

**CONSEIL D'EXPERTS SUR LE DROIT EN MATIÈRE D'ONG
CONF/EXP(2024)1**

20 mars 2024

CONSEIL D'EXPERTS SUR LE DROIT EN MATIÈRE D'ONG

**LA STIGMATISATION DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES
EN EUROPE**

Étude produite par le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la
Conférence des OING du Conseil de l'Europe*

Sur la base d'une contribution de M. Dragan Golubović, membre du Conseil

**Les vues exprimées dans cette étude sont de la responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.*

Table des matières

Introduction	3
Méthodologie.....	4
Analyse des réponses.....	6
A. Attitudes négatives à l'égard de certains objectifs et activités des ONG.	6
B. Principales sources de la stigmatisation des ONG.....	10
C. Politiques et pratiques qui ont contribué à la stigmatisation des ONG ou qui l'ont favorisée.....	15
D. Ampleur et durée de la stigmatisation des ONG	48
E. Efforts déployés par les ONG pour lutter contre la stigmatisation	52
F. Autres possibilités de stratégies proposées par les ONG pour lutter contre la stigmatisation	56
Conclusion.....	57
Annexe I. Étude sur la stigmatisation des ONG - questionnaire.....	58

Introduction

1. La présente étude porte sur la tendance croissante à la stigmatisation des organisations non gouvernementales (ONG) en Europe, qui contribue en particulier au rétrécissement de l'espace de la société civile. Elle 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.
2. La stigmatisation, dans l'étude, désigne la diffamation et les stéréotypes négatifs qui entraînent une discrimination injustifiée ou un traitement défavorable des ONG qui poursuivent des objectifs par ailleurs légitimes et que les pouvoirs publics et d'autres acteurs de la société peuvent percevoir comme une menace pour leurs programmes politiques respectifs ou comme une atteinte aux valeurs qu'ils prétendent défendre.
3. L'étude porte sur les difficultés rencontrées par ces ONG en plus de celles auxquelles doivent faire face toutes les ONG dans leur pays d'activité respectif¹.
4. Certaines ONG sont stigmatisées en dépit de la légitimité de leurs activités au regard des normes européennes et internationales en matière de droits humains² et cette stigmatisation va à l'encontre de la contribution qu'elles apportent au développement et à la réalisation de la démocratie, de l'État de droit et des droits humains.
5. Ainsi, comme le Conseil de l'Europe l'a souligné à de multiples reprises, les ONG jouent un rôle essentiel, notamment, dans la sensibilisation du public, l'élaboration de politiques, le suivi des actions gouvernementales, la dénonciation des violations des

¹ Informations générales sur l'espace des ONG et de la société civile en général : OCDE, *The Protection and Promotion of Civic Space: Strengthening Alignment with International Standards and Guidance*, 2022, pp. 260-272 ; Commission européenne, *Un espace civique prospère pour la défense des droits fondamentaux au sein de l'Union européenne. Rapport annuel 2022 sur l'application de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* ; Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), *Europe's Civil Society: Still Under Pressure: Update 2022*. Les avis et rapports sur la législation relative à la liberté syndicale dans des pays spécifiques sont disponibles sur les sites web du [Conseil d'experts](#) et de la [Commission de Venise](#).

² Une fois établies, les ONG bénéficient de la protection non seulement des droits dits « qualifiés » prévus par la Convention européenne des droits de l'homme (droit au respect de la vie privée et familiale ; liberté de pensée, de conscience et de religion ; liberté d'expression ; et liberté de réunion et d'association – articles 8-11), mais aussi de la protection d'autres droits consacrés par la Convention qui s'appliquent par ailleurs aux personnes morales : le droit à un procès équitable ; principe de légalité des délits et des peines ; le droit à un recours effectif ; l'interdiction de la discrimination ; et la liberté de jouir de ses biens – articles 6, 7, 9, 11, 13 et 14 de la Convention, respectivement ; article 1 du premier protocole à la Convention). Ces questions sont examinées plus en détail au chapitre III de cette étude.

droits humains, la fourniture d'une aide et de soins humanitaires et la contribution à la vie culturelle et religieuse ainsi qu'au bien-être social³.

6. Plus récemment, les chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe ont réaffirmé, lors du sommet de Reykjavik de 2023, que « la société civile est indispensable au bon fonctionnement de la démocratie » et se sont engagés « 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 »⁴.
7. De même, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a noté qu'une société civile dynamique et diversifiée est un élément essentiel de l'équilibre des pouvoirs dans une démocratie stable et efficace⁵.
8. L'étude est structurée comme suit : elle débute par une explication de la méthodologie utilisée, en particulier l'enquête par questionnaire (chapitre II). Vient ensuite une analyse détaillée des résultats de l'enquête (chapitre III). Les principaux résultats de cette analyse sont résumés dans la conclusion, qui souligne la nécessité de lutter de manière continue et concertée, à l'échelle européenne, contre la stigmatisation des ONG (chapitre IV).

Méthodologie

9. L'étude est basée sur les réponses à un questionnaire élaboré par le Conseil d'experts avec la contribution de la Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine du Conseil de l'Europe (annexe I). Elle tient également compte des informations recueillies lors de la préparation des études précédentes du Conseil d'experts⁶.

³ Voir : *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)*, préambule ; *Code de bonne pratique révisé pour la participation civile au processus décisionnel révisé (Code de bonne pratique révisé)*, Conférence des OING, 2019, chapitre 3,1 ; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Nouvelles restrictions des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe*, Résolution 2226 (2018), par. 2 ; OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association*, 2014, (Recommandation CM/Rec(2018)11), préambule.

⁴ *Principes de Reykjavik pour la démocratie*, Principe 9, adoptés les 16-17 mai 2023.

⁵ *Renforcement et responsabilité de la société civile*, 2022

https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=Strasbourg_2022_NGOs&lang=fr

⁶ Conseil d'experts, *L'espace juridique des organisations non gouvernementales en Europe - Perception par la société civile de la mise en œuvre de 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*, 2022 ; *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*, CONF/EXP(2022)1, 2022 ; *Using Criminal Law to Restrict the Work of NGOs Supporting Refugees and Other Migrants in Council of Europe Member States*, CONF/EXP(2019)1, décembre 2019.

10. Un appel ouvert à répondre au questionnaire a été lancé aux ONG opérant dans les États membres du Conseil de l'Europe, au Bélarus, au Kosovo*⁷ et en Russie via le site web de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales (OING) du Conseil de l'Europe et les comptes X et LinkedIn du Conseil de l'Europe. En outre, le questionnaire a été envoyé par courrier électronique à toutes les OING dotées d'un statut participatif auprès du Conseil de l'Europe et à toutes les ONG qui avaient été invitées à répondre à un questionnaire précédent diffusé par le Conseil d'experts dans le cadre d'une étude antérieure intitulée *L'espace juridique des organisations non gouvernementales en Europe*⁸. Les membres du Conseil d'experts ont également diffusé le questionnaire à leurs propres réseaux et son existence a été annoncée lors du [Sommet de la société civile](#) sur le Conseil de l'Europe.
11. Au total, cinquante-cinq réponses au questionnaire ont été reçues. Parmi les répondants figuraient des ONG opérant dans trente et un États membres⁹ et dans la Fédération de Russie, ainsi que deux OING. Dans les cas de réponses multiples (ONG opérant en Grèce, en Géorgie, à Malte, en Espagne, en Suède, en Türkiye, en Pologne, en Roumanie et au Royaume-Uni, respectivement), celles-ci apparaissent largement cohérentes ou complémentaires.
12. Lorsque plusieurs pays ont donné des réponses identiques ou similaires à une question donnée, ces réponses ne sont pas mentionnées séparément en tant que source d'information.
13. Les informations recueillies sont analysées au chapitre III de l'étude, le thème correspondant étant présenté au début de chaque section de ce chapitre. Les réponses sur chaque thème sont regroupées en fonction de la similitude de la situation dans les différents pays, avec quelques précisions dans les notes de bas de page.
14. Les réponses reçues représentent le point de vue des ONG concernées et l'analyse qui en découle ne constitue pas nécessairement un compte rendu irrévocable de la situation pour chaque pays. Cependant, elles fournissent une base solide pour comprendre le contexte spécifique de chaque pays, car elles reflètent les défis globaux auxquels les ONG sont confrontées dans les pays étudiés.

⁷ Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

⁸ Les ONG invitées à répondre au questionnaire précédent ont été choisies en fonction de l'étendue de leur expertise et de leur connaissance de la situation générale de leur pays. Pour la présente étude, dans le cas du Royaume-Uni, d'autres ONG ont été sélectionnées en raison de l'indisponibilité des répondants initiaux.

⁹ Il s'agit des pays suivants : Albanie, Autriche, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Malte, Monaco, Monténégro, Macédoine du Nord, Norvège, Pologne, République de Moldova, République slovaque, Roumanie, Royaume-Uni, Serbie, Suède, Suisse, Türkiye et Ukraine.

Analyse des réponses

15. L'analyse présentée dans le présent chapitre s'inspire largement de la structure du questionnaire (annexe I). Néanmoins, afin de mieux définir le contexte, elle est structurée dans l'ordre suivant :

- A. Attitudes négatives à l'égard de certains objectifs et activités des ONG.
- B. Principales sources de la stigmatisation des ONG et motivations sous-jacentes de ces pratiques.
- C. Politiques et pratiques qui ont contribué à la stigmatisation des ONG ou l'ont favorisée.
- D. Ampleur et durée de la stigmatisation des ONG.
- E. Efforts déployés par les ONG pour lutter contre la stigmatisation
- F. Autres possibilités de stratégies proposées par les ONG pour lutter contre la stigmatisation.

A. Attitudes négatives à l'égard de certains objectifs et activités des ONG.

16. L'enquête a montré que la stigmatisation pouvait viser des ONG poursuivant un large éventail d'objectifs et d'activités, et notamment : l'assistance aux demandeurs d'asile et aux réfugiés¹⁰ ; la défense des droits des personnes LGBTIQ+¹¹, des droits des minorités religieuses¹², des droits des Roms¹³, des droits des minorités ethniques¹⁴, ou des droits des femmes¹⁵ ; la promotion de l'État de droit, des droits humains et de la démocratie¹⁶ ; les ONG de surveillance (lutte contre la corruption et journalisme d'investigation)¹⁷ ; les ONG de défense de l'environnement¹⁸ et l'assistance aux victimes de violence domestique¹⁹.

17. Les ONG ayant des activités de recherche et de plaidoyer concernant les crimes commis lors de conflits nationaux et régionaux et/ou des activités d'enseignement de

¹⁰ Chypre ; Grèce, répondant-e 1, 3-4 ; Hongrie ; Malte ; République slovaque ; Suède ; Pologne ; Türkiye, répondant-e 2 ; Royaume-Uni, répondant-e 2.

¹¹ Albanie ; République de Moldova ; France ; Italie ; Türkiye ; Fédération de Russie ; République slovaque ; Serbie ; Suède, répondant-e 1 ; Espagne, répondant-e 1 ; Pologne, répondant-es 2-4 ; Royaume-Uni, répondant-es 2-3 ; ONG internationale, répondant-e 1.

¹² Türkiye ; ONG internationale concernant les droits des jeunes musulmans, répondant-e 2 ; Royaume-Uni, répondant-e 1 ; Géorgie ; Suède, répondant-e 1.

¹³ Chypre ; République slovaque.

¹⁴ Türkiye – droits des Kurdes, répondant-es 2 et 5 ; Roumanie – droits des Hongrois, répondant-e 1 ; Espagne – minorité catalane, répondant-e 2 ; Royaume-Uni, répondant-e 1 (Irlande du Nord), en référence à la communauté irlandaise et aux groupes ethniques minoritaires.

¹⁵ Autriche ; Grèce, répondant-e 2 ; Géorgie, répondant-e 2 ; République de Moldova ; Türkiye, répondant-es 2-3, 5 ; Pologne, répondant-es 1, 3 et 4 ; Royaume-Uni, répondant-e 1 (Irlande du Nord).

¹⁶ Hongrie ; République de Moldova ; Macédoine du Nord ; Türkiye, répondant-es 2 et 3 ; Serbie ; Pologne ; Fédération de Russie ; Royaume-Uni, répondant-e 2.

¹⁷ Géorgie, répondant-e 1 ; Hongrie ; République de Moldova ; Monténégro ; Serbie ; République slovaque.

¹⁸ Finlande, Tchéquie, Serbie, Suède et Suisse.

¹⁹ Fédération de Russie.

l'histoire²⁰, celles qui prônent la réconciliation politique²¹ et les changements constitutionnels²² et les associations professionnelles (syndicats d'enseignants et de médecins) qui s'opposent au programme du gouvernement²³ ont également été signalées comme ayant fait l'objet d'une stigmatisation.

18. Plusieurs répondant·es ont résumé clairement l'étendue des objectifs et des activités des ONG faisant l'objet d'une stigmatisation.

19. Ainsi, un·e répondant·e de *Türkiye* a indiqué ce qui suit :

Les organisations de défense des droits, les associations et les fondations travaillant sur les droits des personnes LGBTIQ+ et des femmes ou sur la protection des droits des minorités, les ONG travaillant dans certaines régions, les défenseurs des droits humains, les journalistes, les universitaires, les réfugiés, les femmes et les défenseurs des droits des personnes LGBTIQ+, les écrivains dissidents et les utilisateurs des médias sociaux (...) font l'objet d'un traitement discriminatoire et de sanctions sous diverses formes²⁴.

20. Un·e répondant·e de *Hongrie* a noté :

Les ONG hongroises engagées dans la défense de l'État de droit, la lutte contre la corruption et l'aide aux réfugiés et aux migrants sont exposées à de graves attaques sur les plans législatif, administratif et médiatique. Les ONG qui contribuent régulièrement par des rapports ou des communications aux mécanismes internationaux de défense des droits humains et de l'État de droit ou qui intentent des actions stratégiques devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ou la Cour européenne des droits de l'homme sont les principales cibles des discours anti-ONG qui dépeignent ces acteurs civils comme des agents étrangers.

21. En ce qui concerne la *Serbie*, il a été observé ce qui suit :

Plusieurs types d'ONG sont traités moins favorablement que d'autres. Il s'agit notamment des ONG tournées vers l'environnement, les droits des personnes LGBTIQ+ et la lutte contre la corruption. Cependant, parmi celles-ci, les ONG qui s'intéressent au passé sont souvent confrontées aux pressions et aux attaques les plus importantes. Elles sont la cible de diverses formes de harcèlement, notamment de menaces en ligne, de campagnes de diffamation, d'attaques physiques contre leurs biens et d'actions en justice liées à des rassemblements publics.

Ce traitement, dans de nombreux cas, tient principalement à la nature de leurs activités et des déclarations qu'elles font concernant les victimes civiles de la guerre et la nécessité que les responsables aient à rendre compte de leurs actes. Par exemple, les ONG qui commémorent le génocide de Srebrenica ou qui s'efforcent de retirer les peintures murales dédiées à Ratko Mladic, le commandant de l'armée des Serbes de Bosnie reconnu coupable de ce génocide, suscitent souvent une vive opposition.

Dans le cas des ONG environnementales, le traitement défavorable dont elles font l'objet est souvent le résultat de leurs activités, telles que l'organisation de manifestations et de barrages routiers pour sensibiliser le public aux problèmes environnementaux urgents. Malheureusement, ces actions les rendent vulnérables à des campagnes ciblées de désinformation et de harcèlement.

²⁰ Royaume-Uni, répondant·e 2 ; Serbie.

²¹ Chypre.

²² Royaume-Uni, répondant·e 1.

²³ Pologne, répondant·e 3, en référence au gouvernement précédent.

²⁴ Répondant·e 2.

22. Un·e répondant·e de *Malte* a détaillé les défis auxquels son organisation – qui a été créée, à la suite de l’assassinat de Daphne Caruana Galizia en octobre 2017, afin d’organiser la campagne de la société civile pour la vérité et la justice dans cette affaire, de promouvoir l’État de droit, de documenter et de divulguer les cas de corruption et de protéger la démocratie – a été confrontée dans la poursuite de ses objectifs :

En tant qu’organisation, nous avons été explicitement la cible de tentatives systématiques du gouvernement et du parti au pouvoir visant à nous discréditer et nous exclure du débat public. À plusieurs reprises, des représentants du gouvernement, dont le Premier ministre, ont dans leurs déclarations fait état de divers crimes imaginaires prétendument commis par l’organisation et ses dirigeants, en les accusant notamment de « trahir l’effort du pays contre la covid » lorsque l’organisation a protesté contre l’abandon de migrants perdus en mer ou d’« utiliser toutes les méthodes possibles pour intimider le système judiciaire » afin qu’il se prononce contre le gouvernement.

