissant pas clairement ce qui constituait une « implication » dans les activités d'« organisations indésirables », la Cour a considéré que cette disposition ne répondait pas non plus à l'exigence de « qualité de la loi ».
239. La Cour a relevé en outre que les autorités internes n'avaient pas établi de manière convaincante l'identité de l'organisation britannique interdite Open Russia, ni celle du mouvement russe éponyme, et qu'elles avaient sanctionné les requérants pour avoir partagé des hyperliens vers des sites Internet d'« organisations indésirables » qui avaient été publiés de nombreuses années avant d'être ainsi qualifiées par les autorités. Elle a considéré que le fait d'imposer aux requérants la responsabilité de prévoir des qualifications futures ou de contrôler leurs sites Internet afin de s'assurer que des éléments précédemment partagés n'avaient pas été rétrospectivement classés comme liés à une organisation « indésirable » avait un « effet dissuasif » disproportionné sur leur liberté d'expression.

Boycotts

240. Dans l'affaire *Confédération syndicale norvégienne (LO) et Syndicat norvégien des travailleurs du transport (NTF) c. Norvège*, requête n° [45487/17](#) du 10 juin 2021, la Cour a estimé qu'un jugement déclarant illégal un projet de boycott organisé par un syndicat à l'encontre d'une société de transport maritime employant des dockers en dehors d'une convention collective cadre ne constituait pas une violation de l'article 11 de la Convention. La Cour a considéré que la juridiction nationale avait procédé à une évaluation du droit fondamental à l'action collective invoqué par les syndicats requérants et de la liberté économique en vertu du droit de l'espace économique européen (EEE) invoqué par l'employeur. Elle a jugé que le boycott devait, entre autres, être concilié avec les droits découlant de la convention EEE et qu'un juste équilibre devait être trouvé entre ces droits. La Cour a noté qu'il ressortait clairement de la qualification factuelle du boycott - moyen de contraindre à l'acceptation d'un droit d'engagement prioritaire et ayant notamment pour effet de limiter l'accès d'autres opérateurs au marché des services de chargement et de déchargement - avait été essentielle pour conclure qu'un tel juste équilibre avait été trouvé dans les circonstances particulières de cette affaire. La Cour a estimé que la juridiction nationale avait agi dans le cadre de la marge d'appréciation qui lui était reconnue dans ce domaine en déclarant le boycott illégal.
241. Bien que la Cour ait accepté que la protection des droits d'autrui accordés par le biais du droit de l'EEE puisse justifier des restrictions des droits au titre de l'article 11 de la Convention, elle a souligné que, lors de la mise en œuvre de leurs obligations en vertu du droit de l'Union européenne ou de l'EEE, les parties contractantes devaient veiller à ce que les restrictions imposées aux droits de l'article 11 n'affectaient pas les éléments essentiels de la liberté syndicale, sans lesquels cette liberté serait dépourvue de substance. Elle a ajouté que, s'il appartient en premier lieu aux juridictions nationales d'interpréter et d'appliquer le droit interne, si nécessaire en conformité avec le droit de l'Union européenne ou de l'EEE, la liberté d'établissement dans l'EEE n'était pas un droit fondamental contrebalancé par la liberté d'association, mais plutôt un élément, bien qu'important, à prendre en considération dans l'évaluation de la proportionnalité au titre de l'article 11.

Refus de traitement médical

242. L'interdiction des activités d'un groupe incitant ses adeptes à refuser une assistance médicale a été jugée dans l'affaire *Milshteyn c. Russie*, requête n° [1377/14](#) du 31 janvier 2023, comme constituant une violation de l'article 9 de la Convention, interprété à la lumière de l'article 11. En rendant cette décision, la Cour a rappelé que la liberté de refuser un traitement médical spécifique ou de choisir une forme alternative de traitement est essentielle aux principes d'autodétermination et d'autonomie personnelle. Selon la Cour, les patients doivent avoir le droit de faire des choix conformes à leurs propres convictions et valeurs, quel que soit le caractère irrationnel, imprudent ou peu judicieux que ces choix peuvent revêtir aux yeux d'autrui. Elle a noté que les juridictions nationales, bien qu'ayant pris en compte les témoignages de membres de la famille de certains adeptes du groupe ainsi que les conclusions d'experts médicaux, n'avaient pas

considéré que le refus de traitement était exprimé par des adultes ayant la capacité de prendre des décisions médicales pour eux-mêmes.

243. La Cour a insisté sur le fait que le critère juridique déterminant dans ce type d'affaire est de déterminer si le refus exprimait la volonté authentique de la personne ou si le degré d'influence extérieure avait été tel qu'il l'avait amenée à s'écarter de sa propre volonté. Elle n'a relevé aucun élément indiquant une coercition ou une pression indue exercée sur les membres du groupe et a estimé qu'en l'absence de preuves attestant une telle pression, les juridictions internes n'avaient pas établi de manière convaincante l'existence d'un « besoin social impérieux » justifiant l'interdiction du groupe Elle-Ayat.

Expression et réunions

244. Les mesures prises à l'encontre d'une contrôleuse aérienne, également présidente de son syndicat, pour des déclarations relatives à la sécurité formulées dans une lettre adressée aux responsables de l'État supervisant son employeur public au nom du syndicat ont été jugées dans l'affaire *Straume c. Lettonie*, requête n° [59402/14](#) du 2 juin 2022, disproportionnées par rapport au but légitime de protection des droits de son employeur et, partant, non « nécessaires dans une société démocratique », ce qui a constitué une violation de l'article 11 de la Convention, lu à la lumière de l'article 10. Les mesures en question comprenaient une enquête disciplinaire, une suspension d'activité, une obligation de rester inactive et, à terme, son licenciement. La Cour a constaté que les juridictions nationales s'étaient contentées d'examiner si les conséquences potentielles invoquées s'étaient déjà produites sans même établir si les conclusions contenues dans la lettre reposaient sur une base factuelle suffisante, constituant ainsi une critique admissible, ni vérifier l'exposé des faits à l'appui de ces conclusions. Elle a estimé que la lettre représentait une appréciation professionnelle de l'impact potentiel des défaillances constatées, fondée sur des éléments factuels suffisants, et ne pouvait pas être considérée comme une attaque gratuite contre l'employeur. Elle a jugé que les répercussions pour la requérante étaient d'une rigueur exceptionnelle et pouvaient produire un effet dissuasif sur les membres du syndicat. De plus, la Cour a noté que la plupart des mesures de l'employeur visant les adhérents du syndicat - par exemple en les sommant de signer des déclarations sous la menace d'une suspension, en les poussant à prendre leurs distances par rapport à la lettre du syndicat et à la requérante, et en appelant à un changement à la tête du syndicat - étaient clairement destinées à exercer des pressions sur eux.
245. En concluant, dans l'affaire *Gökhan Gökmen c. Türkiye*, requête n° [67465/12](#) du 10 octobre 2023, que la condamnation du requérant en lien avec sa participation, entre autres, à plusieurs manifestations constituait une violation du droit à la liberté de réunion pacifique garanti par l'article 11 de la Convention, la Cour a réitéré ses préoccupations quant à la condamnation d'une personne pour appartenance à une organisation illégale sur la base d'actes pouvant coïncider avec les objectifs ou instructions de ladite organisation. Elle a relevé que les juridictions internes n'avaient apporté aucun élément

justifiant la conclusion selon laquelle, en participant à ces manifestations, le requérant aurait agi pour le compte du PKK ou sur ses instructions précises.

246. L'imposition d'une sanction disciplinaire d'« avertissement sans caractère punitif » à l'encontre de certains fonctionnaires pour avoir installé un stand de promotion d'un syndicat à l'université où ils travaillaient afin d'y distribuer des tracts a été jugée, dans l'affaire *Kaymak et autres c. Türkiye*, requête n° [62239/12](#) du 20 juin 2023, contraire à l'article 11 de la Convention. La Cour a relevé que ni le tribunal administratif ni le Conseil d'État n'avaient jugé possible d'examiner le bien-fondé de l'affaire, alors même que les requérants avaient fait valoir, à l'appui de leur recours, que a) l'affaire visait à intimider les membres du syndicat, b) la sanction disciplinaire infligée revêtait une importance substantielle dans leur dossier personnel au regard de futures promotion, nomination et avancements ainsi le cas échéant que relativement à d'autres procédures disciplinaires, et c) la mention, dans la lettre de notification de la sanction, avertissant que des procédures pénales seraient engagées en cas de poursuite d'un comportement indiscipliné, était de nature à susciter des hésitations chez eux et à les dissuader de participer à de futures activités syndicales ou à d'autres actions démocratiques. Ces instances avaient rejeté ces arguments, estimant qu'aucune action ne pouvait être intentée contre des actes administratifs non définitifs et non exécutoires, et qui n'affectaient pas directement les droits et les intérêts de la personne concernée. Elles en avaient conclu que l'absence d'effets négatifs d'ordre disciplinaire produits par l'acte administratif contesté faisait obstacle à un examen du bien-fondé de l'action en annulation intentée contre ledit acte. Toutefois, la Cour a observé que dès lors que les juridictions internes n'avaient pas procédé à une mise en balance des différents intérêts en présence, elles ne pouvaient être considérées comme ayant appliqué les règles pertinentes d'une manière conforme aux principes consacrés par l'article 11 ni comme s'étant fondées sur une appréciation acceptable des faits pertinents.
247. Dans l'affaire *Ukraine c. Russie (Crimée)* [GC], requête n° [20958/14](#) du 25 juin 2024, la Cour a constaté une violation des articles 10 et 11 de la Convention en raison d'une pratique administrative de privations de liberté, d'inculpations et de condamnations illégales de « prisonniers politiques ukrainiens » pour avoir exercé leur liberté d'expression, de réunion et d'association.
248. Le refus, fondé sur une disposition réglementant la représentation des partis politiques sur l'ensemble du territoire, d'autoriser un parti à organiser des congrès locaux dans trois villes au motif qu'il ne disposait pas de structures dans au moins un tiers des communes de ces villes a été jugé, dans l'affaire *Yeşiller ve Sol Gelecek Partisi c. Turquie*, requête n° [41955/14](#) du 10 mai 2022, comme ne constituant pas une violation de l'article 11 de la Convention. En l'espèce, la Cour a rappelé qu'en l'absence d'arbitraire dans l'application du droit national pertinent à la situation du requérant, il ne lui appartenait pas de se substituer aux juridictions internes et qu'il incombait au premier chef aux autorités nationales, notamment aux cours et tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit interne. Elle a considéré qu'elle n'avait pas à se prononcer sur la pertinence des moyens

choisis par le législateur d'un État défendeur pour réglementer un domaine particulier, son rôle se limitant à vérifier que les méthodes adoptées et les conséquences qu'elles entraînent sont en conformité avec la Convention.

Grèves

249. La Cour a jugé, dans l'affaire *Ateş et autres c. Türkiye* (déc.), requête n° [52051/17](#) du 28 février 2023, que les requérants, ayant quitté leur syndicat avant le mouvement de grève à l'origine de leur licenciement, ne pouvaient invoquer le droit de former et de rejoindre un syndicat, garanti par l'article 11 de la Convention, dès lors que l'action de grève – bien que, en principe, protégée par l'article 11 – ne l'est que dans la mesure où elle est initiée par des organisations syndicales et considérée comme relevant effectivement de l'activité syndicale, et non simplement présumée. Par ailleurs, la Cour a constaté que les requérants n'avaient pas été licenciés pour avoir quitté un syndicat particulier, pour avoir refusé d'adhérer à un syndicat donné, ni en raison de pressions exercées par l'employeur à cet égard. Leur requête était donc incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention.¹⁰
250. Dans l'affaire *Humpert et autres c. Allemagne* [GC], requête n° [59433/18](#) du 14 décembre 2023, la Cour a estimé que l'imposition d'une amende à titre de sanction disciplinaire à des enseignants ayant le statut de fonctionnaire pour avoir participé, pendant leurs heures de travail, à un mouvement de grève organisé par leur syndicat afin de protester contre une dégradation des conditions de travail des enseignants ne constituait pas une violation de l'article 11 de la Convention.
251. En statuant ainsi, la Cour – qui, jusqu'alors, avait laissé ouverte la question de savoir si une interdiction de grève portait atteinte à un élément essentiel de la liberté syndicale – a indiqué que, même lorsqu'une interdiction de grève ne touchait pas un élément essentiel de cette liberté dans un contexte donné, elle affectait néanmoins une activité syndicale fondamentale si elle concernait une action revendicative directe. Dans chaque cas, elle a précisé que la marge d'appréciation laissée à l'État était limitée. La Cour a également relevé que l'interdiction de faire grève imposée aux fonctionnaires, y compris aux enseignants relevant de ce statut, était absolue et pouvait être qualifiée de restriction « sévère ». Elle a admis qu'imposer à tous les fonctionnaires une interdiction générale de faire grève soulevait des questions spécifiques au regard de la Convention. Toutefois, bien que l'action de grève constitue un aspect important de l'activité syndicale, elle n'est pas le seul moyen dont disposent les syndicats et leurs membres pour défendre les intérêts professionnels en jeu. En particulier, les fonctionnaires allemands pouvaient former et rejoindre des syndicats, et de nombreux fonctionnaires, y compris les requérants, faisaient usage de ce droit. De plus, les syndicats de la fonction publique disposaient d'un droit légal de participation à l'élaboration des règlements régissant la fonction publique.

¹⁰ Une décision similaire a été rendue dans l'affaire *Ekelik et autres c. Türkiye* (déc.), requête n° 46183/12 du 28 février 2023.

252. La Cour a observé qu’aucune des autres Parties contractantes n’offrait aux syndicats des droits comparables de participation à la fixation des conditions de travail pour compenser l’interdiction de faire grève imposée aux travailleurs concernés. De plus, elle a noté que la Constitution conférait à tout fonctionnaire le droit, opposable en justice, de percevoir une rémunération adéquate, laquelle devait tenir compte, notamment, des grade et responsabilités de l’intéressé, et refléter à la fois l’évolution de la situation économique et financière globale et le niveau de vie général (le « principe d’alimentation »). La Cour a considéré que prises dans leur globalité, les différentes garanties institutionnelles existantes permettaient aux syndicats de fonctionnaires et aux fonctionnaires eux-mêmes de défendre de manière effective les intérêts professionnels en jeu. Elle a estimé que le taux élevé de syndicalisation constaté parmi les fonctionnaires allemands illustre le caractère effectif, en pratique, des droits syndicaux dont ils jouissaient et que l’interdiction de faire grève ne vidait pas de sa substance leur liberté syndicale.
253. La Cour a également jugé que les mesures disciplinaires prises contre les requérants n’étaient pas sévères et qu’elles poursuivaient, en particulier, le but important que constitue la protection des droits consacrés par la Convention grâce à une administration publique efficace (en l’espèce, le droit d’autrui à l’instruction). Les juridictions internes ont justifié les mesures disciplinaires en cause par des motifs pertinents et suffisants, et elles ont procédé à une mise en balance des intérêts concurrents en jeu en tenant compte de la jurisprudence de la Cour tout au long de la procédure interne. Par ailleurs, les conditions concrètes d’emploi des enseignants relevant du statut de fonctionnaire en Allemagne militaient en faveur d’un constat de proportionnalité des mesures litigieuses en l’espèce, tout comme la possibilité d’enseigner dans un établissement scolaire public en relevant du statut de contractuel du secteur public titulaire du droit de grève.
254. La Cour est donc parvenue à la conclusion que les mesures disciplinaires prises contre les requérants n’avaient pas excédé la marge d’appréciation reconnue à l’État et s’étaient révélées proportionnées aux importants buts légitimes poursuivis.¹¹

Sanctions

255. La Cour a rappelé, dans l’affaire *Gönen et autres c. Türkiye* (déc.), requête n° [80669/12](#) du 16 avril 2024, qu’il incombait aux autorités une obligation positive de protection contre le licenciement par des employeurs privés lorsque celui-ci est motivé uniquement par l’appartenance d’un salarié à une association donnée, ou, à tout le moins, de garantir un mécanisme permettant une évaluation indépendante de la proportionnalité d’un tel

¹¹ Le juge Serghides a exprimé une opinion dissidente, estimant que le droit de grève constituait un élément essentiel du droit à la liberté d’association et que les mesures contestées ne pouvaient être justifiées ni sur le fondement de la première phrase de l’article 11, paragraphe 2, (la clause générale de limitation), car elles reposaient sur une interdiction absolue qui n’a pas sa place dans cette disposition, ni sur le fondement de la seconde phrase de l’article 11, paragraphe 2, car elles ne concernaient pas les membres de l’un des trois groupes spécifiés dans cette disposition (à savoir les forces armées, la police et l’administration de l’État).

licenciement au regard de l'ensemble des circonstances de l'espèce. Toutefois, compte tenu du déroulement de la procédure interne et de l'absence d'éléments prouvant que les requérants avaient été licenciés en raison de leur appartenance à un syndicat, lequel continuait à exercer ses activités au sein de l'entreprise concernée et demeurerait partie à la convention collective, la Cour a conclu qu'aucun élément ne révélait un manquement de l'État à son obligation positive de garantir aux requérants la liberté syndicale consacrée à l'article 11 de la Convention.

256. Dans l'affaire *Erenler et autres c. Türkiye*, requête n° [53310/10](#) du 17 janvier 2023, la Cour a estimé que, en décidant de muter les requérants et en rejetant leurs objections, les autorités nationales n'avaient pas correctement mis en balance leur droit à la liberté d'association avec les buts légitimes poursuivis – à savoir, la défense de l'ordre et la protection des droits d'autrui – et ce, conformément aux critères énoncés dans sa jurisprudence. Elle a donc considéré que les autorités nationales n'avaient pas démontré que la mesure litigieuse répondait à un « besoin social impérieux » et était, dès lors, « nécessaire dans une société démocratique », de sorte qu'il y avait eu violation de l'article 11 de la Convention. Ce faisant, la Cour a rappelé l'observation formulée dans une affaire antérieure soulevant une question similaire, selon laquelle la mutation d'office d'un fonctionnaire dans une autre ville en raison de son appartenance et de ses activités syndicales ne relevait pas de la bonne organisation du service public et constituait une ingérence injustifiée.
257. En revanche, la décision de mutation prise à l'encontre du requérant, un agent public, n'a pas été considérée dans l'affaire *Tütmez c. Türkiye* (déc.), requête n° [80858/12](#) du 1^{er} octobre 2024, comme constituant une ingérence dans son droit d'exercer des activités syndicales, dans la mesure où il n'avait pas été muté en raison de son appartenance à un syndicat, de sa participation à une activité syndicale ou pour avoir revendiqué des droits professionnels dans le cadre des activités du syndicat. La Cour a noté à cet égard que son statut prévoyait, en principe, la possibilité d'être affecté à un autre service ou dans une autre ville. Elle n'était par ailleurs pas convaincue qu'il serait empêché de mener des activités syndicales dans son nouveau poste ou lieu de mutation.¹²