Les déclarations officielles des ministres, au premier rang desquels le Premier ministre, sont étayées par la désinformation systématique de la part des médias détenus ou contrôlés par le parti au pouvoir. Malgré notre rôle important dans le débat public sur la corruption et les questions connexes, les organes de radiodiffusion publics ignorent notre participation, sauf dans les rares cas où ils voient une occasion de saper notre crédibilité. Lorsque nous avons donné une conférence de presse devant les bureaux du radiodiffuseur public pour nous plaindre de cette situation, nous avons été harcelés par la police²⁵.

23. Un·e répondant·e de *Suède* a observé ce qui suit :

Depuis l’arrivée au pouvoir du gouvernement suédois actuel l’année dernière, la pression sur la société civile s’est accrue. Le gouvernement a ciblé la société civile à la fois par sa rhétorique populiste et par des coupes budgétaires drastiques. Le gouvernement est hostile aux organisations de la société civile en général, et de manière plus marquée encore envers les organisations ethniques. Il n’existe pas de définition réelle de ce qu’est une organisation ethnique, mais le terme englobe les organisations qui fondent leur existence sur une ethnie ou une nationalité spécifique. Il s’agit notamment d’organisations telles que celles de la diaspora et les groupes minoritaires, mais aussi d’organisations qui travaillent sur le patrimoine culturel autre que suédois, les droits des minorités et les langues²⁶.

24. Il est à noter que les ONG signalées comme ayant fait l’objet d’une stigmatisation poursuivent des objectifs légitimes et que leur capacité à opérer librement et à défendre leurs buts est protégée à la fois par le droit à la liberté d’association et par le droit à la liberté d’expression.
25. En ce qui concerne la première, la liberté d’association concerne à la fois les associations informelles et formelles, c’est-à-dire constituées en personnes morales²⁷. Les associations doivent pouvoir déterminer leurs propres objectifs ainsi que les moyens et les activités qu’elles utilisent pour les atteindre, dans la mesure où ces

²⁵ Répondant·e 1. Le nom de l’ONG a été omis dans la citation.

²⁶ Répondant·e 1.

²⁷ Conseil de l’Europe, *Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe*, 13 novembre 2002, principe 5 ; Commission de Venise et OSCE/BIDDH, *Lignes directrices conjointes sur la liberté d’association*, paragraphes 38, 48 en référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme ; Conseil d’experts, *Conditions d’établissement des organisations non gouvernementales*, paragraphes 15-19 incluant d’autres références.

moyens et activités sont compatibles avec les exigences d'une société démocratique²⁸. Il existe un principe de présomption en faveur de la légalité de la constitution, des objectifs et des activités des associations²⁹.

26. Outre l'obligation qui leur est faite de ne pas entraver le droit à la liberté d'association sans justification légitime³⁰, les États ont également l'obligation positive d'assurer l'exercice effectif du droit à la liberté d'association.
27. Cette obligation est particulièrement importante pour les ONG qui défendent les intérêts des groupes minoritaires et, plus généralement, pour celles qui défendent des points de vue qui peuvent être considérés comme hostiles ou impopulaires de la part du gouvernement ou du grand public³¹.
28. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme considère généralement la relation entre l'article 10 (liberté d'expression) et l'article 11 (liberté de réunion et d'association) de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) comme une relation entre le droit général (*lex generalis*) et le droit spécifique (*lex specialis*)³², étant donné que « la protection des opinions et de la liberté de les exprimer est l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association »³³.
29. La liberté d'expression permet aux ONG de participer librement au débat public et de défendre des positions contraires à la politique du gouvernement ou aux opinions d'autrui, ou qui peuvent être considérées comme offensantes par certains. Cela est cohérent avec la large protection que la Convention accorde à la liberté d'expression, eu égard à l'obligation positive d'un État de garantir la tolérance dans le discours public et la vie politique, cette tolérance étant l'une des caractéristiques essentielles d'une société démocratique³⁴.
30. En outre, concernant la question d'une atteinte éventuelle à l'article 10, en lien avec l'article 11 de la Convention, les États sont tenus d'agir d'une manière compatible avec

²⁸ *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie* [GC], n°[19392/92](#), 30 janvier 1998, par. 57. *Recommandation CM/Rec(2007)14*, principe 11.

²⁹ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, *Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association*, principes 1, 4, par. 26, 29.

³⁰ Bien que le droit à la liberté d'association ne soit pas absolu, toute ingérence dans ce droit de la part des autorités nationales n'est en toutes circonstances possible qu'à la condition que cette ingérence soit prévue par la loi, qu'elle poursuive un but légitime et qu'elle soit nécessaire dans une société démocratique. Voir *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n°[41340/98](#), 31 juillet 2001, par. 47, 86.

³¹ *Zhdanov et autres c. Russie*, n°s [12200/08](#)[12200/08](#), 16 juillet 2019, par. 139, 162-163.

³² *Ezelin c. France*, n°[11800/85](#), 26 avril 1991, par. 34. *Hakim Aydın c. Türkiye*, n°[4048/09](#), 26 mai 2020, par. 41.

³³ *Öllinger c. Autriche*, n° [76900/01](#), 29 juin 2006, par. 38.

³⁴ *Recommandation CM/Rec(2007)14*, principe 12 ; *Zhdanov et autres c. Russie*, par. 158 ; *Bayev et autres c. Russie*, n°s [67667/09](#), 20 juin 2017, par. 81 ; *Handyside c. Royaume-Uni*, n°[5493/72](#), 7 décembre 1976, par. 49. Les exceptions notables à la large protection offerte par l'article 10 comprennent l'incitation à la violence (*Sürek c. Turquie* [GC] (n° 3) n° [23927/94](#), 8 juillet 1999, par. 40) ; le discours de haine, y compris dirigé contre les minorités (*Vejdeland et autres c. Suède*, n°[1813/07](#), 9 février 2012) ; et la diffusion d'idées promouvant le racisme, l'idéologie nazie et la négation de l'holocauste (*PETA Deutschland c. Allemagne*, n° [43481/09](#), 8 novembre 2012 ; *Honsik c. Autriche* (déc.), n° [25062/94](#), 18 octobre 1995).

le rôle de « surveillance » des ONG consistant à exprimer leur opinion d'expert sur des questions d'intérêt public³⁵.

31. La Cour européenne des droits de l'homme considère que le rôle de surveillance des ONG est « essentiel dans une société démocratique » et « rejoint celui de la presse tel que défini dans sa jurisprudence constante »³⁶. Ainsi, les ONG bénéficient du même niveau de protection en ce qui concerne l'article 10 que les autres composantes de la société civile, y compris la presse et les journalistes³⁷.
32. La liberté d'expression protège également les personnes agissant en qualité de représentants légaux ou de membres autorisés d'une ONG : elles ne doivent pas faire l'objet de sanctions pour avoir exprimé leurs opinions au nom d'une ONG³⁸ et ces sanctions ne doivent pas non plus être imposées à une ONG³⁹.

B. Principales sources de la stigmatisation des ONG

33. La totalité des répondant-es à l'enquête ont identifié plus d'une source de stigmatisation dans leur pays respectif. Parmi les exceptions notables, les répondant-es d'*Azerbaïdjan*, d'*Ukraine* et de *Finlande* ont plutôt souligné les problèmes généraux auxquels sont confrontées les ONG dans leurs pays respectifs, sans lien direct avec la stigmatisation⁴⁰.

³⁵ *Vides Aizsardzības Klibs c. Lettonie*, n° [57829/00](#), 27 mai 2004, par. 42.

³⁶ *Ibid.* par. 40.

³⁷ *Ibid* ; *Radio Twist, A.S. c. Slovaquie*, n° [62202/00](#), 19 décembre 2006, par. 48.

³⁸ *Syndicat de la police de République slovaque et autres c. Slovaquie*, n° [11828/08](#), 11 février 2013, par. 55 ; *Palomo Sánchez et autres c. Espagne* [GC], n° [28955/06](#), 12 septembre 2011, par. 52 ; *Straume c. Lettonie*, n° [59402/14](#), 2 septembre 2022, par. 89-90.

³⁹ *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, par. 57. Voir le paragraphe 75 de la [Recommandation CM/Rec\(2007\)14](#), qui précise clairement que « les cadres, directeurs et personnel d'une ONG peuvent être tenus pour responsables envers l'ONG, les tiers ou toutes les parties en cas de faute dans leur comportement professionnel ou de manquements à leurs devoirs ». Comme l'a souligné le Conseil d'experts, cette disposition place « très haut le seuil au-delà duquel il est possible d'invoquer une quelconque responsabilité, de sorte que pareille occurrence risque de demeurer exceptionnelle ». Conseil d'experts, [Peut-on engager la responsabilité et sanctionner les ONG ?](#), OING Conf/Exp (2011)1, janvier 2011, par. 21.

⁴⁰ Ainsi, un-e répondant-e d'*Azerbaïdjan* a souligné le cadre juridique généralement restrictif applicable à la création, aux opérations et au financement des ONG ; un-e répondant-e d'*Ukraine* a noté le traitement discriminatoire des ONG dans la législation régissant le blanchiment d'argent et le terrorisme par rapport à celui d'autres entités juridiques privées soumises à la même législation ; et un-e répondant-e de *Finlande* a noté le cadre juridique généralement restrictif applicable à la collecte de fonds par les ONG.

34. Aucun cas de stigmatisation n'a été signalé en ce qui concerne l'Estonie, la Lettonie, Monaco et la Norvège⁴¹, tandis que pour la Tchéquie, seuls des cas sporadiques impliquant un petit nombre d'ONG et de groupes pro-russes ont été relevés⁴².
35. Les sources de la stigmatisation des ONG le plus fréquemment citées sont les suivantes : en premier lieu, les autorités publiques ou les hauts responsables politiques des partis au pouvoir⁴³, suivis par les médias pro-gouvernementaux ou ceux qui promeuvent ou adoptent des points de vue populistes et xénophobes⁴⁴, et certains segments de la population : ceux qui s'opposent aux droits des personnes LGBTIQ+⁴⁵, qui ont une image négative des demandeurs d'asile et des migrants⁴⁶, qui ont des préjugés contre la population musulmane⁴⁷ et qui sont hostiles aux valeurs qui sous-tendent le Conseil de l'Europe⁴⁸.

⁴¹ La réponse de la Norvège était toutefois incomplète. Un-e répondant-e d'Estonie a noté ce qui suit : « Il n'existe pas de traitement systématiquement moins favorable à l'égard d'un groupe de la société civile ou de certains domaines. Il existe un discours typiquement conservateur et libéral au sein de notre société, mais il n'y a pas de cas où l'on pourrait dire qu'un groupe de la société civile (d'ONG, *notre remarque*) est moins favorisé ».

⁴² Ces ONG et groupes sont signalés comme ayant été victimes de quelques incidents mineurs, d'agressions physiques et verbales en public, en raison de leur soutien à l'agression russe contre l'Ukraine et de leur position généralement antidémocratique.

⁴³ Albanie ; Autriche (justice en matière de genre) ; Belgique ; Bosnie-Herzégovine (Republika Srpska – l'une des deux entités de la BiH) ; Chypre ; Grèce ; Danemark ; France ; Géorgie ; Hongrie ; Irlande ; Italie ; Finlande ; Malte ; Monténégro ; Macédoine du Nord ; Fédération de Russie ; Roumanie ; Serbie ; République slovaque ; Suède (dans le cas des ONG de minorités ethniques - répondant-e 1, ainsi que des ONG musulmanes et des militants pour le climat – répondant-e 2, qui a également fourni des réponses pour la Belgique, où il réside) ; Pologne, en référence au gouvernement précédent et au Président, ainsi qu'aux autorités locales ; Türkiye ; et Royaume-Uni. Dans le cas de l'Espagne, les autorités publiques ont été citées comme une source majeure de stigmatisation des ONG qui défendent les droits des groupes LGBTIQ+ (répondant-e 1) et la pleine reconnaissance des droits de la minorité catalane (répondant-e 2). Une enquête menée par une ONG internationale défendant l'égalité pour les personnes transgenres en Espagne, en Fédération de Russie, au Royaume-Uni, en Allemagne, en Norvège, en Arménie, en Géorgie, au Monténégro, aux Pays-Bas, en Estonie, en Serbie, au Portugal, à Malte, en Roumanie, en Bulgarie, en Croatie, au Danemark et en Suisse (répondant-e 1) a identifié les autorités publiques comme une source majeure de stigmatisation des ONG travaillant sur cette question particulière.

⁴⁴ Belgique ; Bosnie-Herzégovine (Republika Srpska) ; Danemark ; Grèce ; Géorgie ; Chypre ; Hongrie ; Italie ; Malte ; République de Moldova ; République slovaque ; Pologne (répondant-es 2-4) ; Fédération de Russie ; Serbie ; Espagne (répondant-es 1-2) ; Türkiye ; Royaume-Uni ; ONG internationale, répondant-e 1 ; ONG internationale défendant les droits de la jeunesse musulmane et organisations d'étudiants (répondant-e 2).

⁴⁵ Albanie ; France ; Hongrie ; Géorgie, répondant-es 1-3 ; Pologne ; Fédération de Russie ; Serbie ; Espagne (répondant-e 1) ; Türkiye, (répondant-es 2-4) ; Royaume-Uni – répondant-e 1 (Angleterre, Pays de Galles, Écosse).

⁴⁶ Belgique. Grèce, répondant-e 1 ; Hongrie ; Italie. Les réponses reçues n'indiquent pas si ces opinions publiques hostiles concernent tous les demandeurs d'asile, ceux qui viennent de certains pays ou les migrants en situation irrégulière uniquement.

⁴⁷ Belgique ; ONG internationale (répondant-e 2) ; Hongrie ; le/la répondant-e 2 de Suède a noté que, selon une enquête nationale publiée en 2022, plus d'un tiers de la population suédoise adulte pense que l'islam et les musulmans représentent des menaces pour la « civilisation occidentale ».

⁴⁸ Tchéquie. Le/la répondant-e a mentionné « une part de la population peu nombreuse, mais verbalement agressive », qui est favorable au programme politique russe.

36. Les ONG qui s'alignent sur les vues et les programmes autoproclamés « illibéraux » du gouvernement (ONG organisées par le gouvernement - ONGOG) ont également été signalées en tant que source de la stigmatisation des organisations dont les objectifs sont davantage alignés sur les valeurs de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit⁴⁹. Il a également été signalé que de telles ONGOG peuvent former des alliances internationales avec des mouvements politiques illibéraux similaires aux États-Unis, dans le but d'influencer la vie politique et publique en Europe.⁵⁰
37. Parmi les autres sources de stigmatisation des ONG citées dans l'enquête figurent les partis politiques d'opposition ayant des positions antidémocratiques, homophobes ou pro-russes⁵¹, les églises traditionnelles et les organisations religieuses⁵², les groupes d'extrême droite⁵³, y compris ceux qui sont affiliés à ces églises et organisations⁵⁴, et les entreprises privées⁵⁵.
38. Concernant les autorités publiques en tant que source de la stigmatisation, les éléments suivants ont été signalés au sujet de la Grèce :
- Le ministère de la Migration et de l'Asile a lancé une attaque l'été dernier contre HumanRights360 à la suite d'un incident aux frontières terrestres avec la *Türkiye* (fleuve Evros). Tout a commencé en août 2022, lorsqu'un groupe de réfugiés s'est retrouvé piégé sur un îlot situé entre les rives grecque et turque du fleuve. Quatre ONG, dont HR360, ont lancé une série d'actions de plaidoyer visant à secourir ces personnes, avec des résultats positifs. Cependant, parce qu'elles ont dénoncé ce dont elles avaient été témoins, ces organisations ont été prises pour cible par les autorités dans le cadre de la « campagne » coordonnée par l'État contre les ONG qui viennent en aide aux migrants. En novembre 2022, les autorités ont intensifié leur attaque contre HR360 en diabolisant l'acceptation de fonds étrangers pour le refinancement et la situation financière personnelle des fondateurs de HR360. Le ministère public a ouvert une enquête préliminaire qui, à ce jour, n'a donné aucun résultat. Aucune information n'a été communiquée sur les conclusions de l'enquête, et aucune procédure pénale n'a été engagée. On peut ainsi dire que HR360 se trouve dans une situation « d'incertitude », avec d'énormes conséquences administratives et financières et de graves répercussions sur le moral de son personnel⁵⁶.
39. Une ONG internationale s'occupant des problèmes auxquels sont confrontées les organisations de jeunes et d'étudiants musulmans a cité les « pratiques discriminatoires caractérisées par des politiques et l'absence de soutien » comme l'une

⁴⁹ Türkiye, répondant-e 1 ; Hongrie.

⁵⁰ Hongrie.

⁵¹ France et Italie (position homophobe) ; République de Moldova (position pro-russe).

⁵² Pologne, en ce qui concerne l'Église catholique (répondant-e 2) ; Russie, en ce qui concerne l'Église orthodoxe et les organisations confessionnelles islamiques de la région du Caucase.