Symboles

258. L'interdiction faite à une association d'utiliser publiquement le symbole « HAMC Stuttgart » qui – à la différence d'autres antennes locales du Hells Angels Motorcycle Club (HAMC) – n'avait pas été interdite pour des activités criminelles, a été jugée proportionnée aux buts légitimes poursuivis, à savoir la défense de l'ordre et à la prévention du crime ou la protection des droits d'autrui, et donc nécessaire dans une société démocratique, dans l'affaire *Schelhorn c. Allemagne* (déc.), requête n° [10876/21](#) du 8 octobre 2024. La Cour a estimé que l'utilisation du symbole « HAMC » accompagné

¹² Une décision similaire a été rendue dans l'affaire *Toprak c. Türkiye* (déc.), requête n° 56782/17 du 6 juin 2023.

de la mention « Stuttgart » comportait un risque de confusion avec d'autres antennes du HAMC, y compris celles interdites. Elle a aussi relevé que le symbole « HAMC », commun à toutes les antennes, renforçait le sentiment d'appartenance à l'ensemble du réseau et que les requérants mettaient eux-mêmes en avant leur affiliation à l'identité globale des « Hells Angels », notamment à travers l'utilisation de symboles uniformes. Il était donc quelque peu contradictoire de leur part de nier que ces symboles – bien qu'accompagnés du nom d'une antenne locale – exprimaient, en raison de leur similarité, un certain degré d'identification avec d'autres antennes, dont quatorze avaient été interdites pour activités criminelles. La Cour a souligné que l'objectif d'une mise en œuvre effective des interdictions d'associations criminelles – en l'espèce, l'interdiction frappant d'autres antennes du HAMC en Allemagne, lui-même soumis à des exigences légales strictes en droit interne – revêtait une importance particulière dans une société démocratique fondée sur l'État de droit. Sans mécanismes de mise en œuvre efficaces – comme l'interdiction en cause –, ces interdictions pourraient facilement être contournées, rendant inopérants les objectifs poursuivis. Enfin, la Cour a insisté sur le fait que la proportionnalité de l'interdiction avait fait l'objet d'une décision soigneusement motivée, tenant dûment compte des arguments des requérants et mettant en balance les intérêts en jeu de manière complète et transparente.

259. Voir également *Dissolution, Absence d'indemnisation* ci-dessous.

Financement et ressources

260. Ces affaires ont porté sur l'octroi d'une aide publique ainsi que sur les mesures prises à l'encontre des ONG bénéficiant d'un financement provenant de sources étrangères.

Aide publique

261. Le refus d'accorder une aide financière publique à un parti politique pour une année donnée n'a pas été considéré, dans l'affaire *Demokrat Parti c. Turquie* (déc.), requête n° [8372/10](#) du 7 septembre 2021, comme une différence de traitement dans l'exercice de ses droits ou de ses activités politiques, au sens de l'article 14, lu en combinaison avec l'article 11 de la Convention, dans la mesure où aucun autre parti politique se trouvant dans une situation similaire ou comparable à celle du parti requérant n'avait reçu l'aide publique dont ce dernier affirmait ne pas avoir bénéficié.

262. Une requête portant sur le refus d'accepter les états financiers d'un parti politique, entraînant l'obligation de rembourser le Trésor public et une réduction de 75 % de son financement public, a été déclarée manifestement mal fondée dans l'affaire *Nowoczesna c. Pologne* (déc.), requête n° [38813/17](#) du 14 mars 2023. La Cour a relevé que les conséquences financières découlaient du montant considérable que le parti avait transféré de manière irrégulière à son comité électoral, et que celui-ci n'avait pas été totalement privé de financement public malgré le rejet de son rapport financier. En outre,

l'erreur commise par le parti n'avait pas été corrigée, son rapport financier contenant une information erronée. Selon la Cour, l'obligation de respecter les exigences applicables ne constituait pas une charge excessive pour le parti, qui aurait dû être conscient des conséquences – y compris financières – de ses erreurs dans le transfert de fonds destinés à sa participation aux élections, ainsi que de l'omission de corriger ces erreurs dès leur découverte. Elle a estimé que les raisons invoquées pour refuser les états financiers étaient suffisantes et convaincantes, et que l'ingérence dans l'exercice du droit garanti par l'article 11 de la Convention était proportionnée au but légitime poursuivi.

Sources étrangères

263. Dans l'affaire *Ecodefence et autres c. Russie*, requête n° [9988/13](#) du 14 juin 2022, l'obligation prévue par une loi imposant aux ONG de s'enregistrer en tant qu'« agents étrangers » et d'indiquer dans leurs publications que celles-ci provenaient d'un « agent étranger », en raison de leurs « activités politiques » et « financement étranger », obligation assortie d'inspections inopinées, d'exigences supplémentaires en matière de comptabilité, d'audit et de rapports, et ayant entraîné des amendes pour non-respect ainsi que la liquidation volontaire ou forcée, a été jugée contraire à l'article 11 de la Convention, interprété à la lumière de l'article 10, dans la mesure où l'ingérence dans leurs droits n'était ni prévue par la loi ni « nécessaire dans une société démocratique ».
264. La Cour a considéré que deux notions clés de la loi – « activités politiques » et « financement étranger » – telles que formulées et interprétées par les juridictions internes, ne répondaient pas à l'exigence de prévisibilité.
265. Même si certains domaines d'activité étaient explicitement exclus du champ des « activités politiques » dans la loi, les autorités et juridictions russes ont interprété ce terme de manière si large que les activités habituelles des organisations de la société civile y ont été incluses, en particulier celles relevant des domaines environnemental, culturel ou social. De plus, les autorités pouvaient qualifier de « politique » toute activité qui était d'une manière ou d'une autre liée au fonctionnement normal d'une société démocratique et, en conséquence, ordonner aux organisations concernées de s'enregistrer comme « agents étrangers » ou de payer des amendes. En outre, les déclarations ou prises de position des dirigeants des organisations requérantes étaient régulièrement attribuées aux organisations elles-mêmes, sans établir si elles avaient été faites à titre personnel ou pour le compte de l'organisation. Par ailleurs, bien que la loi ait disposé que le but ultime des activités politiques était d'influer sur le processus décisionnel des organes de l'État et sur la politique de celui-ci, dans la pratique, les autorités n'ont pas jugé utile de démontrer que les opinions exprimées par les organisations en cause avaient pu avoir un impact sur leurs propres décisions.
266. Concernant le terme « financement étranger », la Cour a estimé que l'absence de règles dans la loi sur la finalité du financement ou d'exigence d'établir un lien entre le financement et une activité politique avait conduit à des situations manifestement

absurdes. Par exemple, un remboursement pour un trop-perçu sur la location d'une salle de conférence pouvait être considéré comme une « source étrangère », sans distinction entre les fonds reçus personnellement par un membre d'une organisation et ceux perçus par l'organisation elle-même. En outre, les sources de financement n'étaient pas « étrangères » au sens strict du terme, en ce qu'elles provenaient parfois d'entités russes qui avaient elles-mêmes reçu des financements de l'étranger mais n'avaient pas nécessairement été qualifiées d'« agents étrangers ». Cela avait généré une grande incertitude pour les ONG, qui ne pouvaient raisonnablement prévoir que de tels liens invraisemblables et arbitraires seraient établis, entraînant des conséquences négatives.

267. La Cour a admis en principe qu'une plus grande transparence dans le financement de la société civile pouvait servir le but légitime que représente la protection de l'ordre public. S'agissant de la notion d'« agent étranger », elle a noté que la loi entendait la relation mandant-agent en un sens qui fait effectivement présumer l'existence d'un contrôle par le donateur sur le bénéficiaire des fonds, au lieu de l'établir au cas par cas, même lorsque le bénéficiaire des fonds conserve une totale indépendance dans la gestion et les opérations quant à la définition de ses programmes, politiques et priorités. Cette présomption était d'ailleurs irréfutable, car la preuve de l'indépendance opérationnelle du bénéficiaire à l'égard de la personne dont émanaient les fonds était juridiquement dépourvue de pertinence aux fins de la désignation comme « agent étranger » de l'organisation concernée, le simple fait de recevoir une somme d'argent de « sources étrangères » étant considéré comme suffisant. Partant, la Cour a considéré que le fait de qualifier d'« agent étranger » toute ONG ayant reçu des fonds d'entités étrangères était injustifié et préjudiciable, et était susceptible d'avoir un effet fortement dissuasif et stigmatisant sur leur fonctionnement. Cette qualification a donné des ONG concernées l'image d'entités sous contrôle étranger, sans qu'il soit tenu compte de ce que ces organisations se considéraient comme des membres de la société civile nationale œuvrant en faveur du respect des droits humains, de l'État de droit et du développement humain dans l'intérêt de la société russe et du système démocratique.
268. La Cour a noté en outre que les restrictions imposées aux activités des organisations qualifiées d'« agents étrangers » s'étendaient bien au-delà de la politique, allant par exemple jusqu'à empêcher la nomination de candidats à des organes publics de surveillance ou à refuser aux organisations concernées le droit d'exposer les risques de corruption que certains projets de loi pouvaient soulever, ce qui avait eu pour effet de nuire dans d'autres domaines à la mission de surveillance de l'État qui était celle de ces organisations. Concernant les obligations supplémentaires en matière d'audit et de rapports, la Cour a jugé que les raisons avancées ne justifiaient pas une telle charge, et qu'aucun avantage réel pour la transparence publique ne compensait le fardeau important imposé aux ONG. Certes, la Cour a reconnu que les États pouvaient avoir des raisons légitimes de surveiller les opérations financières dans le but de prévenir le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et de l'extrémisme. Toutefois, la capacité d'une association à solliciter, recevoir et utiliser des financements afin de

promouvoir et de défendre sa cause fait partie intégrante du droit à la liberté d'association.

269. La Cour a souligné que le choix entre accepter des financements étrangers et solliciter des financements publics nationaux constituait une fausse alternative. En effet, la diversité des sources de financement pouvait renforcer l'indépendance de ces organisations, et ainsi bénéficier à la démocratie. Elle a noté que les organisations proches de l'État étaient les plus susceptibles de recevoir des subventions publiques, sans qu'il soit établi que les ONG requérantes auraient pu y avoir accès. Faute de financement adéquat, elles étaient dans l'incapacité d'exercer leurs activités essentielles. Enfin, la Cour a relevé que les amendes prévues par la loi, allant de 100 000 à 500 000 roubles russes (RUB), représentaient l'équivalent de trois ans de revenu minimum et étaient disproportionnés par rapport au but légitime poursuivi.
270. L'imposition d'une amende administrative au président de la section turque d'Amnesty International pour non-respect d'une disposition légale exigeant des associations qu'elles déclarent à l'administration avant utilisation les fonds reçus de l'étranger a été jugée, dans l'affaire *Korkut et Amnesty International/Türkiye c. Türkiye*, requête n° [61177/09](#) du 9 mai 2023, comme constituant une violation de l'article 11 de la Convention, l'exigence de prévisibilité n'ayant pas été respectée.
271. La Cour a observé qu'à l'époque des faits, il n'existait pas de dispositions spécifiques et claires régissant la perception par une association constituant la section nationale d'une organisation internationale de fonds provenant de son siège ou de sections nationales de la même organisation situés à l'étranger. Par ailleurs, elle a relevé que le cas d'espèce constituait l'unique exemple d'amende administrative imposée à une section nationale d'une organisation internationale pour non-respect de l'exigence sur les associations à l'égard de fonds étrangers provenant du siège social ou d'autres sections nationales de la même association. La Cour a estimé que les ambiguïtés auraient pu être levées si les juridictions nationales avaient procédé à un examen judiciaire approfondi. Or, rien ne permettait d'établir que les juges ayant examiné les recours des requérants avaient cherché à mettre en balance les différents intérêts en jeu, notamment en évaluant la nécessité de la mesure contestée. Il était donc clair que le contrôle juridictionnel n'avait pas offert des garanties suffisantes et effectives contre l'exercice arbitraire et discriminatoire du large pouvoir discrétionnaire laissé à l'exécutif. La Cour en a conclu que les requérants, qui avait déclaré à l'administration locale les contributions financières que l'association requérante avait perçues de son siège international aux fins de couvrir des dépenses courantes, n'avaient pas été en mesure de prévoir, à l'époque des faits, si ces déclarations seraient considérées comme tardives et sanctionnées par une amende administrative.
272. En outre, en s'appuyant exclusivement sur les conclusions du rapport d'inspection établi par l'administration et en ne répondant pas aux moyens soulevés par les requérants, les

juridictions internes n'avaient pas suffisamment motivé leurs décisions, si bien que la Cour a également conclu à une violation de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention.

273. Dans l'affaire *Kobaliya et autres c. Russie*, requête n° [39446/16](#) du 22 octobre 2024, la Cour a jugé le cadre législatif – y compris les extensions jusqu'en 2022 qui n'avaient pas été abordées dans l'affaire *Ecodefence* – imposant à un grand nombre d'ONG, de médias et d'individus en Russie de s'enregistrer comme « agents étrangers », ainsi que les répercussions de ce régime sur leurs activités et sur leur vie privée, constituaient une violation des articles 10 (liberté d'expression) et 11 (liberté d'association) de la Convention, ainsi que de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) s'agissant des requérants individuels.
274. La Cour a estimé que le qualificatif d'« agent étranger » donné aux personnes physiques ou morales requérantes avait considérablement entravé leurs activités, en ce qu'il en a résulté pour elles des obligations supplémentaires en matière de comptabilité, de contrôle, de signalement et de mentions, ainsi qu'une entrave à leur participation au processus électoral et/ou à l'organisation d'événements publics. Il avait souvent donné lieu aussi à des sanctions allant de l'amende à la dissolution. La Cour a ensuite souligné que le régime légal des « agents étrangers » avait considérablement évolué depuis 2012, ce qui appelait une analyse, même si ses conclusions dans l'affaire *Ecodefence* restaient d'actualité.
275. Par conséquent, un nombre bien plus important d'ONG, de médias et d'individus avaient été touchés et, au lieu d'atténuer les lacunes de la législation précédente, le régime s'était éloigné encore davantage des normes de la Convention. La Cour a jugé en particulier que le qualificatif d'« agent étranger » était à la fois stigmatisant et trompeur. En ce qui concerne l'effet stigmatisant, la Cour s'est référée à des sondages d'opinion qui indiquaient que la majorité de la population assimilait les « agents étrangers » à des « traîtres », des « espions » ou des « ennemis du peuple ». Les nouvelles restrictions qui ont exclu les « agents étrangers » de l'exercice des fonctions publiques, de la participation aux commissions électorales, du soutien aux campagnes politiques, de l'enseignement aux mineurs et de la production de contenus pour enfants, ont renforcé cette stigmatisation. Selon la Cour, le qualificatif d'« agent étranger » était également trompeur puisque la législation assimilait le soutien sous quelque forme que ce soit – financement, consultation ou orientation – à un contrôle étranger. Ce pouvoir discrétionnaire illimité d'appliquer ce qualificatif a donné lieu à des dizaines d'exemples de son usage abusif par les autorités. Ainsi, une organisation indépendante de surveillance des élections, a été condamnée à une amende et liquidée pour un don de moins de 3 euros fait par un ressortissant prétendument étranger, tandis qu'un autre requérant a été signalé pour avoir échangé ses miles de prime aérienne avec une personne non russe. En effet, la Cour a noté que les autorités n'avaient produit aucun élément prouvant que l'un quelconque des 107 requérants eût été effectivement sous contrôle étranger ou eût agi dans l'intérêt d'une entité étrangère.

276. Par ailleurs, la Cour a estimé qu'il n'existait aucun « besoin social impérieux » qui aurait justifié les restrictions supplémentaires apportées par la législation. À cet égard, elle a spécifiquement examiné les obligations de mentions ou de publication qui se sont étendues au fil du temps afin qu'elles soient appliquées de manière indiscriminée et imprévisible. Ainsi, un requérant a été condamné à une amende pour avoir publié une nécrologie sans la mention d'« agent étranger ». D'autres requérants avaient été condamnés à une amende pour ne pas avoir indiqué qu'une base de données en ligne sur la répression politique soviétique ou sur les banderoles déployées lors d'événements commémoratifs provenait d'une organisation d'« agent étranger ». De plus, la Cour a considéré que ces obligations de mention ont contraint les requérants à communiquer un message qu'ils désapprouvaient, portant atteinte à leur droit négatif. Elles les ont également empêchés de faire un bon usage des réseaux sociaux, car la limite du nombre de caractères sur certaines plateformes était presque égale à celle de la mention d'« agent étranger » elle-même. La Cour a conclu que ces restrictions étaient d'une ampleur considérable et visaient à punir plutôt qu'à répondre à un quelconque besoin allégué de transparence ou à des impératifs légitimes de sécurité nationale. De même, la sévérité et l'ampleur des sanctions imposées aux requérants, allant des restrictions professionnelles et économiques aux sanctions financières, voire à la dissolution forcée, visaient à punir ou à réduire au silence plutôt qu'à garantir la transparence. Ces sanctions étaient manifestement disproportionnées. Globalement, la législation a eu un effet dissuasif sur le débat public et sur l'engagement civique, créant un climat de suspicion et de méfiance envers les voix indépendantes, ce qui a porté atteinte aux fondements mêmes d'une société démocratique.
277. S'agissant des répercussions sur la vie sociale et professionnelle ainsi que sur la réputation des requérants, la Cour a noté que le qualification ne nécessitait aucune preuve que les requérants avaient agi dans l'intérêt d'une entité étrangère ni aucune évaluation individuelle de leur comportement, par exemple lorsqu'il fallait décider de restreindre l'exercice de certaines professions telles que l'enseignement, la rédaction de livres pour enfants ou l'accès aux fonctions électives et à la fonction publique. En outre, elle ne voyait pas comment la publication des données personnelles des requérants et l'obligation de soumettre des déclarations fréquentes et détaillées sur leurs revenus et dépenses auraient eu pour autre but que les accabler et les intimider. Selon la Cour, le fait d'interdire aux personnes ainsi qualifiées d'exercer toute une profession, de les couper de l'ensemble de la population jeune et de les priver des revenus tirés de la publicité privée ne poursuivait pas le but affiché de préserver la sécurité nationale ou la transparence et ne pouvait être justifié comme étant nécessaire dans une société démocratique.¹³