⁵³ Grèce, répondant-es 1-2 ; Géorgie, répondant-e 2 ; Serbie ; Türkiye, répondant-e 2 ; Royaume-Uni ; ONG internationale, répondant-e 1.

⁵⁴ Grèce, en ce qui concerne les groupes affiliés à l'Église orthodoxe promouvant les « valeurs familiales » aux dépens des droits des femmes (répondant-e 2) ; Russie, en ce qui concerne certaines organisations musulmanes opérant dans la région du Caucase ; Pologne, en ce qui concerne l'Église catholique (répondant-e 2) ; France.

⁵⁵ Suisse ; Albanie, aucun contexte spécifique n'a été fourni.

⁵⁶ Répondant-e 2.

des deux principales sources de stigmatisation, sur la base des contributions reçues de trente et un membres du réseau opérant dans vingt et un pays européens⁵⁷.

40. Il est à noter que les *autorités publiques* ont été identifiées comme une source majeure de la stigmatisation, tant du point de vue de leur action que de leur inaction, c'est-à-dire du défaut de protection des droits légitimes des ONG⁵⁸.
41. L'enquête suggère également que les principales sources de la stigmatisation ne doivent pas être considérées séparément, mais plutôt qu'elles sont étroitement liées. Ainsi, un·e répondant·e de *Türkiye* a observé ce qui suit :

Les discours de haine du gouvernement ciblant les personnes LGBTIQ+ ainsi que les pratiques de discrimination et les discours de haine de certains segments de la société par le biais des médias contrôlés par le gouvernement, au motif que ces personnes vont à l'encontre de la moralité et de la structure familiale, sont renforcés⁵⁹.

42. De même, il a été rapporté en ce qui concerne la *Suède* :

Peu après la publication de notre évaluation de l'accord de Tidö, dans laquelle nous reprochions à l'accord de ne pas être conforme aux engagements internationaux de la Suède en matière de droits humains, à sa Constitution et aux principes fondamentaux de l'État de droit, nous avons été la cible, sur les réseaux sociaux, de critiques de la part d'éminents représentants des Démocrates suédois. Ils nous ont accusés d'avoir un parti pris politique et ont suggéré que notre financement par l'État soit immédiatement supprimé.

De telles allégations de la part de responsables politiques sont devenues fréquentes, y compris par le biais des médias grand public. D'autres organisations qui ont exprimé leurs préoccupations et leurs critiques ont également fait l'objet d'attaques et d'accusations de parti pris politique. C'est le cas notamment de la Société de préservation de la nature et de plusieurs syndicats, tels que LO, TCO et SACO.

Ce type de critiques publiques et de menaces à l'encontre des organisations de la société civile est nouveau dans le contexte suédois, mais il existe depuis longtemps dans d'autres pays, où il a fini par affaiblir la démocratie et l'État de droit⁶⁰.

⁵⁷ Répondant·e 2.

⁵⁸ Türkiye ; Serbie ; Roumanie ; Fédération de Russie ; Royaume-Uni, répondant·e 1 (Irlande du Nord) ; ONG internationale, répondant·e 1 en référence à la situation à Malte, en Fédération de Russie, au Royaume-Uni, en Allemagne, en Géorgie, en Arménie, aux Pays-Bas, en Serbie, au Portugal, en Bulgarie et au Monténégro. Voir la section C. pour plus de détails.

⁵⁹ Répondant·e 4, répondant·e 1.

⁶⁰ Répondant·e 2 ; la citation a été légèrement modifiée pour plus de clarté. Pour illustrer ce point, dans un cas récent, une organisation de surveillance de premier plan en *Serbie* a publié un rapport selon lequel les élections générales et locales tenues récemment auraient été largement entachées d'irrégularités. Le rapport a ensuite été présenté au Bundestag allemand. À la suite de ces événements, le Président de la République a suggéré que cette organisation agissait pour des intérêts étrangers, faisant allusion au fait qu'elle était financée par les gouvernements des États-Unis, de la Suède et du Royaume-Uni, tandis qu'un membre éminent du parti au pouvoir – et avocat – a appelé sur son compte X à ce que les membres de l'organisation soient « arrêtés », pour diffusion de fausses informations et trouble à l'ordre public ; <https://n1info.rs/vesti/zbog-napada-na-crtu>

43. Un-e répondant-e de *Malte* a également noté que la façon dont les médias rendent compte des déclarations hostiles des autorités publiques à l'égard des ONG semble généralement avoir un impact négatif sur l'image des ONG au sein de la population.⁶¹

Justifications de la stigmatisation

44. Les répondant-es de dix-sept pays n'ont pas fourni d'informations spécifiques sur les motifs de stigmatisation⁶² et l'enquête n'offre donc qu'un aperçu limité de cette question.
45. Les répondant-es qui ont fourni des informations pertinentes ont toutefois indiqué que les motifs les plus courants de la stigmatisation des ONG de la part des autorités publiques ou des médias sont notamment les suivants : la protection des valeurs familiales et religieuses traditionnelles et de la morale⁶³, la protection des enfants⁶⁴, les valeurs nationales⁶⁵, la protection de la sécurité nationale et de l'ordre public⁶⁶, la protection contre l'ingérence étrangère⁶⁷ et la nécessité d'assurer l'intégration culturelle des migrants⁶⁸.
46. Un-e répondant-e de *Grèce* a indiqué que le concept de « valeurs familiales traditionnelles » avait un impact négatif non seulement sur la population LGBTIQ+, mais aussi sur les droits des femmes :

Dans le domaine des droits des femmes, les groupes néo-conservateurs et de la droite alternative (proches de l'église) défendent la nécessité de préserver les valeurs familiales stéréotypées. Se servant du « problème » démographique comme d'un vecteur de leur programme et se fondant sur une idéologie « anti-genre », ces groupes poursuivent un programme pro-vie visant à combattre les droits des femmes en matière de sexualité et de procréation et le droit à l'avortement. En outre, des lobbies masculins généralement dotés d'un pouvoir économique (...) qui estiment que leurs droits sont affectés

[vucicu-stigla-nova-opomena-iz-berlina/](https://vremec.com/vesti/posle-nemaca-i-amerikanci-kritikuju-vucica-zbog-napada-na-crtu/), <https://vremec.com/vesti/posle-nemaca-i-amerikanci-kritikuju-vucica-zbog-napada-na-crtu/> et <https://www.021.rs/Info/komentari/364654>.

⁶¹ Répondant-e 2.

⁶² Il s'agit des réponses des pays suivants : Autriche, Azerbaïdjan, Albanie, Belgique, Bosnie-Herzégovine (Republika Srpska), Finlande, France, Danemark, Tchéquie, Irlande, Malte, Macédoine du Nord, Moldova, Monténégro, Roumanie, République slovaque et Suisse.

⁶³ Grèce (répondant-e 2) ; Géorgie (répondant-e 2) ; Italie ; Hongrie ; Pologne, répondant-es 2-4 ; Serbie ; Espagne, répondant-e 1 ; Fédération de Russie ; Türkiye ; ONG internationale, répondant-e 1.

⁶⁴ Türkiye, répondant-e 4, en ce qui concerne les restrictions imposées aux ONG LGBTIQ+.

⁶⁵ Pologne, répondant-e 3 ; Royaume-Uni, répondant-e 2.

⁶⁶ Grèce, répondant-es 1, 3-4 ; Hongrie - protection contre la migration irrégulière ; Géorgie (répondant-e 2) ; Serbie - justification des fréquentes interdictions de réunions publiques organisées par des ONG promouvant les droits des personnes LGBTIQ+, en particulier ; Suède (répondant-e 1) ; Türkiye, répondant-es 1-2, 4 ; Pologne (répondant-es 1, 3-4) ; Royaume-Uni, répondant-e 2 ; ONG internationale (répondant-e 2). Dans le cas de Chypre, il semble que cela concerne la discrimination des ONG qui plaident pour un rapprochement plus rapide entre les communautés chypriote turque et chypriote grecque. En Türkiye, il s'agit des ONG qui défendent les minorités religieuses et ethniques, y compris la minorité kurde (répondant-es 1, 5).

⁶⁷ Bosnie-Herzégovine (Republika Srpska) ; Géorgie, répondant-e 1 ; Hongrie ; Fédération de Russie.

⁶⁸ Suède, répondant-e 1.

dans les affaires de divorce influencent les choix législatifs dans le domaine du droit de la famille en invoquant le pseudo-concept d'« aliénation parentale »⁶⁹.

47. En ce qui concerne la *Türkiye*, la nécessité de respecter les *recommandations du Groupe d'action financière (GAFI)* a également été invoquée comme motif de discrimination à l'égard des défenseurs des droits humains (voir ci-dessous et la section C. pour plus de détails)⁷⁰, tandis qu'en ce qui concerne la *Pologne*, il a été signalé que des ONG faisaient l'objet de restrictions au motif de la nécessité de « lutter contre l'héritage présumé du communisme et du marxisme »⁷¹.

C. POLITIQUES ET PRATIQUES QUI ONT CONTRIBUE A LA STIGMATISATION DES ONG OU QUI L'ONT FAVORISEE

48. Les répondant·es ont identifié un certain nombre de politiques et de pratiques ayant un lien avec la stigmatisation de certaines ONG. Parmi celles-ci : 1) une législation restrictive, telle que les restrictions imposées aux ONG fournissant des services aux demandeurs et demandeuses d'asile et aux migrant·es, aux bénéficiaires de fonds étrangers, aux défenseurs et défenseuses des droits des personnes LGBTIQ+ et aux défenseurs et défenseuses des droits humains en général ; 2) l'absence de protection juridique efficace pour certaines ONG ; 3) des campagnes de dénigrement dans les médias visant certaines ONG ; 4) des attaques physiques contre les dirigeant·es et les membres de certaines ONG ; 5) un accès limité aux fonds publics pour certaines ONG ; 6) l'exclusion de certaines ONG des processus décisionnels ; et 7) d'autres cas de stigmatisation.
49. Les problèmes généraux liés aux différentes formes de stigmatisation qui sont examinés en détail ci-après sont bien illustrés dans une réponse transmise par l'*Écosse* :

En Écosse, [...] le traitement moins favorable réservé aux groupes LGBTIQ+ apparaît dans les campagnes de désinformation, les activités de lobbying menées auprès des responsables politiques pour mettre un terme aux financements, le harcèlement direct et indirect, le manque de soutien public au niveau institutionnel, les menaces d'agressions physiques, les actions en justice ciblées, les tentatives visant à nuire à la réputation de certaines organisations ou à insinuer que leurs activités sont criminelles ou moralement peu recommandables, les attaques massives en ligne, les tentatives d'ingérence dans la recherche ou les activités militantes, les contre-manifestations, les gros titres sur des informations erronées et la manipulation intensive des médias, les liens établis entre, d'un côté, des crimes commis par des personnes LGBTIQ+ et, de l'autre, des organisations qui les représentent ou la législation les concernant, et le fait de les taxer d'extrémistes, de criminels ou de pédophiles⁷².

⁶⁹ Répondant·e 3.

⁷⁰ Répondant·es 1, 4.

⁷¹ Répondant·e 3.

⁷² Royaume-Uni, répondant·e n° 3 (Écosse)

1) *Législation restrictive*

50. L'enquête a permis d'identifier toute une série d'initiatives législatives visant à restreindre les activités de certains types d'ONG. Le présent chapitre offre un aperçu de ces initiatives sous l'angle des normes internationales et européennes pertinentes.
51. Dans plusieurs pays, il a été signalé que les ONG qui fournissent une *assistance aux demandeurs et demandeuses d'asile et aux réfugié-es* étaient confrontées à de nouvelles législations qui les gênent dans leurs activités.
52. Ce point est exposé de manière assez détaillée dans une réponse de la Grèce :

Une législation altérant la capacité des ONG à mener leurs activités humanitaires et/ou de défense des droits humains dans un environnement sûr, sans obstacle excessif, a été adoptée à deux niveaux : le premier impactant de manière générale toutes les ONG qui travaillent dans le domaine de la protection internationale, des migrations et de l'intégration sociale ; le second touchant spécifiquement les ONG qui entreprennent des opérations de recherche et de sauvetage (SAR). À savoir :

Le registre des ONG

Depuis le 9 septembre 2020, en vertu de l'arrêté interministériel n° 10616/2020, les ONG souhaitant agir dans les domaines de la protection internationale, des migrations et de l'intégration sociale en Grèce doivent être inscrites au « Registre des organisations non gouvernementales (ONG) grecques et étrangères » ainsi qu'au « Registre des membres d'organisations non gouvernementales (ONG) », créés par le ministère grec des Migrations et de l'Asile (MoMA). L'inscription est un préalable pour être autorisé à agir dans les domaines précisés (article 2 de l'arrêté interministériel n° 10616/2020), être éligible à recevoir des fonds nationaux ou de l'UE afin de fournir des conditions d'accueil matérielles, et être éligible à recevoir des fonds du MoMA afin de mettre en œuvre des actions de nature sociale ou humanitaire dans les domaines de l'intégration sociale, des migrations et de la protection internationale (article 6 de l'arrêté interministériel). Dans ce cadre, l'inscription au registre des ONG est aussi directement liée à la possibilité, au moins pour certaines ONG, de poursuivre leur action dans les domaines précisés.

Le cadre réglementaire actuel applicable au registre des ONG a fait l'objet de vives critiques, car, entre autres, il ne respecte ni les garanties de la prééminence du droit ni le droit à la liberté d'association et aussi parce qu'il oppose des obstacles excessifs et fait peser des charges réglementaires indues, qui ont été taxées, à juste titre, de formes de « *harcèlement bureaucratique* » par la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains...⁷³, le Conseil d'experts ayant fait le même constat⁷⁴.

Il est important de rappeler qu'au cours de la première année de mise en service du registre (mai 2021), le nombre d'ONG dont l'enregistrement a été refusé a été plus de deux fois supérieur à celui des organisations dont l'enregistrement a été accepté, certaines se voyant même refuser l'enregistrement au motif qu'elles fournissaient une assistance juridique à des personnes menacées d'expulsion, conformément à l'acquis de l'UE, refus que le ministère des Migrations et de l'Asile avait pourtant, dans

⁷³ Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains, « [Hearing with migrants' rights defenders in Greece](#) », 5 octobre 2021.

⁷⁴ Conseil d'experts, [Opinion on the compatibility with European standards of recent and planned amendments to the Greek legislation on NGO registration](#), juillet 2020, par. 22, 103 et 108, et [Addendum to the Opinion on the compatibility with European standards of recent and planned amendments to the Greek legislation on NGO registration](#), novembre 2020, par. 21.

un premier temps, jugé incompatible avec la législation grecque. En revanche, d'autres ONG, taxées d'« organisations fantômes » par des médias d'investigation, ont été rapidement approuvées et appelées à gérer d'importantes opérations ainsi que des fonds de l'UE, alors même qu'elles ne remplissaient pas les critères d'enregistrement fixés par le Gouvernement grec au moment où leur inscription au registre a été acceptée⁷⁵.

En vertu de la nouvelle réglementation, les organisations qui ne sont pas inscrites au registre des ONG, soit la grande majorité des organisations présentes en Grèce, ne sont pas autorisées à exercer leurs activités dans les camps de réfugié-es et les centres de rétention. Il convient de noter à cet égard que depuis la clôture du programme ESTIA II, fin 2022, tous les demandeurs et toutes les demandeuses d'asile jugé-es vulnérables et qui vivaient auparavant dans des logements en ville ont été transféré-es dans des camps de réfugié-es. Conséquence de ces deux mesures, la majorité des demandeurs et demandeuses d'asile sont désormais retenus *de facto* dans des infrastructures auxquelles les ONG n'ont pas accès. Les procédures d'asile se déroulent à huis clos et, à ce jour, des dizaines de camps de réfugié-es en Grèce continentale sont de véritables boîtes noires, où les droits humains ne font l'objet d'aucune surveillance ni d'aucun suivi⁷⁶.

Opérations de recherche et de sauvetage

Depuis septembre 2021, une nouvelle loi ([L. 4825/2021](#)) assigne des limites aux organismes indépendants de la société civile qui mènent des opérations de recherche et de sauvetage en mer. En particulier, conformément à l'article 40, paragraphe 1, de cette loi, les organismes de la société civile doivent, pour être autorisés à intervenir dans une zone relevant de la juridiction des garde-côtes grec-ques (CGC), y compris dans le cadre d'opérations de recherche et de sauvetage : a) être inscrits au registre des ONG du ministère des Migrations et de l'Asile ; b) agir sous le commandement direct des garde-côtes grec-ques (CGC), lesquel-les sont régulièrement accusé-es, depuis plusieurs années, de pratiquer des retours forcés illégaux... ; c) informer d'abord les garde-côtes grec-ques et obtenir d'elles et d'eux une autorisation écrite pour mener des opérations visant à gérer les arrivées irrégulières par la mer, ce qu'ils ne sont autorisés à faire que si les garde-côtes ne sont pas en mesure d'intervenir. L'article 40 (paragraphe 2 et 3) de la loi prévoit des sanctions sévères en cas de non-respect des exigences susmentionnées, notamment jusqu'à un an d'emprisonnement et un minimum de trois ans d'emprisonnement en cas d'accident, en particulier dans le cadre d'une opération de sauvetage en mer.