¹³ Dans une opinion concordante, le juge Serghides s'est penché sur l'aspect négatif de la liberté d'expression et de la liberté d'association, soulignant que la double dimension de ces libertés reflète « l'autonomie des titulaires de droits, leur permettant de choisir librement d'exercer ou non ces droits. L'exercice de la liberté d'expression et de la liberté d'association suppose et implique un choix : soit l'exercer (un droit positif), soit ne pas l'exercer (un droit négatif). Si la liberté d'expression et la liberté d'association ne comprenaient qu'un aspect positif et non un aspect négatif, cela constituerait une grave restriction de ces libertés, qui, en tout état de cause, ne figure pas parmi la liste

Protection

278. Les actes de violence commis à l'encontre de membres, de sympathisants et de militants d'un parti politique formé à la suite d'un processus de paix en Colombie – notamment des disparitions forcées, des massacres, des exécutions extrajudiciaires, des menaces, des agressions, de nombreuses stigmatisations, des poursuites judiciaires, des actes de torture et des déplacements forcés – avec la participation d'agents de l'État et la tolérance ou l'acquiescement des autorités, ont été jugés par la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans l'affaire *Membres et militants de l'Union patriotique c. Colombie. Exceptions préliminaires, fond, réparations et dépens*, arrêt du 27 juillet 2022, [Série C no 455](#), comme constituant des violations des droits politiques, du droit à l'intégrité personnelle, de la liberté de pensée et d'expression ainsi que de la liberté d'association. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a souligné en particulier que l'intégrité physique et psychologique des membres et militants du parti avait été affectée par la stigmatisation découlant de leur appartenance à ce groupe politique, et que les actes et omissions de l'État dans son devoir de protection avaient contribué à créer un climat de victimisation et de stigmatisation à leur encontre.
279. Des violations des droits à la personnalité juridique, à la vie, à l'intégrité personnelle, à la liberté personnelle, ainsi qu'à la liberté de circulation et de résidence, ont également été constatées, de même que des violations des droits de l'enfant et des droits consacrés par la Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes. En outre, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a estimé que le droit à l'honneur et à la dignité avait été violé en raison de déclarations de fonctionnaires publics contenant des propos ayant eu un effet d'intimidation sur les membres du parti, entravant leur participation à la vie démocratique. Enfin, elle a conclu que l'État avait méconnu les droits aux garanties judiciaires, à la protection judiciaire et à l'obligation d'enquêter sur les actes de torture.

Dissolution

280. Les affaires relatives à une dissolution portaient notamment sur l'absence d'indemnisation lorsque cette mesure s'était révélée injustifiée, ainsi que sur un cas où une dissolution avait été prononcée en raison du nom de l'ONG, de ses objectifs, d'irrégularités dans sa documentation, d'un manquement à ses obligations de déclaration, de sa faillite ou de son incapacité à atteindre ses objectifs et à mener ses activités. Dans la plupart des affaires, les dissolutions ont été jugées contraires à la Convention, non seulement parce qu'elles n'étaient pas justifiées au regard des circonstances invoquées, mais aussi parce qu'aucune mesure moins radicale n'avait été envisagée.
281. Voir également les sections *Adhésion*, *Divulgence d'informations* et *Sanctions* ci-dessus.

des restrictions légitimes énumérées respectivement aux paragraphes 2 de l'article 10 et 2 de l'article 11 de la Convention. »

Absence d'indemnisation

282. L'absence d'octroi d'une indemnisation après l'annulation de l'interdiction du symbole des organisations requérantes – incluant une croix gammée – et de leur dissolution pour violation de leurs droits au titre des articles 9 et 11 de la Convention, a été jugée, dans l'affaire *A.O. Falun Dafa et autres c. République de Moldova*, requête n° [29458/15](#) du 29 juin 2021, constituer une violation de ces deux articles, en raison du non-respect intégral des arrêts rendus dans ces affaires.

Objectifs

283. La dissolution d'un parti politique dont les objectifs comprenaient notamment « la transformation démocratique du pays » et « la construction d'une société démocratique fondée sur les principes du pluralisme, de la souveraineté réelle du peuple et des droits individuels garantis », sans qu'il n'ait jamais été accusé de porter atteinte à la démocratie ou à l'intégrité territoriale de la Russie, pour le seul motif formel de non-respect de la procédure relative à l'élection de ses organes de direction et de contrôle, et de non-respect des exigences de nombre minimum de membres et de représentation régionale, a été jugée, dans l'affaire *Parti conservateur russe et autres*, requête n° [7602/06](#) du 24 mars 2020, disproportionnée par rapport au but légitime invoqué – à savoir garantir l'exactitude des informations sur le nombre de membres et d'antennes régionales du parti requérant, et assurer sa conformité au droit interne afin d'empêcher sa participation illégale aux élections – et ne pouvait donc pas être considérée comme « nécessaire dans une société démocratique ».

Nom

284. La dissolution d'une association et l'ordre de sa liquidation ont été jugés, dans l'affaire *Association des personnes de nationalité silésienne (en liquidation) c. Pologne*, requête n° [26821/17](#) du 14 mars 2024, poursuivre le but légitime de défense de l'ordre et de protection des droits d'autrui, notamment en raison du fait que son nom pouvait induire le public en erreur, en l'associant à une nation inexistante, ce qui risquait d'avoir des conséquences graves pour l'unité et l'intégrité de l'État polonais.
285. Toutefois, la Cour a estimé qu'en l'absence de preuves concrètes démontrant que le choix du nom « Association des personnes de nationalité silésienne » traduisait une politique représentant une menace réelle pour l'ordre public ou la société démocratique, l'argument fondé sur le nom de l'association et sur deux clauses de ses statuts mentionnant la « nationalité silésienne » ne suffisait pas, en soi, à justifier sa dissolution. Les motifs invoqués par les autorités n'étant ni pertinents ni suffisants, il n'a pas été démontré que les restrictions appliquées répondaient à un « besoin social impérieux » ; la mesure litigieuse a donc été jugée contraire à l'article 11 de la Convention.

Irrégularités dans la documentation

286. Dans l'affaire *Église de scientologie de Moscou et autres c. Russie*, requête n° [37508/12](#) du 14 décembre 2021, la Cour a conclu que la dissolution forcée de l'Église requérante constituait une violation de l'article 11 de la Convention, interprété à la lumière de l'article 9. Elle a jugé injustifiés les motifs invoqués pour prononcer cette mesure, à savoir l'incapacité alléguée de l'Église requérante à corriger de nombreuses irrégularités dans les documents identifiés par le ministère de la Justice lors de la procédure de réenregistrement, le caractère prétendument religieux de ses activités, ainsi que l'interdiction de ses publications qualifiées d'extrémistes.
287. S'agissant du premier motif, il aurait fallu tenir compte des efforts de l'Église pour corriger les irrégularités relevées dans ses documents, qui concernaient principalement des omissions d'informations ou des erreurs dans les données. Elle aurait dû se voir offrir une réelle possibilité de rectifier la situation avant d'être dissoute. Deuxièmement, jusqu'en 2014 au moins, les autorités n'avaient jamais contesté le caractère religieux de l'Église requérante, reconnue officiellement comme organisation religieuse depuis 1994, et ce caractère n'avait pas été remis en cause durant plusieurs années, y compris après l'échec de premières tentatives de réenregistrement entre 1998 et les années 2000. En outre, pendant toute la durée de son existence légale, ni l'Église ni ses membres n'avaient été reconnus responsables d'infractions pénales ou de comportements dangereux, et rien n'indiquait que la nature de ses activités ait changé. Par ailleurs, la conclusion des autorités selon laquelle les activités de l'Église n'étaient pas de nature religieuse, acceptée telle quelle par les juridictions internes, s'était fondée sur une expertise émanant d'un seul groupe d'experts, sans qu'aucune attention n'ait été portée à des avis divergents. Troisièmement, la Cour avait déjà jugé que l'interdiction des publications de la Scientologie n'était pas « nécessaire dans une société démocratique ».
288. La Cour a réaffirmé que la dissolution d'une association constitue une mesure extrêmement grave aux conséquences importantes, qui ne peut se justifier que dans des circonstances très sérieuses. Elle a considéré que la dissolution forcée de l'Église requérante, en l'absence de toute autre sanction possible, constituait une mesure radicale, disproportionnée par rapport au but légitime poursuivi.
289. De même, dans l'affaire *Branche régionale de Tyumen du Mouvement de la Russie pour les droits de l'homme c. Russie*, requête n° [18490/09](#) du 22 février 2022, la Cour a estimé que la dissolution de la première requérante n'avait pas été démontrée comme « nécessaire dans une société démocratique ». Elle a relevé que l'autorité chargée de l'enregistrement avait demandé la dissolution sans laisser à l'organisation la possibilité de corriger les irrégularités relevées, ni tenir compte de sa volonté explicite de le faire. Les juridictions internes, quant à elles, s'étaient concentrées uniquement sur la légalité

formelle de la mesure, sans procéder à une analyse substantielle de sa proportionnalité. Plus précisément, la Cour a souligné que celles-ci n'avaient pas examiné si l'organisation avait des antécédents d'infractions administratives, si les manquements allégués avaient été commis de mauvaise foi, ni si une correction était possible. Elles n'avaient pas non plus expliqué pourquoi le but légitime poursuivi par la dissolution ne pouvait être atteint par des moyens moins attentatoires à la liberté concernée.

290. En outre, dans l'affaire *Diocèse de Bryansk-Toula de l'Église orthodoxe russe autonome c. Russie*, requête n° [32895/13](#) du 12 juillet 2022, la Cour a estimé que les irrégularités techniques dans la documentation d'une Église ne sauraient justifier sa dissolution, s'agissant d'une organisation religieuse de longue date. Elle a souligné que, compte tenu de l'enjeu que représente l'existence juridique de l'Église, l'État ne disposait que d'une marge d'appréciation limitée pour restreindre la liberté de religion et d'association, et que seules des raisons convaincantes et impérieuses pouvaient justifier une telle restriction. Elle a également constaté que les juridictions internes n'avaient pas appliqué les normes de la Convention en omettant d'analyser l'impact de la dissolution de l'Église sur les droits fondamentaux de ses fidèles. La Cour a donc conclu que cette mesure n'était pas nécessaire dans une société démocratique et qu'il y avait eu violation de l'article 9 de la Convention, interprété à la lumière de l'article 11. Elle a par ailleurs rappelé que, selon sa jurisprudence établie, la dissolution de l'Église avant l'introduction de sa requête ne la privait pas de sa qualité pour agir devant la Cour.

Défaut de déclaration

291. Dans l'affaire *Savenko et autres c. Russie*, requête n° [13918/06](#) du 14 septembre 2021, la Cour a estimé que la dissolution d'une association pour ne pas avoir soumis ses rapports d'activité annuels et pour ne pas avoir modifié son nom afin de se conformer à la législation récemment modifiée sur les associations – en retirant le mot « parti » – était disproportionnée par rapport au but légitime de protection des droits d'autrui, et ce bien que les formalités juridiques imposées à l'association aient été raisonnables. Selon la Cour, les premiers manquements étaient atténués par le dépôt répété de diverses demandes auprès de l'autorité d'enregistrement contenant des informations pertinentes pour les rapports d'activité annuels, et le problème lié au changement de nom était survenu au stade de l'enregistrement, alors que les efforts de l'association à cet égard étaient restés vains.
292. La Cour a également rappelé que, si elle a souvent fait référence, dans le cadre de l'article 11, au rôle essentiel joué par les partis politiques dans la garantie du pluralisme et de la démocratie, les associations constituées à d'autres fins étaient elles aussi importantes pour le bon fonctionnement d'une démocratie. À son avis, le pluralisme repose sur la reconnaissance et le respect véritables de la diversité et de la dynamique des traditions culturelles, des identités ethniques et culturelles, des convictions religieuses et autres, et des idées, œuvres et concepts artistiques, littéraires et socio-

économiques. La Cour a estimé que l'interaction harmonieuse entre personnes et groupes aux identités variées était essentielle pour assurer la cohésion sociale. Elle a ainsi souligné qu'il était tout naturel, lorsqu'une société civile fonctionnait correctement, que les citoyens participent dans une large mesure au processus démocratique par le biais d'associations au sein desquelles ils peuvent se rassembler avec d'autres et poursuivre de concert des buts communs.¹⁴

293. De même, dans l'affaire *Association publique des réfugiés et personnes déplacées de la région de Vladimir « Sodeystviye » c. Russie*, requête n° [53097/08](#) du 9 novembre 2021, la Cour a constaté une violation de l'article 11 de la Convention, l'association requérante ayant été dissoute pour des infractions purement formelles, sans lien avec l'essence de ses activités. Elle a estimé qu'il n'avait pas été démontré que l'association avait agi de mauvaise foi ou cherché délibérément à dissimuler des informations requises. De plus, elle n'avait reçu aucune demande ou rappel de l'autorité d'enregistrement pendant de nombreuses années. Lorsque cette dernière a constaté que l'association avait manqué à ses obligations, elle a immédiatement engagé une procédure de dissolution, sans que ni elle ni les juridictions internes n'envisagent des moyens alternatifs, moins attentatoires à la liberté fondamentale en jeu (par exemple, un avertissement formel, une suspension de ses activités ou une amende administrative). Par ailleurs, la Cour a relevé que ni l'autorité d'enregistrement ni les juridictions internes n'avaient expliqué pourquoi le but légitime poursuivi par la dissolution ne pouvait être atteint par d'autres moyens.
294. De même, dans l'affaire *Centre d'observation des élections et autres c. Azerbaïdjan*, requête n° [64733/09](#) du 2 décembre 2021, la Cour a conclu que la dissolution du premier requérant pour non-respect des conditions d'enregistrement et autres obligations légales ne répondait pas l'exigence de légalité posée par l'article 11, ne poursuivait qu'en apparence un but légitime et n'était pas « nécessaire dans une société démocratique ». Elle a jugé qu'il n'avait pas été démontré qu'au moment de l'introduction de la demande de dissolution, les requérants manquaient à une obligation clairement prévue par la loi constituant le troisième motif invoqué à l'appui de la dissolution.
295. En outre, aucun des manquements allégués (l'omission de signaler au ministère de la Justice un changement dans la liste des cofondateurs, un changement d'adresse légale ou la création de bureaux locaux) ne semblait constituer l'exercice d'activités non autorisées, d'« activités interdites par la loi » ou d'activités systématiques contraires aux objectifs définis dans les statuts du premier requérant. Mais même en admettant qu'il existait des éléments factuels et juridiques permettant de conclure à la réalité des infractions alléguées, celles-ci ne concernaient manifestement pas des aspects substantiels de l'existence ou des activités de l'organisation. Elles pouvaient être raisonnablement considérées – comme les requérants l'ont soutenu – comme des manquements de nature procédurale pouvant être rectifiés, ne justifiant pas une dissolution.

¹⁴ Une observation similaire a été formulée dans l'affaire *Centre d'observation des élections et autres c. Azerbaïdjan*, requête n° [64733/09](#) du 2 décembre 2021.

296. S'agissant de savoir si l'ingérence en cause poursuivait un but légitime, la Cour a observé que, même si la dissolution du premier requérant pouvait être justifiée par la nécessité d'assurer le bon fonctionnement du système d'enregistrement des ONG et de protéger les institutions de l'État ainsi que les individus contre des ONG susceptibles de leur nuire, elle n'avait relevé aucune menace pour ce système ni pour les droits ou intérêts des institutions étatiques ou des personnes concernées, notamment au regard des manquements invoqués (défaut d'information du ministère de la Justice quant aux cofondateurs, à l'adresse légale ou à la création de bureaux locaux), ceux-ci étant, par nature, réparables.
297. Enfin, la Cour a considéré que les juridictions internes n'avaient pas procédé à une mise en balance des intérêts en jeu ni évalué la nécessité de l'ingérence pour atteindre un but légitime clair et concret. Elle a relevé à cet égard que, même s'il était établi que les manquements reprochés aux requérants étaient fondés en fait et appuyés sur des dispositions légales applicables et prévisibles – ce qui n'était pas le cas – les juridictions internes étaient tenues, au regard de la Convention, d'évaluer la gravité de ces « manquements », ce qu'elles avaient omis de faire. Dès lors, elles n'avaient pas avancé de motifs « pertinents et suffisants » pour justifier la dissolution.

Faillite

298. La dissolution d'une association et sa radiation du registre des associations ont été jugées contraires à l'article 11 de la Convention dans l'affaire *Fédération croate de golf c. Croatie*, requête n° [66994/14](#) du 17 décembre 2020. La Cour, tout en reconnaissant que la dissolution d'une association pour cause de faillite ou d'inactivité prolongée pouvait être considérée comme poursuivant l'un des buts légitimes visés à l'article 11, paragraphe 2, notamment la défense de l'ordre et la protection des droits et libertés d'autrui, n'a pas été convaincue que ce but ne pouvait être atteint en privant l'association de son statut de fédération sportive nationale. Elle a donc estimé que cet objectif avait déjà été accompli par l'exclusion de l'association du Comité olympique croate.
299. En outre, la Cour a relevé que les autorités nationales avaient appliqué les dispositions législatives pertinentes de manière mécanique, leur conclusion selon laquelle l'association avait cessé ses activités se fondait uniquement sur le fait que des procédures de faillite avaient été engagées à son encontre, sans répondre à ses arguments contraires. Selon la Cour, les décisions des autorités nationales, et en particulier leur constat de cessation d'activité, ne reposaient ni sur une évaluation acceptable des faits pertinents ni, *a fortiori*, sur des preuves convaincantes. Enfin, la Cour a noté que le plan de réorganisation prévoyait que toutes les créances des créanciers devaient être satisfaites d'ici à la fin de 2023, mais que les autorités nationales n'avaient même pas pris en considération le fait que leur décision de dissoudre l'association avait privé les créanciers de la possibilité de faire valoir leurs droits.