Ces dispositions ont été adoptées après la fin de la consultation publique sur la loi n° 4825/2021, preuve que les organismes de la société civile n'ont pas été consultés sur ce point. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a noté que ces dispositions « pourrai[en]t compromettre davantage encore les activités des ONG qui s'efforcent de protéger les droits des personnes arrivant par la mer, et pourrai[en]t empêcher dans une large mesure le nécessaire travail de contrôle visant à déterminer si les opérations des garde-côtes grecs sont compatibles avec les normes en matière de droits humains⁷⁷. »

53. De même, il a été signalé, dans le cas de la *Hongrie*, que l'assistance aux demandeurs d'asile est dorénavant érigée en infraction pénale, ce qui ne fait qu'aggraver les

⁷⁵ Répondant-e n° 1 ; mêmes réponses de la part des répondant-es n°s 2 et 4.

⁷⁶ Répondant-e n° 2.

⁷⁷ Répondant-e n° 1. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « [Le Parlement grec devrait veiller à ce que le projet de loi sur les expulsions et les renvois soit compatible avec les normes des droits de l'homme](#) », 3 septembre 2021.

problèmes, dans un environnement juridique déjà pénalisant pour les ONG qui se livrent à ce type d'activité⁷⁸ :

En 2018, lors de la Journée mondiale des réfugié-es, le Parlement hongrois a adopté une [modification](#) au Code pénal portant ajout d'un nouvel article sur « l'incitation et l'assistance à la migration illégale » (article 353/A). L'objectif premier de cette disposition était d'intimider, par le biais du droit pénal, les organismes de la société civile qui aident les demandeurs d'asile. En conséquence, la Commission européenne a entamé une procédure en manquement à l'encontre de la Hongrie pour violation des droits des organismes de la société civile portant assistance aux personnes qui sollicitent une protection internationale dans le pays. Dans son [arrêt](#) rendu en novembre 2021, la CJUE a jugé que la législation hongroise en question était incompatible avec l'acquis communautaire en matière d'asile. En décembre 2022, le Parlement hongrois a révisé la disposition contestée par une modification de dernière minute introduite par une supercommission parlementaire dans une loi omnibus sans rapport avec le sujet. Cela étant, cette révision ne mettait pas à exécution l'arrêt de la Cour. La réécriture de l'article 353/A du Code pénal vient confirmer l'effet dissuasif du texte sur les ONG qui offrent une assistance aux demandeurs d'asile ; en effet, les termes utilisés manquent de clarté et laissent donc à l'autorité publique une marge d'appréciation large et injustifiée pour persécuter les ONG et leur personnel qui fournissent une assistance juridique ou autre aux demandeurs d'asile⁷⁹.

54. En outre, en 2021, la CJUE a estimé que la loi hongroise dite loi « Stop Soros », qui érige en infraction pénale l'assistance aux demandeurs d'asile, était contraire au droit de l'Union européenne (UE)⁸⁰. En 2022, les dispositions contestées de la loi ont été modifiées. Cependant, il a été allégué que les modifications ne répondent pas à l'arrêt de la CJUE de manière satisfaisante, puisque la loi continue d'avoir un effet dissuasif sur les ONG qui fournissent une assistance juridique aux demandeurs d'asile⁸¹.
55. En outre, en juin 2023, la CJUE a estimé que le « système des ambassades » hongrois était contraire au droit de l'UE⁸². Mis en place en mai 2020, ce système impose aux demandeurs d'asile de soumettre d'abord une déclaration d'intention à l'ambassade

⁷⁸ Loi n° XLI du 20 juillet 2018 portant modification de certaines lois fiscales et autres lois connexes et relative à la taxe spéciale sur l'immigration, et loi n° XLIX de 2021 sur la transparence des organisations exerçant des activités susceptibles d'influer sur la vie publique (qui a remplacé la loi dite « Lex NGO » de 2017, laquelle a dû être annulée en raison d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)). Voir aussi Commission de Venise et BIDDH/OSCE, [Hongrie – Avis conjoint concernant l'article 253 de la loi XLI du 20 juillet 2018 modifiant certaines lois fiscales et autres lois connexes et relative à la taxe spéciale sur l'immigration](#), CDL-AD(2018)035, Strasbourg, Varsovie, 17 décembre 2018.

⁷⁹ La citation a été légèrement modifiée pour des questions de style et par souci de clarté.

⁸⁰ [Affaire C-821/19](#). La Cour a estimé que la Hongrie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la [directive 2013/32 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale](#) en permettant qu'une demande de protection internationale soit jugée irrecevable et donc rejetée au motif que le demandeur est arrivé sur le territoire hongrois en passant par un État dans lequel il n'était pas exposé à des persécutions ou à un risque de préjudice grave, ou dans lequel un niveau de protection suffisant est garanti. En outre, la Hongrie n'a pas respecté les obligations qui lui incombent en vertu de la [directive 2013/33 établissant des normes pour l'accueil des demandeurs de protection internationale](#) en sanctionnant pénalement, dans son droit national, les actes de toute personne qui, dans le cadre d'une activité d'organisation, fournit une assistance en vue de la présentation ou de l'introduction d'une demande d'asile sur le territoire hongrois, lorsqu'il peut être prouvé, au-delà de tout doute raisonnable, que cette personne savait que la demande ne serait pas acceptée en vertu de ce droit.

⁸¹ Répondant-e de Hongrie.

⁸² [Affaire C-823/21](#).

de Hongrie à Belgrade ou à Kyiv. Il a été introduit sous couvert d'ordre juridique spécial au moment de la pandémie et a été prolongé tous les ans depuis lors. À la suite de l'arrêt de la CJUE, le parlement hongrois a adopté un projet de loi prolongeant le système des ambassades jusqu'à la fin de l'année 2024⁸³.

56. En ce qui concerne la protection internationale accordée aux défenseurs et défenseuses des droits humains, la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme de 1999 dispose que « [c]haque personne a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de promouvoir la protection et la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux niveaux national et international »⁸⁴. Il incombe aux États d'adopter des mesures pour garantir ce droit⁸⁵.

57. Les Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association prévoient à cet égard ce qui suit :

La liberté d'association doit s'appliquer sans discrimination d'aucune sorte. La législation et les politiques relatives aux associations doivent être appliquées de manière uniforme et ne doivent pas être discriminatoires à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes pour quelque motif que ce soit. Une différence de traitement fondée sur le mandat de l'organisation ou du groupe, à supposer que ce mandat soit légal, constituerait une violation de la liberté d'association. En outre, l'appartenance ou non à une association ne doit pas constituer un motif de traitement discriminatoire des personnes (par. 30).

58. Par ailleurs, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans sa Résolution 2059/2015, La criminalisation des migrants en situation irrégulière : un crime sans victime, souligne « la nécessité de mettre fin à la menace de poursuites pour complicité à la migration irrégulière » et appelle les États membres à « donner un accès aux droits essentiels pour la dignité humaine (soins médicaux, éducation) aux migrants en situation irrégulière »⁸⁶.

59. En outre, le BIDDH et la Commission de Venise ont déclaré :

La liberté d'agir en faveur des droits et des libertés des ressortissant-es de pays tiers par des moyens démocratiques, par exemple en menant des actions militantes et des campagnes de sensibilisation ou en produisant des documents d'information, permet de mener des types d'activités visant à faire progresser démocratiquement les questions relatives aux droits humains et à l'intérêt général. Ces activités, y compris la fourniture spécifique d'informations, d'aide et d'assistance juridique en lien avec les procédures existantes de demande d'asile et les argumentaires fondés sur les droits de l'homme

⁸³ Répondant-e de Hongrie.

⁸⁴ Article 1.

⁸⁵ Pour une présentation détaillée des normes en matière de droits humains offrant une protection aux ONG qui œuvrent auprès des demandeurs d'asile et des migrants irréguliers, voir Conseil d'experts, Using Criminal Law to Restrict the Work of NGOs Supporting Refugees and Other Migrants in Council of Europe Member States, CONF/EXP(2019)1, décembre 2019, par. 32 à 60.

⁸⁶ Par. 7 et 11.6 respectivement. Voir aussi les lignes directrices de 2009 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe intitulées La protection des droits de l'homme dans le contexte des procédures d'asile accélérées, qui prévoient que « les demandeurs d'asile doivent bénéficier des aides sociales et médicales nécessaires, y compris des soins d'urgence » et que « [l]es États ne devraient appliquer les procédures d'asile accélérées que dans des circonstances clairement définies et conformément au droit national et à leurs obligations internationales » (II. Principes 1.); voir également, dans ce texte, les autres références aux documents pertinents du Conseil de l'Europe.

permettant de former des recours et d'utiliser pleinement les procédures d'appel (y compris devant les instances internationales) sont protégées par le droit international, notamment par la CEDH. En effet, en vertu du droit international, les États sont tenus de garantir aux demandeurs d'asile un système de recours judiciaires effectifs⁸⁷.

60. Les ONG de plusieurs pays ont fait état d'initiatives législatives visant à imposer des *restrictions aux ONG recevant des fonds étrangers*, jugées contraires aux normes internationales régissant la protection de la liberté d'association, de la liberté d'expression et du droit au respect de la vie privée, en particulier.
61. Ainsi, dans le cas de la *Russie*, certaines réponses font état de l'effet dissuasif de la *loi sur les ONG étrangères* et de ses modifications ultérieures⁸⁸ sur les ONG de défense des droits humains, en particulier.
62. Des initiatives visant à reproduire la loi russe sous une forme ou une autre ont été signalées dans plusieurs pays, dont la Hongrie, la Bosnie-Herzégovine et la Géorgie.
63. Concernant la *Hongrie*, le parlement a adopté, en décembre 2023, une *loi sur la protection de la souveraineté nationale*. Cette loi demande la création d'un Bureau pour la défense de la souveraineté doté d'un très vaste pouvoir d'enquête sur tous les groupes ou individus suspectés de bénéficier d'un financement étranger et d'influer sur le débat public, sans contrôle démocratique ni voie de recours judiciaire. Elle exige que les services secrets hongrois aident le Bureau dans ses enquêtes et prévoit des peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans pour toute personne reconnue coupable d'avoir enfreint la loi. À la suite de la promulgation de cette loi, une antenne locale d'une ONG internationale a instamment demandé à la Commission européenne d'engager rapidement une procédure en manquement afin d'éviter l'effet dissuasif de cette nouvelle législation⁸⁹.
64. Une ou un répondant de *Bosnie-Herzégovine* a indiqué qu'en septembre 2023, le Parlement de la Republika Srpska (l'une des deux entités de la Bosnie-Herzégovine) avait approuvé un projet de loi relatif à un registre distinct et à la publicité du travail des ONG. Ce projet tend à éroder la capacité des ONG à recevoir des fonds étrangers

⁸⁷ Commission de Venise du Conseil de l'Europe et BIDDH de l'OSCE, *Avis conjoint relatif aux dispositions du projet de train de mesures législatives dénommé « Stop Soros » qui ont des répercussions directes sur les ONG*, CDL-AD(2018)013, Strasbourg, 25 juin 2018, par. 83.

⁸⁸ Cette loi exige notamment que toute ONG bénéficiaire de fonds étrangers soit inscrite dans le registre des agents étrangers – qui est un registre à part – et qu'elle précise la mention « agent étranger » dans toutes ses publications, et elle soumet ces ONG à des exigences supplémentaires en matière d'établissement de rapports et autres, sous peine de sanctions administratives et pénales sévères. Voir Conseil d'experts, *Opinion Examining the Law Introducing Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation Regarding the Regulation of Activities of Non-Commercial Organisations Performing the Function of Foreign Agents*, OING Conf/Exp (2013), 1^{er} août 2013 ; *Opinion on the Compatibility with European Standards of Recent and Planned Amendments to the Russian Legislation Affecting NGOs*, CONF/EXP(2021)1, 19 février 2021.

⁸⁹ La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe avait demandé en vain au Gouvernement hongrois de renoncer à cette initiative, compte tenu des restrictions arbitraires qu'elle imposerait au « travail indispensable des ONG et des défenseurs des droits humains ». [La proposition d'un paquet législatif « défense de la souveraineté nationale » devrait être abandonnée.](#)

en introduisant une multitude d'exigences administratives et de rapports. L'approbation par le parlement a ouvert la voie à la consultation publique sur le projet de loi puis aux étapes procédurales nécessaires pour que le projet soit présenté en dernière lecture⁹⁰. À cet égard, il a été noté ce qui suit :

Le projet de loi relatif à un registre distinct et à la publicité du travail des ONG suscite des inquiétudes particulières quant au travail et à la survie des ONG en Republika Srpska. Cette loi aura des effets significatifs sur le travail des ONG en Bosnie-Herzégovine et sur la place des groupes cibles marginalisés. Le projet emploie l'expression « agent d'influence étranger » pour la première fois dans l'histoire juridique de la Bosnie-Herzégovine, et la formulation elle-même indique que les intentions de ce projet sont de présenter le travail des ONG de façon négative. Ce type de surveillance est susceptible de limiter la liberté des ONG de travailler en toute indépendance, de restreindre leur rôle de défenseur et de créer des obstacles juridiques et administratifs qui les empêchent de fonctionner correctement⁹¹.

65. Cela étant, une initiative législative analogue a été rejetée en *Géorgie*. Comme l'indique une ou un répondant de ce pays :

People's Power, nouveau mouvement politique qui s'est officiellement séparé du parti au pouvoir, Rêve géorgien, a appelé de ses vœux la mise en place d'un « cadre juridique strict » pour le financement étranger des organisations de la société civile et a soumis à l'examen rapide du parlement une proposition législative visant à réglementer ces financements, ce qui a presque abouti à la promulgation de la loi. Toutefois, à la suite de protestations et de manifestations massives, le projet a finalement été retiré de l'ordre du jour du parlement⁹².

66. Enfin, le nouveau gouvernement de la *République slovaque* a également annoncé son intention d'adopter une loi sur les « agents étrangers »⁹³.

67. En ce qui concerne les restrictions imposées au financement étranger, la Commission de Venise – en référence à la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme⁹⁴ – a noté que le droit d'une ONG à rechercher des ressources financières et matérielles est protégé, principalement en tant que composante du droit à la liberté d'association, et que ce droit est confirmé dans l'article 22 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* des Nations Unies⁹⁵ ainsi que dans divers instruments de droit souple internationaux⁹⁶.

⁹¹ La citation a été légèrement modifiée pour par souci de clarté.

⁹² La citation a été légèrement modifiée pour des questions de style.

⁹³ *République slovaque : La société civile en danger*.

⁹⁴ *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde c. France*, requête n° 71251/01, 7 juin 2007, par. 36-38 ; *Ramazanov et autres c. Azerbaïdjan*, requête n° 44363/02, 1^{er} février 2007, par. 59-60.

⁹⁵ A/HRC/23/39, *Deuxième rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association*, par. 16. Voir aussi Conf/Exp(2018)3, Conseil d'experts, *International standards relating to reporting and disclosure requirements for non-governmental organisations*, 27 novembre 2018.