Incapacité à atteindre les objectifs

300. La dissolution, par la cour de cassation, d'une fondation qui s'appuyait presque exclusivement sur le rapport de la direction générale des fondations, rapport fondé sur le bilan comptable de 1999 et concluant à l'incapacité de la fondation à atteindre ses objectifs, a été jugée dans l'affaire *Bilim Araştırma Vakfı et autres c. Turquie*, requête n° [13848/10](#) du 9 février 2021, disproportionnée au regard des buts légitimes poursuivis, et donc non nécessaire dans une société démocratique. La Cour a cité les conclusions du tribunal de première instance, selon lesquelles : certaines personnes physiques et entreprises avaient promis des dons pour les années à venir ; une fondation pouvait avoir des dettes, tout comme elle pouvait avoir des actifs et des droits ; si la dette figurant dans le rapport existait, elle devait être réglée dans les années futures ; le rapport comptable pour l'année en question montrait un bilan positif ; et il n'existait aucune obligation de s'fonder sur le rapport évoqué. Elle a également noté que, malgré ces conclusions qui démontraient que la fondation était en mesure d'atteindre ses objectifs, la cour de cassation semblait s'être uniquement appuyée sur la période pendant laquelle, selon le rapport, la fondation était endettée.
301. La Cour a également ajouté que si les États, à raison de leur droit de regard sur la conformité du but et des activités d'une fondation avec les règles fixées par la législation, pouvaient exiger d'une fondation qu'elle remplisse des critères financiers minimums pour préserver l'efficacité et la crédibilité du système des fondations d'utilité publique, ils devaient également, lorsqu'ils constataient qu'une fondation avait manqué pendant une période à ses engagements, lui accorder une possibilité réelle de se redresser et de montrer qu'elle pouvait poursuivre ses activités malgré les difficultés du moment. De plus, elle a relevé que d'autres mesures moins rigoureuses n'avaient pas été envisagées, et que la dissolution de la fondation n'avait pas été suffisamment justifiée comme étant la seule option permettant d'atteindre les buts poursuivis par les autorités. Enfin, la Cour a considéré que la cour de cassation, dans son interprétation et son application d'une loi nationale de portée générale, ne s'était pas suffisamment inspirée des principes qu'elle avait établis relativement à la liberté d'association garantie par l'article 11 de la Convention.
302. Par ailleurs, en l'espèce, le gouvernement a soutenu que l'ingérence tendait à la protection de l'ordre public et la sauvegarde de l'intérêt public. Toutefois, la Cour a noté que la protection de « l'ordre public » ne faisait pas partie des buts légitimes explicitement prévus à l'article 11, paragraphe 2, de la Convention. Elle a estimé qu'en l'occurrence, l'ingérence visait à la protection des droits et libertés d'autrui, et plus précisément à la protection du droit pour la société d'assurer l'intégrité du secteur à but non lucratif dans son ensemble.

Activités

303. La dissolution d'une association d'entraide et de solidarité avec les familles des détenus et condamnés, au motif des activités illégales de certains membres de son conseil d'administration, alors que les jugements rendus dans les procédures pénales en lien avec ces infractions n'étaient pas encore définitifs, a été jugée dans l'affaire *Adana TAYAD c. Turquie*, requête n° [59835/10](#) du 21 juillet 2020, comme une ingérence dans l'exercice des droits garantis par l'article 11 de la Convention qui n'avait pas été démontrée comme nécessaire dans une société démocratique. La Cour, tout en reconnaissant la gravité des accusations, a estimé que les tribunaux civils auraient dû procéder à une évaluation indépendante, et non se contenter de reprendre les conclusions des tribunaux pénaux, d'autant plus que les verdicts n'étaient pas définitifs.
304. Selon la Cour, certains des faits sur lesquels le tribunal national avait fondé ses conclusions ne constituaient pas en eux-mêmes une incitation au terrorisme, et il n'avait pas été expliqué de manière convaincante en quoi le contenu d'un journal – seul acte susceptible de constituer une forme de propagande – pouvait être assimilé à une incitation au terrorisme. Elle a considéré que, l'ordonnance de dissolution ne reposant pas sur des motifs acceptables et convaincants, celle-ci risquait d'avoir un effet dissuasif non seulement sur l'association requérante et ses membres, mais également sur les organisations de défense des droits humains en général. En outre, même en admettant que les allégations étaient avérées, la Cour a relevé que les juridictions internes n'avaient pas envisagé de mesures moins sévères et qu'aucune preuve suffisante n'avait été apportée pour démontrer que la dissolution était la seule option permettant d'atteindre les buts poursuivis par les autorités.
305. En revanche, dans l'affaire *Ayoub et autres c. France*, requête n° [77400/14](#) du 8 octobre 2020, la Cour n'a constaté aucune violation de l'article 11 de la Convention, lu à la lumière de l'article 10, concernant la dissolution de trois entités d'extrême droite : un groupement de fait (une association et son service d'ordre) et deux autres associations. Elle a estimé que la dissolution de ce groupement de fait poursuivait des buts légitimes au sens de l'article 11, paragraphe 2, de la Convention, à savoir la protection de la sûreté publique, la défense de l'ordre et la protection des droits d'autrui.
306. Compte tenu des éléments du dossier et du contexte – le décès d'un étudiant membre du mouvement antifasciste au cours d'une rixe avec des skinheads –, la Cour a admis que les autorités étaient fondées à considérer qu'il existait des motifs pertinents et suffisants témoignant d'un « besoin social impérieux ». En plus de cet acte de violence, elle a constaté que les activités antérieures de l'association avaient été prises en compte, notamment son organisation en milice privée, sa structure hiérarchique, ses rassemblements en uniforme et ses défilés paramilitaires, ainsi que le recrutement de membres sur la base de leur aptitude à recourir à la force physique en cas d'affrontements. Elle a rappelé sa jurisprudence selon laquelle les défilés paramilitaires sont destinés à inspirer la peur et que les États ont le droit de prendre des mesures préventives pour protéger la démocratie. Dans les circonstances de l'espèce, la Cour n'a donc pas jugé déraisonnables ou arbitraire les critères retenus pour affirmer que le service

d'ordre constituait plus qu'un service d'ordre classique. Selon elle, les autorités pouvaient légitimement craindre que ce type de groupement ne favorise un climat de violence et d'intimidation allant au-delà de l'existence d'un groupe exprimant des idées dérangeantes ou offensantes.

307. La Cour a également observé que l'idéologie défendue s'était traduite par de nombreux actes de violence, attestés par la surveillance exercée et les infractions pénales commises, ce qui avait entraîné, au fil du temps, un climat menaçant les droits et libertés d'autrui ainsi que l'ordre public. Elle a noté que M. Ayoub lui-même, en tant que président, avait prôné la violence politique en incitant à des affrontements et à des attaques contre les mouvements antifascistes et les forces de l'ordre. La Cour a estimé que le service d'ordre avait permis à l'association de poursuivre des objectifs séditieux impliquant le recours à la violence, telle que celle ayant conduit à la mort de l'étudiant.
308. Par ailleurs, la Cour a relevé que l'une des deux autres associations dissoutes poursuivait des buts prohibés par l'article 17 de la Convention et abusait de son droit à la liberté d'association d'une manière incompatible avec les valeurs de tolérance, de paix sociale et de non-discrimination qui sous-tendent la Convention. Elle avait notamment appelé à une révolution nationale pour se débarrasser des personnes qui ne seraient « pas blanches », « les parasites » qui détruisent la souveraineté de la France, exprimé son soutien à des collaborateurs du régime nazi et organisé des camps paramilitaires dans le but de diffuser son idéologie et de former de jeunes militants en tant que « soldats politiques ». La deuxième association, branche jeunesse de la première, défendait un programme politique fondé sur la haine et la discrimination envers les immigrés musulmans, tout en promouvant l'antisémitisme ainsi que la haine violente et la discrimination envers les personnes homosexuelles. La Cour a donc conclu que les requérants avaient tenté d'utiliser leur droit à la liberté d'association pour détruire les idéaux et les valeurs d'une société démocratique, leurs activités étant incompatibles avec les fondements de la démocratie.
309. En revanche, dans l'affaire *Association de solidarité avec les opprimés c. Turquie*, requête n° [8064/13](#) du 9 février 2021, la Cour a estimé que la dissolution d'une association, motivée par la conclusion d'un procureur après la mise en examen de certains de ses membres (dont plusieurs dirigeants) pour des activités illégales, n'était pas nécessaire dans une société démocratique. Elle n'a pas relevé d'éléments convaincants de nature à justifier la dissolution de l'association dans la mesure où le tribunal n'avait aucunement vérifié si les faits reprochés aux intéressés étaient établis ni si les conditions exigées par la loi pour la dissolution étaient réunies. Elle a aussi noté que le tribunal n'avait pas examiné si, et dans quelle mesure, les actes reprochés à certains membres ou dirigeants pouvaient engager la responsabilité de l'association elle-même.
310. Par conséquent, la Cour a jugé que l'examen mené par la juridiction interne était très limité et, en l'absence de motifs admissibles et convaincants pour justifier la dissolution, que cette dernière risquait d'avoir un effet dissuasif sur l'association requérante, sur ses

membres ainsi que, dans un cadre plus général, sur les organisations œuvrant pour la promotion des droits humains. En outre, aucune autre mesure moins rigoureuse, comme une amende ou la suspension temporaire des activités de l'association, n'avait été envisagée, et il n'avait pas été suffisamment démontré que la dissolution de l'association était la seule option apte à réaliser les buts poursuivis par les autorités.