⁹⁶ Commission de Venise, *Rapport sur le financement des associations*, étude n° 895/2017, CDL-AD(2019)002, Strasbourg, 18 mars 2019, par. 18. La *Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme* (Résolution 53/144 de l'Assemblée générale du 8 mars 1999), qui dispose que « [c]hacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de solliciter, recevoir et utiliser des ressources dans le but exprès de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales par des moyens pacifiques, conformément à l'article 3 de la présente Déclaration ». Le droit d'accès au financement doit être

68. Dans le contexte européen, la [Recommandation CM/Rec\(2007\)14](#) dispose que « les ONG devraient être libres de solliciter et de recevoir des contributions – dons en espèce ou en nature – non seulement des autorités publiques de leur propre État, mais aussi de donateurs institutionnels ou individuels, d'un autre État ou d'organismes multilatéraux, sous réserve uniquement de la législation généralement applicable en matière de douane, de change et de blanchiment d'argent, et de celle sur le financement des élections et des partis politiques⁹⁷. »
69. De même, 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 de la société civile en Europe⁹⁸, les [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#)⁹⁹ et les [Lignes directrices de l'UE sur les défenseurs des droits de l'homme](#) confirment le droit d'une ONG à rechercher des financements auprès de sources privées et publiques, y compris des fonds étrangers, pour soutenir ses activités légitimes¹⁰⁰.
70. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît la nécessité légitime pour un État d'exercer un contrôle sur la réception et l'utilisation des fonds par les ONG, notamment des fonds provenant de sources étrangères. Toutefois, toute restriction imposée aux fonds étrangers doit respecter les exigences en matière d'ingérence légitime dans la liberté d'association, la liberté d'expression et d'autres droits qualifiés qui sont protégés par la CEDH : l'ingérence doit être prévue par la loi, servir un but légitime et être nécessaire dans une société démocratique¹⁰¹.
71. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que l'enregistrement, l'étiquetage, le contrôle et autres exigences administratives intrusives imposées aux

exercé dans le cadre juridique de la législation interne – à condition que cette législation soit conforme aux normes internationales en matière de droits humains (Article 13). La [Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction](#) (Résolution de l'Assemblée générale [36/55](#) du 25 novembre 1981) indique que le droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction implique, en particulier, la liberté de « solliciter et de recevoir des contributions volontaires, financières et autres, de particuliers et d'institutions » (article 6, alinéa f). La [Résolution 22/6 du Conseil des droits de l'homme sur la protection des défenseurs des droits de l'homme](#) (21 mars 2013) enjoint aux États « de reconnaître publiquement la contribution importante et légitime apportée par les défenseurs des droits de l'homme [...] en respectant l'indépendance de leurs organisations et en évitant toute stigmatisation de leurs activités » et les engage « à faire en sorte que les mesures de contrôle visant les [associations] n'entraient pas leur autonomie fonctionnelle », « à veiller à ne pas imposer de restrictions de façon arbitraire aux sources potentielles de financement » et « à ce qu'aucune disposition législative ne criminalise ou ne discrédite les activités de défense des droits de l'homme au motif de l'origine de leur source de financement » (A/HRC/RES/22/6, par. 5 et 9). Voir l'affaire *Ecodefence et autres c. Russie*, n^{os} [9988/13](#) et 60 autres requêtes, 14 juin 2022, par. 53-55.

⁹⁷Par. 50, Recommandation. Voir également [Exposé des motifs relatif à la Recommandation CM/Rec\(2007\)14](#), 10 octobre 2007, par. 101.

⁹⁸ Par. III.a.

⁹⁹ Par. 200-218.

¹⁰⁰ Par. 13.

¹⁰¹ Ce critère s'applique aux articles 8 à 11 de la CEDH. *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC], requête n^o 41340/98, 31 juillet 2001, par. 47 et 86. Voir aussi Commission de Venise, [Rapport sur le financement des associations](#), par. 9.

ONG qui reçoivent des fonds étrangers – associés à la mise en place d’amendes sévères et d’infractions pénales – ne respectent pas les normes prescrites en matière d’ingérence légitime dans la liberté d’association et la liberté d’expression¹⁰².

72. D’après les réponses, une législation restrictive aurait également visé des ONG *qui défendent les droits des personnes LGBTIQ+*. Une ou un répondant de la *Fédération de Russie* fait ainsi remarquer ce qui suit :

En 2013, la Russie a mis en œuvre une loi interdisant la « propagande de l’homosexualité et de la pédophilie auprès des mineurs ». Cette loi a été étendue aux personnes de tous âges en décembre 2022. Cette mesure interdit, de fait, toute discussion ou tout échange d’informations sur les droits des personnes LGBTIQ+, ce qui prive les défenseurs et défenseuses des droits humains de la possibilité de défendre la cause de ces personnes.

Depuis l’adoption de cette loi, la quasi-totalité des organisations LGBTIQ+ a été prise pour cible. Auparavant, même si le gouvernement ne leur était pas favorable, elles pouvaient mener des actions publiques et même s’entretenir avec des représentant-es de l’État. En 2009, un réseau LGBTIQ+, créé en 2006 en tant que première ONG de défense des droits des personnes LGBTIQ+ en Russie, a rencontré le commissaire aux droits de l’homme de la Fédération de Russie. À l’issue de la réunion, le commissaire s’est déclaré disposé à protéger les personnes victimes de discriminations fondées sur l’orientation sexuelle et l’identité de genre. Un tel événement serait inimaginable dans la Russie d’aujourd’hui¹⁰³.

73. Une ONG internationale qui défend les droits des personnes transgenres en Europe a également noté, sans toutefois fournir plus de détails, que « [d]iverses mesures législatives ont une incidence directe sur le militantisme trans, de genre variant et intersexe, et plus largement LGBTIQ+, car elles imposent des restrictions et font obstacle au travail des associations »¹⁰⁴.

74. Des mesures législatives restrictives imposées aux ONG sous couvert de la mise en œuvre des recommandations du GAFI ont été signalées à l’égard de la *Türkiye*.

La réglementation du GAFI conduit à une criminalisation en chaîne. Et indirectement, les associations sont accusées de terrorisme. Voici comment cela se produit : la loi sur les associations fait référence à la loi sur le GAFI ; la loi sur le GAFI fait référence à la loi sur la lutte contre le terrorisme ; la loi sur la lutte contre le terrorisme fait référence au Code pénal turc. On voit ainsi que la législation peut facilement être utilisée pour taxer des associations d’organisations terroristes. De fait, les activités d’une association en lien avec la défense des droits humains peuvent être qualifiées d’activités terroristes, comme le montre l’affaire *Büyükada*¹⁰⁵.

75. Une ou un répondant de *Pologne* a signalé l’entrée en vigueur, récemment, d’une nouvelle loi portant création d’une *commission* chargée d’analyser les cas d’influence russe sur les activités des ONG, afin de protéger les intérêts et la sécurité de l’État. Cette loi et cette commission ont fait l’objet de très nombreuses critiques, car, selon leurs détracteurs et détractrices, elles porteraient atteinte à la régularité des

¹⁰² Affaire *Ecodefence et autres c. Russie*, par. 152-186.

¹⁰³ La ou le répondant-e n° 1, une ONG internationale, a également fait part du même problème et a fourni des détails complémentaires sur la situation des ONG de défense des personnes transgenres à Moscou et à Saint-Pétersbourg.

¹⁰⁴ Répondant-e n° 1.

¹⁰⁵ Répondant-e n° 1 et répondant-e n° 4.

procédures et à l'État de droit. La loi n'ayant pas encore été mise en pratique, ses effets n'ont toujours pas été ressentis, du fait, en particulier, de l'engagement du gouvernement nouvellement élu à restaurer l'État de droit¹⁰⁶.

76. Enfin, la loi relative aux associations caritatives, restrictive à l'égard des défenseurs et défenseuses des droits humains, a été signalée au regard de l'Irlande. Il a été souligné que d'après la loi de 2009 intitulée *Charities Act*, une association caritative ne peut pas avoir pour finalité la promotion des droits humains. En conséquence, les organisations de défense des droits humains sont contraintes de créer et de gérer différentes structures juridiques pour que leurs activités « non caritatives » dans le domaine des droits humains soient pleinement conformes à la loi *Charities Act*. Cela étant, il a été noté ce qui suit :

Ce *modus vivendi* est onéreux et inefficace et il peut grever les ressources par ailleurs limitées des organisations. Les organisations de défense des droits humains éprouvent des difficultés à obtenir des financements et à rendre compte aux donateurs et donatrices, lorsque ces dernières exigent, comme préalable au financement, l'obtention du statut d'association caritative. Le projet de loi de 2022 intitulé *Charities (Amendment) Bill* devrait résoudre ce problème, car la « promotion des droits humains » y figure en tant que finalité valable des associations caritatives¹⁰⁷.

77. On notera avec intérêt que la CEDH prévoit une protection à deux niveaux contre la discrimination. Premièrement, l'article 14 de la CEDH dispose que la jouissance des droits et libertés reconnus dans la Convention, notamment la liberté d'association et la liberté d'expression, doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.
78. De plus, l'article 1^{er} du Protocole n° 12 étend la portée de la protection contre la discrimination à « tout droit prévu par la loi » et introduit donc une interdiction générale de la discrimination¹⁰⁸. La Cour européenne des droits de l'homme a confirmé à plusieurs reprises que la notion de discrimination, telle qu'elle est interdite par l'article 14 de la Convention et l'article 1^{er} du Protocole n° 12, doit être interprétée de la même manière¹⁰⁹.
79. L'article 14 apporte une protection contre la discrimination directe et la discrimination indirecte. Dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la

¹⁰⁶ Répondant-e n° 1.

¹⁰⁷ En cours d'examen sous le nom de *Charities (Amendment) Bill 2023*.

¹⁰⁸ *Savez crkava « Riječ života ivotaži žiječ žiječ ži*, requête n° [7798/08](#), 9 décembre 2010, par. 103 ; *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine [GC]*, requêtes n°s [27996/06](#), 22 décembre 2009, par. 53. Toutefois, à ce jour, le Protocole n° 12 (ouvert à la signature le 4 novembre 2000 et entré en vigueur le 1^{er} avril 2005) a été ratifié par vingt des quarante-sept États membres du Conseil de l'Europe ; la jurisprudence relative à ce protocole est donc encore peu abondante. Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Guide sur l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention : Prohibition of Discrimination*, mis à jour le 31 août 2023.

¹⁰⁹ *Pilav c. Bosnie-Herzégovine*, requête n° [41939/07](#), 9 juillet 2016, par. 40 ; *Zornić c. Bosnie-Herzégovine*, 2014, n° [3681/06](#), 15 juillet 2014, par. 27 ; *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, par. 55-56.

discrimination directe désigne une « différence dans le traitement de personnes placées dans des situations analogues ou comparables » et « fondée sur une caractéristique identifiable » ou un « statut »¹¹⁰.

80. L'interdiction de la discrimination directe exige donc que des personnes qui se trouvent dans des situations comparables soient traitées sur un pied d'égalité. Toute différence de traitement doit reposer sur « une justification objective et raisonnable »¹¹¹. Le harcèlement et l'incitation à la discrimination à l'encontre des groupes minoritaires peuvent être vus comme des manifestations particulières de la discrimination directe¹¹².
81. D'un autre côté, la discrimination indirecte peut résulter « des conséquences préjudiciables disproportionnées d'une politique ou d'une mesure générale apparemment neutre, mais ayant des effets discriminatoires spécifiques sur un groupe particulier », notamment les ONG¹¹³.

2) Absence de protection juridique effective

82. L'absence de protection juridique effective serait, selon les répondant-es, liée à plusieurs causes, notamment : a) la tendance perçue à ériger les activités des ONG en infractions pénales ; b) l'abus de pouvoir de la police et des instances de contrôle ; c) la négligence de la police, qui a le devoir d'assurer la protection des ONG ; d) la violation du droit de réunion ; e) la violation des droits des minorités ethniques ; et f) l'abus des procédures judiciaires, c'est-à-dire des poursuites-bâillons (SLAPP). Ces points sont examinés ci-dessous.

a) Répression pénale des activités des ONG

83. Il ressort des résultats de l'enquête qu'il existe un lien manifeste entre les tentatives visant à *criminaliser* certaines activités des ONG et l'absence de protection juridique effective, ce qui semble particulièrement préoccupant. Ainsi, en Grèce, il a été signalé ce qui suit :

En Grèce, les défenseurs et défenseuses des droits humains, le personnel humanitaire et les militant-es font face à un phénomène inquiétant de répression pénale de leurs activités. Elles ou ils sont accusés d'appartenir à des réseaux criminels de passeurs et de passeuses, qui faciliteraient l'entrée illégale de personnes exilées, voire d'espion·nes.

En décembre 2022, Panagiotis Dimitras, directeur de Greek Helsinki Monitor, ONG qui surveille les violations des droits humains en Grèce, et Tommy Olsen, fondateur et directeur de l'ONG Aegean Boat

¹¹⁰ *Biao c. Danemark* [GC], requête n° [38590/10](#), 24 mai 2016, par. 89 ; *Carson et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° [42184/05](#), 16 mars 2010, par. 61 ; *D.H. et autres c. République tchèque* [GC], requête n° [57325/00](#), 13 novembre 2007, par. 175 ; *Burden c. Royaume-Uni* [GC], requête n° [13378/05](#), 29 avril 2008, par. 60.

¹¹¹ *Molla Sali c. Grèce* [GC], requête n° [20452/14](#), 19 décembre 2018, par. 135.

¹¹² *Bączkowski et autres c. Pologne*, requête n° [1543/06](#), 3 mai 2007 ; *Oganezova c. Arménie*, requête n° [71367/12](#), 17 mai 2022.

¹¹³ *Guide sur l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention : Interdiction de la discrimination*, par. 35, avec des références à la jurisprudence pertinente.

Report, qui dénonce les refoulements illégaux en Mer Égée, ont été inculpés. Ils sont accusés de diriger des organisations criminelles qui facilitent l'entrée illégale et le séjour de migrant-es. En particulier, Greek Helsinki Monitor a mis en évidence de nombreux cas de renvois illégaux et engagé des poursuites. L'enquête est toujours en cours. En attendant, M. Dimitras s'est vu interdire toute activité dans l'ONG Greek Helsinki Monitor, dont il est pourtant l'un des membres fondateurs. D'autres membres de l'ONG Aegean Boat Report avaient déjà été arrêté-es en juillet 2021 pour trafic de migrant-es et espionnage¹¹⁴.

84. En outre, les ONG qui fournissent une assistance aux réfugié-es et aux migrant-es auraient été confrontées à des problèmes liés au non-respect du droit à des procédures régulières. Ainsi, les allégations suivantes ont été formulées :

Des ONG locales ont été alertées en juillet 2022 qu'un groupe de cinquante Syrien-es était en détresse sur l'un des îlots du fleuve Évros. Le 20 juillet 2022, puis le 9 août 2022, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a ordonné à l'État grec de les secourir, mais ces injonctions n'ont pas été suivies d'effet... Finalement, le groupe a été « secouru » le 15 août 2022 par les autorités grecques et une fillette de 5 ans est décédée des suites d'une piqûre de scorpion. Cette affaire a soulevé une vague d'indignation dans les médias grecs et internationaux, la mort de la fillette ayant été attribuée à l'inaction des autorités...

En septembre 2022, une enquête a été ouverte au bureau du procureur d'Orestiáda. L'avocat-e des parents de la victime présumée, qui travaille pour des ONG locales, n'a pas été autorisé-e à rencontrer ses client-es, alors qu'elles et ils étaient retenus dans un centre d'accueil de Fylakio, à la frontière. En septembre, l'ordre des avocat-es d'Athènes a protesté contre le traitement réservé à notre collègue et a publié une déclaration. Dans le même temps, les survivant-es du groupe, toujours placé-es en rétention à Fylakio, ont dénoncé les menaces et les pressions exercées par les autorités gouvernementales. Ces plaintes font l'objet d'un rapport déposé auprès de la Cour suprême grecque par les avocat-es des victimes¹¹⁵.

85. Une ou un répondant de *Türkiye* a signalé qu'une campagne de diffamation contre des ONG bénéficiant de fonds étrangers a conduit à la répression pénale de ces dernières :

Autre problème rencontré par les ONG, la fréquence des campagnes de diffamation à l'encontre de celles qui reçoivent des fonds de l'étranger. Des listes d'ONG sont publiées dans les médias sociaux ou dans certains organes d'information, accompagnées de propos accusateurs et stigmatisants – des allégations de « soutien au terrorisme » ou d'« espionnage » par exemple, qui ciblent aussi bien les organisations de financement que les OSC elles-mêmes ainsi que leurs dirigeant-es et leurs employé-es¹¹⁶.

86. En outre, il a été signalé que les dispositions de la loi turque relative aux associations portant interdiction de créer des associations contraires « au droit et à la morale » ont

¹¹⁴ Répondant-e n° 3. En outre, la ou le même répondant a signalé qu'en 2018, « vingt-quatre travailleurs et travailleuses humanitaires bénévoles d'ONG menant des opérations de sauvetage en mer sur l'île de Lesbos ont été arrêté-es et ont passé plus de trois mois en détention provisoire. Elles et ils ont été inculpés de blanchiment d'argent, d'espionnage, de traite des êtres humains et d'appartenance à une organisation criminelle. Pour ces infractions, elles et ils risquent jusqu'à 25 ans de prison. Ces accusations, qui ne reposent sur aucune preuve, ont été vivement critiquées, tant par des ONG comme Amnesty International, qui dénonce un "procès grotesque", que par des institutions comme l'ONU, qui exige l'abandon de toutes les charges contre ces humanitaires. L'ONU est particulièrement préoccupée par le risque que cette affaire crée un "dangereux précédent" et par l'effet paralysant que ces accusations forgées de toutes pièces pourraient avoir sur le travail des défenseurs et défenseuses des droits humains ».

¹¹⁵ Répondant-e n° 1. La citation a été légèrement remaniée.

¹¹⁶ Répondant-e n° 2 ; répondant-e n° 3.

été appliquées de manière abusive contre les ONG de défense des personnes LGBTIQ+ :

Depuis des années, les associations LGBTIQ+ font l'objet de diverses actions en justice visant leur fermeture pour cause de « dérèglement des mœurs », malgré l'absence de base juridique, et sont victimes de pratiques discriminatoires de l'État sous diverses formes¹¹⁷.

87. Cela étant, il a également été signalé que plusieurs actions en justice visant à faire fermer des ONG pour cause de dérèglement des mœurs ont été rejetées par les tribunaux turcs¹¹⁸, et qu'une seule aurait abouti à ce jour. Plusieurs autres affaires sont toujours pendantes devant les tribunaux¹¹⁹.
88. En ce qui concerne la *Pologne*, un rapport publié en janvier 2023 décrit en détail l'incrimination de l'aide humanitaire à la frontière entre la Pologne et le Bélarus¹²⁰. Ce rapport confirme que « différentes mesures sont utilisées pour menacer et décourager les ONG et les militant·es de fournir une aide humanitaire aux étrangers et aux étrangères qui traversent la frontière¹²¹. »
89. Les constats qui précèdent sont cohérents avec ceux présentés dans l'étude du Conseil d'experts de 2019 sur la criminalisation des ONG soutenant les réfugié·es et autres migrant·es dans les États membres du Conseil de l'Europe. Cette étude conclut que :

Il est indéniable que dans de nombreux pays d'Europe, le droit international et les normes relatives à la liberté d'association et à la protection et à la promotion de l'espace civique ne sont pas pleinement garantis pour les ONG qui soutiennent les réfugié·es et autres migrant·es. Cette situation compromet le travail de ces ONG et accroît la vulnérabilité des réfugié·es et des autres migrant·es. Ce problème est particulièrement aigu dans les pays situés sur les routes migratoires, dans les dispositifs d'accueil et de premier accueil installés aux frontières et dans d'autres lieux où les flux migratoires sont extrêmement importants¹²².

90. Au vu des résultats de l'enquête, il semble que la capacité de ces ONG à fonctionner librement se soit peu, voire pas du tout améliorée dans l'intervalle¹²³.

¹¹⁷ Répondant·e n° 4.

¹¹⁸ La ou le répondant n° 4 fait référence à l'affaire *Associations Lambdaistanbul et Siyah Pembe Üçgen*, qui aurait été rejetée par la Cour de cassation, et à l'affaire *Lambdaistanbul*, qui aurait été rejetée en première instance.

¹¹⁹ La ou le répondant n° 4 fait référence à l'affaire *Association Bursa Gökkuşuğu*.

¹²⁰ [Report on anti-repression activities implemented since the beginning of the humanitarian crisis on the Polish-Belarusian border Helsinki Foundation For Human Rights \(hfhr.pl\)](#)

¹²¹ Répondant·e n° 1.

¹²² Conseil d'experts, *Using Criminal Law to Restrict the Work of NGOs Supporting Refugees and Other Migrants in Council of Europe Member States*, par. 130.

¹²³ Voir également la décision récente de la Cour européenne des droits de l'homme sur une question connexe : *Alkhatib et autres c. Grèce*, requête n° 3566/16, 16 janvier 2024 (l'usage de la force en cas de franchissement illégal des frontières n'est pas jugé absolument nécessaire au sens de l'article 2 de la Convention).

91. L'incrimination des activités des ONG LGBTIQ+ au moyen de campagnes de désinformation laissant entendre que leurs activités sont criminelles ou moralement peu recommandables a été signalée au titre de l'Écosse¹²⁴.

92. En Suède, les condamnations pénales pour sabotage prononcées à l'encontre de militant-es pour le climat (par exemple, Extinction Rebellion) seraient un phénomène récent. Parallèlement à la multiplication des actions pacifiques – qui entraînent toutefois des perturbations de la circulation, on observe une augmentation du nombre de procès et de condamnations. Comme l'indique une ou un répondant de ce pays :

Plus de 200 militant-es pour le climat ont été déclaré-es coupables par un tribunal pour leur militantisme et pour désobéissance civile, vingt-cinq d'entre elles et eux ayant été reconnus coupables de sabotage, ce qui leur vaut jusqu'à quatre ans d'emprisonnement. L'actuel ministre de la Coopération internationale pour le développement et ministre du Commerce extérieur a exprimé son intention de durcir la peine pour sabotage afin de décourager les éventuel-les contrevenant-es. Elle passerait de 14 jours d'emprisonnement aujourd'hui à 12 mois au minimum, et ce malgré la demande de l'ONU, qui a appelé les États à la prudence lorsqu'ils imposent des restrictions aux manifestations pacifiques en faveur de la justice climatique...¹²⁵.

b) Abus de pouvoir de la part de la police et des instances de contrôle

93. Des abus de pouvoir de la part de la police et des instances de contrôle ont été signalés dans plusieurs pays.¹²⁶ Dans le premier cas, ces abus de pouvoir se seraient manifestés par une ingérence illégale de la police dans les activités des ONG et par des actes de harcèlement à leur endroit.

94. Ainsi, l'ingérence indue de la police dans les activités des ONG a été signalée au titre de la *Moldova* :

En 2019, une enquête menée par les médias a révélé un cas d'interception illégale de communications et d'enregistrement vidéo (surveillance) au domicile de 52 responsables politiques, militant-es d'ONG et journalistes. À ce jour, cinq ex-policiers et ex-policieuses sont accusés devant les tribunaux d'atteinte à la vie privée et de violation du droit au secret de la correspondance¹²⁷. Il est difficile de savoir dans quelle mesure les mécanismes juridiques de protection contre la collecte, le traitement et la conservation illégaux ou disproportionnés d'informations à caractère personnel fonctionnent dans les faits, sauf dans les cas dont le public a connaissance grâce aux enquêtes menées par les médias¹²⁸.

95. Des actes de harcèlement présumés à l'endroit des ONG de la part de la police ont été signalés dans plusieurs pays. Ainsi, une ou un répondant de *Pologne* a indiqué ce qui suit :

Les militant-es LGBTIQ+ et les militant-es des droits humains sont la cible de la police, des municipalités et des responsables politiques. Elles et ils sont victimes de nombreuses attaques injustifiées, y compris... des accusations d'infraction pénale, voire des arrestations. Nous observons de nombreuses actions

¹²⁴ Royaume-Uni. Répondant-e n° 1.

¹²⁵ Répondant-e n° 2.

¹²⁶ Grèce, répondant-e n° 1 ; Malte, répondant-e n° 1 ; République de Moldova ; Pologne, répondant-e n° 1 ; Serbie ; Türkiye ; Royaume-Uni, répondant-e n° 1 ; Fédération de Russie.

¹²⁷ <http://www.procuratura.md/md/news/1211/1/8269/>

¹²⁸ La citation a été légèrement remaniée.

alarmantes des forces de l'ordre à l'encontre de militant-es LGBTQ+. Ainsi, lors de la nuit dite « rainbow night » en 2020, des militant-es LGBTQ+ ont fait l'objet d'arrestations injustifiées de la part de la police¹²⁹.

Les militant-es des droits des femmes sont aussi expressément ciblé-es par les forces de l'ordre. Elles et ils sont soumis à des inspections intrusives de leurs locaux et peuvent être accusés de faciliter des procédures d'avortement. Par exemple, la militante Justyna Wydrzyńska, favorable à l'avortement libre, a été reconnue coupable d'avoir aidé une autre femme à interrompre sa grossesse¹³⁰.

96. Une ou un répondant de la *Fédération de Russie* décrit en détail des cas présumés de menaces physiques et autres abus dans la région du Caucase du Nord qui n'ont pas fait l'objet d'enquêtes de police. Il a également été rapporté ce qui suit :

Dans la région du Caucase du Nord, des journalistes, des militant-es et des ONG aussi sont persécuté-es. Les défenseurs et défenseuses des droits humains et les journalistes travaillant en Tchétchénie ont reçu de nombreuses menaces verbales de la part du chef de la République tchétchène, Ramzan Kadyrov, et de ses associé-es. Les critiques contre le régime tchétchène donnent souvent lieu à des faits de harcèlement, à des menaces, et jusqu'à des enlèvements, des disparitions forcées, des montages artificiels de poursuites pénales, voire des assassinats.

Le 19 mai 2019, un appartement appartenant à un-e employé-e d'une ONG locale (qui n'était pas une ou un membre public de l'organisation et qui a été identifié-e grâce aux factures téléphoniques) a été vandalisé par dix Tchétchènes armé-es, dont deux policier-ères tchétchènes. La ou le militant avait participé à l'évacuation d'une personne cherchant à se protéger de la République tchétchène. Les Tchétchènes ont menacé de s'en prendre à elle ou à lui ainsi qu'au fondateur ou à la fondatrice de l'organisation.

En 2021, la police a effectué une descente illégale dans un refuge pour femmes de la ville de Makhachkala, au Daghestan, qui accueillait des victimes de violences. L'une des résidentes du refuge a été enlevée de force et emmenée en Tchétchénie, où elle avait échappé à ses proches.

Dans les deux cas, les militant-es ont fait un signalement pour agressions et menaces et pour enlèvement, mais la police n'a pas mené d'enquêtes sur ces signalements.

97. Ces données sont cohérentes avec d'autres rapports sur la Russie. Ainsi, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies s'est déclaré préoccupé par la nette détérioration de la situation des droits humains dans la Fédération de Russie et en particulier par « les restrictions draconiennes imposées aux droits à la liberté d'opinion et d'expression, de réunion pacifique et d'association [...] qui se traduisent par des mesures de répression systématiques [...] visant les organisations de la société civile », ainsi que par « les informations faisant état d'arrestations et de détentions arbitraires en masse et du harcèlement de représentants de la société civile », entre autres mesures restrictives¹³¹.

¹²⁹ Répondant-e n° 4.

¹³⁰ Répondant-e n° 4. La citation a été légèrement modifiée pour des questions de style.

¹³¹ [Résolution 51/25 du Comité des droits de l'homme](#) du 7 octobre 2022.

98. Une ou un répondant de *Grèce* a indiqué, sans fournir de détails, que des membres d'ONG à vocation féministe et des défenseuses et défenseurs des droits des femmes ont été arrêtés, intimidés et maltraités dans des commissariats de police¹³².
99. Une ou un répondant de *Malte* affirme avoir fait l'objet d'une enquête policière « pour avoir donné une conférence de presse », tandis que la police est restée sourde à des menaces crédibles de violence¹³³.
100. Une ou un répondant de *Géorgie* a fait état d'un traitement « défavorable » des ONG de défense des droits des femmes devant les organes « d'enquête », mais aussi judiciaires, sans donner plus de détails¹³⁴.
101. Un abus de pouvoir d'une instance de contrôle a été signalé au titre de la *Türkiye*, comme indiqué ci-dessous.
102. Ainsi, il a été relevé que les inspections fréquentes et arbitraires d'une instance de contrôle étaient constitutives d'un harcèlement contre des ONG « dissidentes »¹³⁵ et des ONG de défense des personnes LGBTIQ+, en particulier¹³⁶.
103. Il a également été signalé que les audits des ONG étant imprévisibles et les règles afférentes peu claires, certains types d'ONG étaient particulièrement vulnérables à l'exercice injustifié d'un pouvoir discrétionnaire par l'instance de contrôle :

En *Türkiye*, les associations font l'objet d'un audit au titre de la réglementation du GAFI. Ainsi, le ministère de l'Intérieur a pris des dispositions légales pour que les associations soient contrôlées au moins une fois par an sur la base d'une évaluation des risques. La direction concernée a été chargée de procéder à cette évaluation et de décider, sur cette base, si telle association devait être contrôlée. Dans le cadre du droit à l'information, une ONG a demandé au ministère de lui transmettre les critères utilisés pour les évaluations. Ce dernier a fait savoir que ces critères ne seraient pas communiqués aux associations et il n'a pas transmis les informations demandées. Si une ONG disposait de ces informations, elle serait en mesure d'évaluer elle-même les risques. Cela étant, des recherches ont permis de constater que d'après l'échelle de risque utilisée par la Direction des associations, les ONG dont les activités relèvent de la « défense des droits humains » sont automatiquement classées dans la catégorie « à haut risque » et que cette classification est immuable. Autrement dit, selon l'État, toute association dont les activités relèvent de la défense des droits humains est automatiquement classée à haut risque et doit être surveillée sans autre raison¹³⁷.

104. L'étude empirique très complète de 2023 sur l'état des lieux de la société civile en *Türkiye* confirme le témoignage précédent. Cette étude conclut que « les organisations

¹³² Répondant·e n° 1.

¹³³ Malte (répondant·e n° 1).

¹³⁴ Répondant·e n° 2. Dans la même veine, l'absence de protection judiciaire contre l'intimidation des ONG et militant·es pour les droits humains et contre les menaces à leur endroit a également été signalée en *Türkiye*, mais en référence à un seul cas, et non comme un manquement systématique.

¹³⁵ Répondant·e n° 3.

¹³⁶ Répondant·e n° 4.

¹³⁷ Répondant·e n° 1.

qui se réclament d'une approche "forte" fondée sur les droits ont eu une expérience des audits plus mauvaise » que les autres ONG¹³⁸.

c) Négligence de la police

105. Au titre de la *France* et de la *Serbie*, il est fait état de l'incapacité de la police à assurer la protection nécessaire des ONG contre l'intimidation et la violence, et à garantir globalement la jouissance en toute sécurité de leurs droits légitimes.
106. Ainsi, une ou un répondant de Serbie a mentionné l'absence d'enquête sur les intimidations physiques et les effractions dans les bureaux des ONG de défense des droits humains et des ONG assumant un rôle de surveillance, tandis que certain-es ont relevé l'absence de protection policière efficace pendant les réunions publiques organisées par les ONG de défense des droits humains et de l'environnement (voir aussi plus bas)¹³⁹.

d) Restrictions de la faculté des ONG à se réunir

107. Des problèmes liés à l'absence de protection juridique efficace pour les ONG exerçant leur liberté de réunion publique ont été signalés dans certains pays¹⁴⁰.
108. Ces problèmes sont judicieusement résumés dans une réponse de la *Serbie* concernant les ONG actives dans les domaines de l'environnement et des droits des personnes LGBTIQ+ et s'occupant de la réconciliation dans la région et des poursuites relatives aux crimes de guerre :

Certain-es haut-es fonctionnaires de l'État ont recours au discours de haine, invoquant la violence des manifestant-es [ayant participé à des rassemblements organisés par des ONG ; c'est nous qui soulignons] et minimisant la gravité des attaques lancées contre les manifestant-es [...], qu'elles ou ils comparent souvent à des fascistes et parfois à des terroristes.

Dans certains cas, la police a retiré sa protection à des ONG de défense de l'environnement, les laissant face à d'éventuels contre-manifestant-es. Ces dernier-ères en ont profité pour forcer des barrages routiers à l'aide d'un bulldozer, de marteaux et de planches, mettant encore plus en danger la sécurité des manifestant-es et faisant monter la tension¹⁴¹.

Les ONG sont également souvent poursuivies pour délit en lien avec des rassemblements spontanés. Ainsi, le cas d'une ONG locale qui avait organisé une manifestation contre la guerre au début de l'invasion de l'Ukraine par la Russie montre que les ONG peuvent faire l'objet d'actions en justice pour avoir exprimé leur désaccord de manière pacifique. Non seulement ces poursuites portent atteinte au droit à la liberté de réunion, mais elles obèrent aussi la capacité des ONG à sensibiliser l'opinion publique et à défendre des causes importantes.

¹³⁸ E. Karataş, H. Ataman et M. Murat Özçelebi, *Civil Society Organisations in Türkiye : Freedom of Association and Right to Participation*, Ankara, 2023, p. 83.

¹³⁹ Manque de coopération.

¹⁴⁰ Albanie ; Serbie ; Royaume-Uni, répondant-e n° 1 ; Suède, répondant-e n° 2.

¹⁴¹ La citation a été légèrement modifiée pour par souci de clarté. Voir également la section C.

En outre, les ONG font parfois l'objet d'interdictions de réunion, qui sont justifiées par le risque présumé de conflits avec les contre-manifestant·es. Certaines ONG ont fait valoir que ces dernier·ères étaient influencé·es ou contrôlé·es par le gouvernement, ce qui soulève des inquiétudes quant à l'impartialité des décisions concernant les rassemblements¹⁴².

109. Ce qui précède fait aussi écho aux problèmes constatés en *Suède* en ce qui concerne les ONG de défense des droits humains :

Ces dix dernières années, la Suède a connu une augmentation des menaces à l'encontre des organisations de défense des droits humains. Les menaces et les calomnies émanent souvent du mouvement d'extrême droite [...]. En conséquence, les organisations de défense des droits humains ont commencé à reconnaître qu'il fallait davantage s'occuper de la sécurité lorsqu'elles organisent des événements ou participent à des rassemblements publics. Certaines organisations sont particulièrement vulnérables à cet égard. On peut citer, par exemple, le cas d'une organisation LGBTIQ+ qui a dû renoncer à participer à l'un des plus grands événements politiques annuels du pays, où se réunissent des responsables politiques, des organisations et d'autres parties concernées. Cette décision a été prise parce qu'une organisation néonazie avait été autorisée à manifester devant le stand de l'organisation¹⁴³.