311. De même, les motifs avancés pour dissoudre une organisation, à savoir le non-respect d'un avertissement et d'une instruction visant à corriger certaines infractions à la loi, ainsi que l'organisation d'événements en dépit de la suspension de ses activités, ont été jugés dans l'affaire *Preobrazheniye Rossii et autres c. Russie*, requête n° [78607/11](#) du 24 mai 2022, comme ne répondant à aucun « besoin social impérieux » ni comme étant « convaincants et pertinents » pour justifier une telle restriction, entraînant ainsi une violation de l'article 11 de la Convention.
312. La Cour a noté que l'organisation avait entrepris certaines actions pour corriger les infractions constatées et que des informations en ce sens avaient été transmises au ministère de la Justice, qui ne leur avait pas donné suite et n'avait pas aidé l'organisation à clarifier les attentes. De plus, les juridictions internes n'avaient pas suffisamment examiné ces arguments, ni expliqué pourquoi d'autres moyens que la dissolution n'auraient pas permis d'atteindre le but légitime poursuivi. La Cour a également relevé que les juridictions internes n'avaient pas non plus évalué l'existence et l'ampleur des éventuels préjudices causés par les infractions constatées, ni envisagé leur régularisation, ni analysé l'impact de la dissolution sur les activités sociales de l'organisation ciblant des groupes vulnérables ou sur les droits de ses membres. Les autorités avaient ainsi omis de procéder à une mise en balance conforme aux critères établis dans la jurisprudence de la Cour au titre de l'article 11 de la Convention.¹⁵
313. La Cour a constaté plusieurs violations de la Convention dans l'affaire *Taganrog LRO et autres c. Russie*, requête n° [32401/10](#) du 7 juin 2022, concernant les actions menées contre les organisations religieuses des Témoins de Jéhovah en Russie sur une période de dix ans. Ces actions comprenaient l'obligation de se réenregistrer, des modifications législatives anti-extrémiste entraînant l'interdiction de leurs publications religieuses et de leur site web international, la révocation de leur autorisation de distribuer des magazines religieux, puis l'interdiction nationale des organisations religieuses de Témoins de Jéhovah en Russie, la poursuite pénale de centaines d'individus et la confiscation de leurs biens. Les violations liées à l'article 9, lu à la lumière de l'article 11, concernaient la dissolution forcée de l'organisation religieuse locale de Taganrog, du Centre administratif et d'autres organisations religieuses locales, tandis que celles liées aux articles 10 et 11, lus à la lumière de l'article 9, concernaient la qualification des publications des Témoins de Jéhovah comme « extrémistes », les poursuites des requérants et la dissolution forcée de

¹⁵ Une décision similaire a été rendue dans l'affaire *Tsentr Prosvetitelnykh i Issledovatel'skikh Programm c. Russie*, requête n° [61214/08](#) du 14 décembre 2021.

l'organisation religieuse locale de Samara pour avoir utilisé ces publications dans leur ministère religieux.

314. En ce qui concerne les accusations portées contre l'organisation religieuse locale de Taganrog, la Cour a estimé que les autorités n'avaient avancé aucun élément justifiant une ingérence dans ses droits à la liberté de religion, d'expression ou d'association et a conclu que l'ingérence n'était pas « prévue par la loi », dans la mesure où elle se fondait sur les dispositions de la loi sur la lutte contre l'extrémisme, dont les définitions excessivement larges de « l'extrémisme » ne répondaient pas aux exigences de légalité. En vertu de cette loi, toute conduite, même dénuée de haine ou d'animosité, pouvait être qualifiée d'« extrémiste » et sanctionnée. Selon la Cour, cette loi avait été détournée de son objet pour poursuivre des croyants ou des ministres du culte en raison de leurs seules convictions. Concernant les organisations religieuses locales, la Cour a observé que leur dissolution les avait privées de leur personnalité juridique, les empêchant d'exercer un large éventail de droits réservés, en droit russe, aux organisations religieuses enregistrées, et avait également privé leurs membres du droit de se réunir en congrégation et de mener des activités faisant partie intégrante de leur pratique religieuse.
315. Par ailleurs, quant à la qualification des publications des Témoins de Jéhovah d'« extrémistes » et les poursuites engagées contre les requérants et la dissolution forcée de l'organisation religieuse locale de Samara pour avoir utilisé ces publications dans le cadre de leur ministère religieux, la Cour a conclu que l'interdiction de ces publications, bien qu'elles ne contiennent aucun propos incitant à la violence, à la haine ou à l'intimidation, n'avait été possible qu'en raison de la définition trop large de l'« extrémisme », qui pouvait s'appliquer à des formes d'expression entièrement pacifiques. Elle a jugé que les tentatives pacifiques et non violentes de convaincre autrui des vertus de sa propre religion, des défauts d'autres religions et de les inciter à abandonner les « fausses religions » pour rejoindre la « véritable », relevaient légitimement de la liberté de religion et d'expression. La Cour a aussi souligné qu'il était permis de chercher à convaincre d'autres personnes d'opter pour un service civil alternatif. Elle a noté avoir déjà identifié un certain nombre de vices de procédure fondamentaux dans la manière dont les juridictions russes avaient qualifié des documents d'« extrémistes » : d'une part, les tribunaux s'étaient contentés d'entériner les conclusions d'experts désignés par le parquet et la police, sans tenter de mener leur propre analyse juridique ; d'autre part, le droit russe n'autorisait pas les parties concernées à participer aux procédures, ce qui les empêchait de faire valoir leurs arguments. Ainsi, les requérants avaient été privés des garanties procédurales auxquelles ils avaient droit au titre de l'article 10 de la Convention. Concernant ceux qui avaient été condamnés pour « diffusion massive de documents extrémistes » en utilisant les publications interdites dans leur ministère religieux, la Cour a noté qu'il suffisait, pour être incriminé, de posséder un exemplaire d'un document figurant sur la liste fédérale des publications extrémistes.
316. En revanche, la dissolution et la confiscation des biens d'une association dont les activités soutenaient des œuvres caritatives liées à une organisation terroriste ont été jugées

conformes aux buts légitimes, notamment la sûreté publique, la défense de l'ordre et la protection des droits d'autrui, dans l'affaire *Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e.V. c. Allemagne*, requête n° [11214/19](#) du 10 octobre 2023. La Cour a considéré que, même si l'association ne menait pas elle-même des activités violentes, l'interdiction du soutien indirect au terrorisme, contraire à la notion de compréhension internationale, poursuivait des objectifs particulièrement importants, et que les États disposaient d'une large marge d'appréciation en la matière. Pour apprécier la nécessité et la proportionnalité de la mesure contestée, elle a pris en compte les circonstances spécifiques du cas d'espèce, où il avait été dûment établi que l'association, tout en présentant ses activités sous couvert d'aide humanitaire, soutenait sciemment le terrorisme international, directement ou indirectement.

317. La Cour a également souligné que la conduite d'une telle association était incompatible avec les valeurs fondamentales de la Convention. En l'occurrence, ni dans la procédure nationale ni dans sa requête devant la Cour, l'association requérante ne s'était dissociée des objectifs et des actions violentes du Hamas. Dès lors, compte tenu de la large marge d'appréciation laissée aux États dans les circonstances spécifiques de l'affaire, de l'examen approfondi effectué par les juridictions nationales, et du poids des intérêts en jeu, la Cour a estimé que les autorités avaient avancé des raisons pertinentes et suffisantes, sans excéder leur marge d'appréciation. L'ingérence dans la liberté d'association de l'association requérante a donc été jugée proportionnée aux objectifs légitimes poursuivis et « nécessaire dans une société démocratique ». Il n'y a donc pas eu de violation de l'article 11 de la Convention.

Qualité de victime

318. Le fait qu'une fédération de syndicats représentant les employés des médias des secteurs public et privé se considère comme la gardienne des intérêts collectifs de ses membres — voire des membres de ses membres, puisqu'elle regroupe plusieurs syndicats — n'a pas été jugé suffisant par la Cour dans l'affaire *Kalfagiannis and Pospert c. Grèce* (déc.), requête n° [74435/14](#) du 9 juin 2020, pour lui conférer la qualité de victime au sens de l'article 34 de la Convention à l'égard d'un décret ordonnant la fermeture d'un diffuseur de service public. Elle a estimé qu'il ne ressortait pas que la fédération ait été « directement affectée » par cette mesure en son nom propre.¹⁶
319. De même, une requête introduite par une fédération de syndicats de la fonction publique hospitalière concernant l'absence de personnalité juridique des comités sociaux d'établissement (CSE) de la fonction publique a été considérée par la Cour, dans l'affaire *Fédération Sud Santé Sociaux c. France* (déc.), requête n° [31034/23](#) du 3 octobre 2024,

¹⁶ Une décision similaire a été rendue dans l'affaire *Halkarrn Demokratik Partisi c. Turquie* (déc.), requête n° [78850/16](#) du 3 novembre 2020, au sujet d'une requête introduite par un parti politique se plaignant de mesures prises à l'encontre de ses membres, à savoir la levée de leur immunité parlementaire et leur placement en détention provisoire.

comme relevant de l'*actio popularis*, la fédération n'ayant fourni aucun élément raisonnable et convaincant permettant d'établir une probabilité de violation des articles 11 et 14 de la Convention qui la concernerait personnellement et directement. La Cour a en effet souligné que l'absence de toute mention de la personnalité juridique des CSE dans le décret les instituant ne faisait nullement obstacle à la possibilité, pour la requérante, dotée elle-même de la personnalité juridique, de défendre les intérêts professionnels de ses membres par une action collective ou de chercher à convaincre l'employeur de prendre en considération ses revendications au nom de ses membres. En outre, le simple fait que la qualité pour agir de la fédération n'ait pas été remise en cause lors de la procédure nationale engagée contre le décret ne suffisait pas à lui conférer la qualité de victime dans le cadre de sa requête devant la Cour.¹⁷

¹⁷ De même, une société de droit privé se plaignant d'une atteinte à la liberté d'association et de certains droits en découlant pour les syndicats a été considérée, dans l'affaire *Société Pages Jaunes c. France* (déc.), requête no [5432/16](#), 20 octobre 2020, comme exerçant en réalité une *actio popularis* et ne pouvait donc pas valablement se prétendre victime.