110. Des restrictions du droit de réunion publique imposées à la communauté LGBTIQ+ ont également été signalées au titre de la *Türkiye* :

En 2016, les événements organisés par les associations LGBTIQ+ à Ankara ont été interdits pour une durée indéterminée en application de l'état d'urgence et certaines associations ont reçu des menaces de la part d'organisations terroristes islamiques. Depuis 2015, les interdictions frappant la semaine des Fiertés constituent un obstacle juridique qui empêche les associations LGBTIQ+ de réaliser leurs objectifs et d'organiser des événements pendant cette semaine. Les associations LGBTIQ+ ne peuvent pas bénéficier des fonds distribués par diverses organisations gouvernementales. En cette période où s'est développée une politique dure fondée sur le discours de haine à l'égard des personnes LGBTIQ+, les associations sont obligées de s'autocensurer pour leur sécurité¹⁴⁴.

Par exemple, un groupe rassemblé dans le parc de Saraçhane à Istanbul a organisé une marche et un rassemblement anti-LGBTIQ+ sous le nom « Le grand rassemblement familial ». Cet événement s'est transformé en un rassemblement de gens animés par la haine et s'est propagé à d'autres villes. Nous avons demandé au bureau du gouverneur de refuser l'autorisation d'organiser le rassemblement à Istanbul au motif que cette marche ne pouvait être considérée comme relevant de la liberté d'expression et que des faits de discrimination et des crimes de haine étaient commis à l'encontre de personnes LGBTIQ+¹⁴⁵.

111. De même, il a été signalé qu'en *République de Moldova*, le droit de réunion publique des ONG qui défendent les droits des personnes LGBTIQ+ a été régulièrement bafoué par les autorités de la capitale.

112. Le rôle essentiel joué par les tribunaux nationaux dans la sauvegarde du droit de réunion pacifique est illustré par une réponse de la *Pologne*. Ainsi, depuis 2019, les ONG auraient rencontré des problèmes pour organiser des événements dans le cadre

¹⁴² La citation a été légèrement modifiée pour des questions de style. Le problème des contre-manifestations mises en scène a également été relevé en *Écosse*, en l'occurrence lors de la manifestation organisée par les communautés LGBTIQ+ - Royaume-Uni, répondant·e n° 3.

¹⁴³ Répondant·e n° 2.

¹⁴⁴ Répondant·e n° 4.

¹⁴⁵ Répondant·e n° 4.

des Fiertés, car de nombreux conseils municipaux tentaient de les interdire. Toutefois, des décisions de justice ont validé le droit de réunion publique et les événements ont finalement été organisés¹⁴⁶.

e) Violation des droits des minorités ethniques.

113. L'absence alléguée de protection juridique effective des droits des minorités ethniques a été signalée dans quatre pays¹⁴⁷.

114. Ainsi, une ou un répondant d'*Espagne* a déclaré ce qui suit :

Nous n'avons pas été autorisé-es à participer à l'affaire judiciaire relative à la modification des modalités d'immersion en langue catalane dans les établissements scolaires de Catalogne. Au cours de la procédure judiciaire visant à déterminer le pourcentage de matières enseignées en espagnol ou en catalan, le tribunal a autorisé la participation, en tant que partie intéressée à l'affaire pour l'exécution de la sentence, des organisations de défense de la langue espagnole, mais a exclu les organisations de défense du catalan.

Cette préférence a été justifiée par le prétexte que la décision a une incidence sur le droit d'étudier en espagnol, mais pas sur le droit d'étudier en catalan. De même, notre organisation *Plataforma per la Llengua* s'est vue refuser le droit de présenter un recours administratif contentieux contre un appel public à candidatures qui, selon nous, ne remplissait pas les exigences linguistiques nécessaires pour garantir que les fonctionnaires pourraient travailler en catalan, les juristes ayant estimé que nous n'étions pas la partie concernée (Tribunal supérieur de justice des îles Baléares)¹⁴⁸.

115. En *Türkiye*, il a été signalé que les ONG qui défendent les droits de la population kurde ont fait l'objet de tels harcèlements, de même que des ONG traitant d'autres questions relatives aux droits humains ; elles sont souvent victimes de harcèlement judiciaire et lorsqu'elles veulent exercer leur droit de réunion et de manifestation, elles s'exposent à un usage disproportionné de la force par les services de police¹⁴⁹. Il a également été souligné ce qui suit :

Il y a plusieurs raisons à cette discrimination. En général, les ONG qui traitent de ces questions sont vues comme des organisations qui agissent contre l'État et qui déstabilisent la structure de la famille et de la société turques. Les valeurs de la turcité et de l'islam sunnite étant prises comme fondement de la société, celles et ceux qui œuvrent en dehors de ces valeurs font l'objet d'un traitement moins favorable que les autres¹⁵⁰.

116. Une ou un répondant de *Roumanie* a invoqué l'environnement globalement problématique pour l'exercice des droits des personnes appartenant à la minorité hongroise. Il a notamment été fait mention de 102 décisions par lesquelles les juges

¹⁴⁶ Répondant-e n° 2.

¹⁴⁷ À noter que l'un de ces quatre pays, la *Türkiye*, n'est pas partie à la *Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales* (STE n° 157).

¹⁴⁸ Répondant-e n° 2 ; la citation a été légèrement modifiée pour des questions de style.

¹⁴⁹ Répondant-e n° 3.

¹⁵⁰ Répondant-e n° 5.

ont dit qu'il n'y avait pas, en l'espèce, violation du droit des personnes appartenant à cette minorité à utiliser leur langue maternelle et leur emblème national en public¹⁵¹.

117. Au titre de l'*Irlande du Nord*, la perception d'une tendance à stigmatiser les ONG qui œuvrent à la défense des communautés de langue irlandaise et d'autres communautés ethniques a été signalée, sans autres détails¹⁵².

f) Abus des procédures judiciaires – poursuites SLAPP

118. Un manque de *protection judiciaire* effective en cas d'action en justice dite « SLAPP » (poursuites-bâillons) a été signalé dans plusieurs pays¹⁵³. Comme cela est indiqué dans un projet de recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre l'utilisation des poursuites SLAPP (MSI-SLP(2022)07 Projet révisé) : « [...] les poursuites-bâillons sont souvent des actions de droit civil, mais [...] elles apparaissent également dans le contexte du droit administratif et pénal, et [...] lorsque ces procédures prévoient des mesures administratives et des sanctions pénales, elles peuvent être particulièrement restrictives et plus facilement utilisées contre les "chiens de garde" publics, ce qui a pour conséquence un impact plus sévère sur l'individu et un plus grand effet de dissuasion¹⁵⁴. »

119. Une ou un répondant de *Serbie* a noté ce qui suit, sans fournir plus de détails : « Alors que les poursuites-bâillons étaient jusque-là principalement utilisées contre les journalistes, leur utilisation s'est élargie et elles visent les ONG de manière plus importante depuis 2020 », ce qui a pour effet d'assécher les ressources des ONG et de les détourner de leur mission principale¹⁵⁵.

120. De même, au titre de la *Türkiye*, l'utilisation des poursuites-bâillons contre les dirigeant-es et les membres d'ONG « dissidentes » a été signalée comme un instrument visant à empêcher ces organisations de mener à bien leurs activités :

Par exemple, [...] l'ancien-ne président-e d'une ONG de défense des droits humains est poursuivi-e pour une déclaration qu'elle ou il a faite au nom de l'association, et un-e membre du comité exécutif de cette organisation est traduit-e en justice pour ses activités liées à l'association. En résumé, les dirigeant-es et les membres des ONG sont considérés par le pouvoir judiciaire comme des délinquants¹⁵⁶.

121. Un recours fréquent aux poursuites-bâillons a également été signalé en *Pologne* à l'encontre d'ONG de défense des personnes LGBTIQ+, en particulier :

Le recours aux poursuites-bâillons contre les personnes et militant-es LGBTIQ+ est de plus en plus fréquent en Pologne. Par exemple, les auteurs et autrices de l'Atlas de la haine, carte en ligne créée en 2019 qui recense les communes ayant adopté des résolutions anti-LGBT, font l'objet d'un certain nombre d'actions en justice. Les autorités régionales (municipalités), représentées par l'organisation

¹⁵¹ [Information from Szekerland.](#)

¹⁵² Royaume-Uni, répondant n° 1.

¹⁵³ Bosnie-Herzégovine ; République de Moldova ; Macédoine du Nord ; Serbie ; Türkiye, répondant-e n° 2.

¹⁵⁴ Projet de résolution, point k.

¹⁵⁵ Répondant-e de Serbie.

¹⁵⁶ Répondant-e n° 3.

d'extrême droite Ordo Iuris, ont accusé les militant·es LGBTIQ+ de porter atteinte aux droits individuels de ces municipalités et de nuire à leur réputation. Or ces poursuites entraînent des coûts élevés et représentent une charge professionnelle et personnelle importante ; il est donc clair qu'elles n'ont d'autre but que de réduire au silence et d'intimider les militant·es et la communauté LGBTIQ+ et de les empêcher de poursuivre leur action et de lutter pour les droits humains et l'égalité¹⁵⁷.

122. En outre, une ou un représentant de l'une des plus anciennes fondations militant pour la démocratie et la société ouverte aurait fait l'objet d'une poursuite-bâillon engagée par l'ancien chef de l'Agence de sécurité intérieure polonaise pour avoir critiqué cette agence et d'autres institutions de l'État¹⁵⁸.
123. Au titre de la *Macédoine du Nord*, des faits récents mettant en danger la liberté d'expression et d'association ont suscité des inquiétudes, notamment un jugement en faveur de la ou du plaignant dans le cadre d'une poursuite-bâillon visant l'ONG Investigative Reporting Lab (IRL). Les motifs de cette décision sont particulièrement préoccupants ; en effet, la protection de la liberté d'expression est refusée à IRL au motif qu'elle est inscrite au titre de la loi sur les associations et les fondations ; or seuls les organes d'information enregistrés au titre de la loi sur les médias peuvent invoquer les normes européennes de protection de la liberté d'expression, lesquelles s'appliquent par ailleurs aux journalistes¹⁵⁹.
124. D'autre part, une ou un répondant de la *République de Moldova* mentionne une requête déposée devant la Cour européenne des droits de l'homme concernant une décision prise par un tribunal national au sujet d'une poursuite-bâillon visant une ONG d'investigation et dans laquelle cette dernière a obtenu gain de cause¹⁶⁰. Il a également été noté que la décision de la Cour européenne des droits de l'homme devrait, il faut l'espérer, avoir un effet dissuasif sur le mésusage de cet instrument juridique et apporter la clarté nécessaire dans les procédures internes mettant en jeu ce type d'action en justice.
125. Au titre de la *Grèce*, il a été observé ce qui suit :

Les défenseurs et défenseuses des droits humains, le personnel humanitaire et les militant·es font face à un phénomène inquiétant de répression pénale de leurs activités. Elles ou ils sont accusés d'appartenir à des réseaux criminels de passeurs et de passeuses, qui faciliteraient l'entrée illégale de personnes exilées, voire d'espion·nes¹⁶¹.
126. Une ou un répondant de *Bosnie-Herzégovine* a signalé qu'une entreprise étrangère avait récemment engagé une poursuite-bâillon à l'encontre des militant·es d'une ONG

¹⁵⁷ Répondant·e n° 2.

¹⁵⁸ Répondant·e n° 3.

¹⁵⁹ [BCSDN Reaction to the Attack on Freedom of Expression and Association in North Macedonia](#).

¹⁶⁰ *The Association of Investigative Reporters and Editorial Security of Moldova and Sanduța v. the Republic of Moldova*, requête n° [4358/19](#), 12 octobre 2021 (violation de l'article 10 de la CEDH).

¹⁶¹ Répondant·es n° 2 et n° 4. Les deux répondant·es ont noté que « trois affaires en particulier ont marqué les 12 derniers mois, par leur caractère symbolique et par leur couverture médiatique et politique » : l'affaire des 38 migrant·es d'Évros et les poursuites contre l'ONG HumanRights360 ; les affaires *Dimitras* et *Olsen* ; ainsi que l'affaire des 24 bénévoles sur l'île de Lesbos.

nationale de défense de l'environnement, alléguant une atteinte à sa réputation à la suite d'une campagne menée par cette ONG en faveur des droits à l'eau potable¹⁶².

127. Une étude approfondie sur l'utilisation des poursuites-bâillons dans les États membres de l'UE publiée en 2021 a révélé que le recours à ce type de poursuites était un phénomène particulièrement courant dans sept États membres¹⁶³.
128. Pour apporter une réponse européenne à ce problème, un accord politique provisoire a été conclu en novembre 2023 entre le Parlement européen et le Conseil concernant la proposition de *directive* de la Commission de 2022 *sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public »)*¹⁶⁴.
129. Le 27 février 2024, le Parlement européen a adopté la directive en question. Elle vise à définir ce qui constitue une poursuite-bâillon et à fournir des garanties procédurales minimales aux médias, aux organisations de surveillance et aux défenseurs et défenseuses des droits humains contre les poursuites-bâillons dans les affaires transfrontalières. Ces dispositions concernent, entre autres, le rejet rapide des procédures judiciaires manifestement infondées, une large définition de ce qui constitue une affaire « transfrontière » ainsi que la réparation du préjudice pour la partie défenderesse¹⁶⁵.

3) Campagnes de dénigrement dans les médias

130. Comme nous l'avons déjà noté, les campagnes de dénigrement dans les médias ont été citées comme l'une des sources les plus fréquentes de stigmatisation des ONG (chapitre III, section B). Ainsi, dans une analyse réalisée en 2014 et citée en référence dans une réponse de la *Suède*, le médiateur suédois pour l'égalité a examiné les reportages tendancieux sur les musulman·es dans onze journaux nationaux ou régionaux et trois chaînes de télévision. Il a été dit que la conclusion de cette analyse restait pertinente, bien qu'elle date d'il y a quelques années. L'analyse souligne ce qui suit :

La plupart du temps, dans leur façon de traiter l'information, les médias perpétuent des représentations négatives et stéréotypées des musulman·es, avec une volonté d'établir des liens entre les musulman·es d'une part et la violence, le terrorisme et l'oppression d'autre part, et un discours caractérisé par des positions dures et antagoniques présentant les musulman·es (« elles et eux ») comme l'exact opposé des Suédois·es (« nous »)¹⁶⁶.

¹⁶² « [BiH : CPCD Reacts Against SLAPP Lawsuits Targeting CSO Activists and Condemning Threats to Democracy](#) ».

¹⁶³ Bulgarie, Irlande, France, Hongrie, Italie, République slovaque et Slovénie : Academic Network on European Citizenship Rights, *Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) in the European Union*, 30 juin 2021, p. 43.

¹⁶⁴ Bruxelles, 27 avril 2022, COM(2022) 177 final.

¹⁶⁵ Les États membres sont tenus de transposer cette directive dans leur législation nationale d'ici à 2026.

¹⁶⁶ Répondant·e n° 2.

131. Au titre de la *Grèce*, il a été fait état de la perception d'une tendance, à savoir que les poursuites pénales engagées à l'encontre des défenseurs et défenseuses des droits humains sont précédées d'une campagne de dénigrement menée par le gouvernement :

Il est à noter qu'une action en justice a été précédée d'une campagne de dénigrement ciblant expressément certaines des ONG les plus à même de déposer plainte pour violation des droits aux frontières, des ministres responsables et même, semble-t-il, des autorités policières ayant déclaré publiquement, dans des termes suffisamment abstraits, que les activités de ces ONG faisaient l'objet d'enquêtes pour infractions majeures de gestion d'un réseau de contrebande et/ou de participation à un tel réseau¹⁶⁷.

132. Une ou un répondant de *Türkiye* a noté que le ciblage médiatique des ONG de défense des personnes LGBTIQ+ et d'autres ONG de défense des droits humains s'est intensifié dans les médias soutenus par le gouvernement :

Les propos haineux tenus par le gouvernement à l'encontre des personnes LGBTIQ+ ainsi que les pratiques discriminatoires et les discours de haine proférés par certains segments de la société dans les médias contrôlés par le gouvernement au motif que ces ONG seraient contraires à la moralité et à la structure familiale se sont multipliés¹⁶⁸.

Presque toutes les ONG visées par certains organes d'information et haut-es fonctionnaires de l'État s'intéressent aux droits humains, aux droits des femmes ou à d'autres questions connexes, ou travaillent dans des domaines ayant trait, par exemple, aux violations des droits des personnes LGBTIQ+, des groupes ethniques et des migrant-es et à la discrimination à leur rencontre¹⁶⁹.

133. Une ou un répondant de *Malte* a fait état de « problèmes importants concernant les médias sociaux, dans lesquels les ONG sont souvent victimes de propos agressifs et parfois haineux »¹⁷⁰. Il a également été noté ce qui suit :

Le parti au pouvoir possède une chaîne de télévision qu'il utilise pour cibler de grandes figures de la société civile et les désigner à la dérision du public ou à la haine des partisan-es du gouvernement¹⁷¹.

134. Dans la même veine, une ou un répondant d'*Irlande du Nord* a fait remarquer ce qui suit :

Il existe également une tendance constante, en particulier dans les médias sociaux, à « sectariser » le travail sur les droits humains ou même à confondre ou à associer l'action menée par des groupes comme le CAJ avec les activités de groupes armés républicains (irlandais)¹⁷².

¹⁶⁷ Répondant-e n° 1.

¹⁶⁸ Répondant-e n° 4.

¹⁶⁹ Répondant-e n° 2.

¹⁷⁰ Répondant-e n° 2.

¹⁷¹ Malte, répondant-e n° 1.

¹⁷² Royaume-Uni, répondant-e n° 2.

135. Au titre de la *Géorgie*¹⁷³, il a été signalé que les campagnes en ligne ciblent plus particulièrement les défenseuses des droits humains et les ONG qui militent pour les droits des femmes.
136. Une ou un répondant du *Danemark* a émis l'hypothèse d'un lien possible entre les campagnes de dénigrement menées dans les médias contre les ONG qui défendent des causes que le gouvernement n'approuve pas nécessairement (éducation sur les questions de genre à l'école par exemple) et la perception d'une tendance à priver ces ONG de financement public par la suite.
137. Au titre de *Chypre*, les médias ont été critiqués pour leur « indifférence » à l'égard des cas de stigmatisation des ONG, au sens où ils ne participent pas activement à la stigmatisation, mais publient des informations sans fournir le contexte nécessaire ni tirer la sonnette d'alarme sur ces pratiques. En *République slovaque*, les médias « non agréés » ont été désignés comme les principaux auteurs de discours de haine.
138. Une ou un répondant de la *République de Moldova* a souligné que l'intensité des campagnes de dénigrement dans les médias a globalement diminué avec le changement des responsables politiques faisant suite aux élections législatives de 2021.

4) Agressions physiques

139. Les agressions physiques contre les ONG et les militant-es seraient, selon les répondant-es, souvent liées à l'absence d'enquête efficace ou de protection policière. Il semble qu'elles visent plus particulièrement les ONG qui défendent les droits humains et les minorités et les ONG de surveillance¹⁷⁴.
140. Au titre de la *Serbie*, les ONG qui plaident en faveur de la réconciliation régionale et de la poursuite des crimes de guerre auraient également été victimes de nombreuses agressions physiques.
141. Au titre de la *République de Moldova*, il a été signalé ce qui suit :

En 2022, trois agressions physiques dûment étayées de journalistes représentant des médias d'ONG, survenues dans la région autonome de Gagaouzie, ont été commises par des représentant-es de l'administration locale ou par des personnes qui y sont rattachées¹⁷⁵.

¹⁷³ Répondant-e n° 2.

¹⁷⁴ Géorgie ; France ; Serbie ; Türkiye, répondant-es 1 et 2 ; Pologne, en référence à la situation à l'époque du gouvernement précédent ; Fédération de Russie.

¹⁷⁵

https://www.facebook.com/Ania.Dmitrieva/posts/pfbid02MenpaPotMgVKa95gkt2RZtnpsCs2kYoXn9aFEVzYFRY1Db2WwcmtoD42kcfuVjwJI?notif_id=1657025688442916¬if_t=page_tag&ref=notif
<https://newsmaker.md/rus/novosti/v-vulkaneshtah-napali-na-operatora-portala-nokta-on-snimal-konflikt-na-mitinge/>.

142. Au titre de *l'Irlande du Nord*, il a été indiqué que l'État serait prétendument incapable de « prévenir efficacement les actes d'intimidation et de harcèlement de tiers liés à des membres d'organisations paramilitaires qui existent toujours en Irlande du Nord. Il s'agit principalement de paramilitaires "loyalistes" (en référence aux groupes armés illégaux fidèles à la couronne britannique) »¹⁷⁶.

143. Bien que cette question ne soit pas expressément abordée dans la réponse de *l'Ukraine*, d'autres sources pertinentes font état d'une situation particulièrement grave pour la sécurité des défenseurs et défenseuses des droits humains dans les territoires occupés, en raison de l'agression russe. Ainsi, il a été signalé ce qui suit :

Selon l'organisation Frontline Defenders, les autorités et les forces armées russes commettent de constantes agressions disproportionnées contre les défenseurs et défenseuses des droits humains dans les territoires occupés par la Russie, en raison de leurs activités de collecte et de communication de preuves des atrocités commises par l'armée russe en violation de droits humains. ZMINA, une organisation ukrainienne de défense des droits humains, rapporte au moins 562 assassinats, disparitions forcées, enlèvements et arrestations de « citoyen·nes actif·ves » ou de leurs proches entre février 2022 et juin 2023. Il s'agit notamment de 323 militant·es et bénévoles public·ques, de 18 journalistes et de quatre avocat·es — qui tou·tes peuvent être considéré·es comme des défenseurs ou défenseuses des droits humains.

Le harcèlement et la persécution des défenseurs et défenseuses des droits humains en Crimée occupée, qui étaient systématiques depuis 2014, continuaient d'être signalés en mars 2022. Les avocat·es spécialistes de la défense des droits humains en Crimée, en particulier celles et ceux qui défendent les droits des Tatar·es de Crimée, ont très fréquemment fait l'objet de harcèlements, de poursuites, de descentes dans leurs bureaux et de mesures disciplinaires¹⁷⁷.

144. Une ONG internationale défendant les droits des personnes transgenres a noté que les agressions physiques contre leurs activités sont globalement rares, mais qu'elles se produisent assez fréquemment en Fédération de Russie, en Géorgie, au Royaume-Uni, en Norvège et en Arménie¹⁷⁸.

145. Enfin, l'étude de 2023 sur l'état de la société civile en *Türkiye* fait état de problèmes d'agressions verbales et physiques à l'encontre d'ONG qui défendent les droits des personnes LGBTQ+, en particulier :

Ces dernières années, certaines composantes de la société, notamment les associations LGBTQ+ et les associations qui mènent des activités de défense et de soutien en faveur de l'égalité de genre, ont été victimes d'agressions verbales et physiques, qui ont conduit à des discriminations fondées notamment sur l'orientation et l'identité sexuelles. Divers groupes rassemblés sous la bannière de la plateforme « Unity in Ideas and Struggle » ont ciblé des associations LGBTQ+ et organisé des réunions et des manifestations, où ils ont tenu des propos discriminatoires. Ainsi, les fondatrices et les membres de

¹⁷⁶ Royaume-Uni, répondant·e n° 1.

¹⁷⁷ APCE, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, *Situation des défenseurs des droits de l'homme et des lanceurs d'alerte dans les États membres du Conseil de l'Europe*, note d'information révisée, déclassifié, AS/Jur (2023) 24, 18 octobre 2023, par. 9-10.

¹⁷⁸ Répondant·e n° 1.

l'association de femmes « Havle » ont été victimes de harcèlement et d'agressions verbales pour avoir soutenu la semaine des Fiertés¹⁷⁹.

5) Accès limité aux fonds publics

146. Cette question, qui a été mentionnée assez fréquemment, semble préoccuper tout particulièrement les ONG de défense des droits humains et des minorités, les ONG de défense de l'environnement, les ONG de surveillance et les ONG d'investigation¹⁸⁰.

147. Ainsi, une ou un répondant de Grèce a souligné que les ONG qui fournissent une assistance aux demandeurs et demandeuses d'asile et aux réfugié-es se heurtent à des difficultés dans l'accès non seulement aux fonds publics, mais aussi aux fonds de l'UE, qui, en raison de la pression exercée par le gouvernement sur la Commission européenne, auraient été détournés au profit de ce dernier. Ces difficultés ont été aggravées par le fait que la publicité négative dont ces ONG ont été la cible a eu des retombées négatives sur leur capacité à attirer des fonds privés¹⁸¹.

148. De même, il a été noté ce qui suit dans une réponse de la Pologne :

Dans le passé, de nombreuses ONG qui fournissent une assistance aux demandeurs et demandeuses d'asile, aux réfugié-es, aux migrant-es et aux apatrides en Pologne ont été financées par des fonds de l'UE [...]. Toutefois, dans les faits, l'accès de ces ONG au financement est de plus en plus limité depuis 2016, et ce délibérément. Les fonds sont distribués uniquement aux autorités nationales ou par l'intermédiaire des autorités que les ONG surveillent depuis de nombreuses années (et brocardent pour violations des droits humains, entre autres)¹⁸².

149. Au titre de la Suède, le manque de financement des ONG de défense des minorités ethniques a été signalé en ces termes :

Le gouvernement a annoncé l'annulation de tous les financements publics à des organisations fondées sur l'appartenance ethnique. Or il existe des organisations ethniques en Suède depuis plus de 100 ans et au fil des ans, elles se sont intégrées dans le tissu de la société civile suédoise au point d'en être un élément constitutif. L'impossibilité d'accéder au financement constitue désormais une menace pour leur existence même¹⁸³.

L'accès aux financements publics et étrangers est de plus en plus remis en cause par des interventions de l'État, comme le montrent les indicateurs de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE sur le rétrécissement de l'espace civique pour les organisations travaillant auprès des minorités religieuses¹⁸⁴. La conclusion du Conseil de l'UE sur l'application de la Charte de l'UE, approuvée le 10 mars 2023, prend acte de cette tendance et invite ses États membres à « soutenir les OSC en relevant les défis liés à la

¹⁷⁹ *Civil Society Organisations in Türkiye : Freedom of Association and Right to Participation*, p. 106.

¹⁸⁰ Bosnie-Herzégovine (Republika Srpska) ; Chypre ; Grèce ; Danemark ; Finlande ; France ; Hongrie ; Italie ; Malte ; République de Moldova ; Macédoine du Nord ; Espagne, répondant-e n° 3 ; Suède, répondant-e n° 1 en ce qui concerne les ONG de défense des minorités ethniques ; répondant-e n° 2 en ce qui concerne les ONG de défense des droits des musulman-es et de l'environnement ; Serbie ; République slovaque ; Espagne, répondant-e n° 3 en ce qui concerne les organisations de jeunesse ne bénéficiant pas de fonds d'État ; Türkiye ; Roumanie ; Pologne ; Royaume-Uni. ONG internationale, répondant-e n° 2.

¹⁸¹ Répondant-e n° 1.

¹⁸² Répondant-e n° 1.

¹⁸³ Suède, répondant-e n° 1.

¹⁸⁴ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2021). *Protéger l'espace civique dans l'UE*.

disponibilité, à l'accessibilité et à la durabilité des financements, notamment en garantissant une répartition équitable suivant des critères transparents et non discriminatoires »¹⁸⁵.

150. Les initiatives prises par le gouvernement pour créer et soutenir des segments de la société civile qui seraient plus alignés sur son programme politique ont été signalées au titre de la *Hongrie* :

Tandis que l'accès au financement public a été refusé aux ONG indépendantes qui œuvrent dans les domaines de l'État de droit, des droits fondamentaux et de la lutte contre la corruption, le gouvernement a utilisé les fondations de gestion d'intérêt public (KEKVA) [...] pour renforcer le programme antilibéral dans les milieux universitaires et la société civile. [...] Ces fondations se sont lancées dans l'édification d'un vaste réseau institutionnel comprenant des groupes de réflexion, des organes d'information, des instituts de recherche, des maisons d'édition et des ONG pilotées par le gouvernement ou « GONGO » qui se mobilisent pour élaborer des politiques et défendre des intérêts.

151. Une tendance analogue à favoriser les GONGO, mais aussi les ONG « fantômes »¹⁸⁶ dans les appels publics pour l'obtention de fonds distribués par l'État et autres financements publics, au détriment des ONG qui s'occupent des droits humains, de la lutte contre la corruption et de l'environnement a été relevée dans les réponses de la *Serbie* et de la *Pologne*¹⁸⁷. Dans le cas de la Pologne, des ONG LGBTIQ+ auraient également été privées de fonds publics¹⁸⁸.

152. En outre, le rapport de suivi de 2023 publié par deux ONG serbes de premier plan spécialisées respectivement dans le journalisme d'investigation et dans les actions de défense et de soutien révèle qu'un montant de près de 58 millions d'euros en monnaie locale (RSD) a été accordé à des GONGO, notamment à des organisations « fantômes » et à des journaux à sensation progouvernementaux, dans le cadre de procédures douteuses et très peu transparentes. Ce rapport indique aussi que les subventions ont souvent été accordées à des projets sans rapport avec les priorités politiques affichées du gouvernement. Enfin, il y est précisé que pour ces projets, le suivi, la production de rapports et l'évaluation ont été minimes, voire inexistants¹⁸⁹.

¹⁸⁵ Suède, répondant-e n° 2. Conseil de l'Union européenne (14 mars 2023), [Conclusions du Conseil sur l'application de la charte des droits fondamentaux de l'UE ; Le rôle de l'espace dévolu à la société civile dans la protection et la promotion des droits fondamentaux au sein de l'UE](#), Bruxelles, 14 mars 2023, 7388/231.

¹⁸⁶ Ce terme fait référence à une pratique selon laquelle des personnes affiliées à une autorité publique ou travaillant en étroite coordination avec elle créent « ponctuellement » une ONG pour s'en servir comme d'un outil institutionnel privilégié dans le seul but de participer à un appel à projets lancé par l'autorité en question et de siphonner les fonds distribués, et ce aux dépens d'ONG légitimes qui répondent à l'appel. Il n'y a généralement aucune information ni trace écrite sur la mise en œuvre du projet, et une fois qu'il est « achevé », l'ONG se met en pause ou demande sa liquidation.

¹⁸⁷ Répondant-e n° 1 au sujet du gouvernement précédent et du manque de soutien aux ONG qui fournissent une assistance aux demandeurs et demandeuses d'asile et aux réfugié-es.

¹⁸⁸ Répondant-e n° 2.

¹⁸⁹ <https://birn.rs/javni-interes-izgubljen-u-javnim-konkursima/>. <https://www.gradjanske.org/udruzenja-gradjana-suzavanje-prostora-za-delovanje-2022-2023/>.

153. Les effets délétères du changement de politique concernant le financement public des ONG qui se consacrent à la protection contre le VIH (réduction des fonds destinés à ce type d'action) ont été relevés en *Macédoine du Nord*.
154. Au titre de la *République slovaque*, on retiendra que le nouveau gouvernement a annoncé, dans sa déclaration de politique générale, qu'il envisage de créer une agence d'État spécialisée dans la distribution de subventions « aux OSC qui se soucient réellement d'améliorer la qualité de vie dans le pays ». Les représentant·es de l'État ont indiqué qu'elles ou ils étaient disposés à soutenir les ONG poursuivant de « nobles causes », à savoir les ONG qui travaillent auprès des enfants, des personnes handicapées et d'autres groupes vulnérables, plutôt que celles qui s'occupent de questions jugées plus « politiques »¹⁹⁰.
155. Les ONG de protection de l'environnement semblent particulièrement vulnérables à la nouvelle politique de financement du gouvernement. Récemment, le ministre slovaque de l'Environnement a annoncé qu'il allait « faire le ménage » dans les projets actuellement soutenus par le ministère et il a refusé de signer des accords de cofinancement pour des projets portés par des ONG subventionnés par des fonds de l'UE¹⁹¹.
156. Enfin, des problèmes liés à la procédure d'attribution de fonds publics aux ONG ont été constatés en *Türkiye*. Ainsi, d'après l'étude de 2023, « une ONG sur quatre estime que les décisions prises en matière d'attribution des ressources publiques sont injustes »¹⁹².
157. Il est à noter que si le droit à la liberté d'association n'englobe pas le droit au financement de l'État, les fonds publics sont néanmoins considérés comme une source légitime de revenus pour les ONG¹⁹³, compte tenu de leur rôle dans la société démocratique et l'élaboration des politiques publiques.
158. À cet égard, la [Recommandation CM/Rec\(2007\)14](#) dispose qu'il convient d'aider les ONG à réaliser leurs objectifs en leur donnant accès à des « fonds publics ou [à] d'autres types d'aides »¹⁹⁴.
159. Cette Recommandation précise en outre que si la nature et les bénéficiaires des activités menées par une ONG peuvent être pris en compte pour décider de lui

¹⁹⁰ <https://ecnl.org/news/slovakia-civil-society-under-threat>.

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² *Civil Society Organisations in Türkiye : Freedom of Association and Right to Participation*, p. 116.

¹⁹³ Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, [Rapport du Conseil des droits de l'homme de l'ONU](#) (Financement des associations et organisation de réunions pacifiques), UN Doc. A/HRC/23/39, 24 avril 2013, Partie III (Possibilité pour les associations d'avoir accès à des ressources financières : une composante essentielle du droit à la liberté d'association) ; Conseil d'experts, [The Legal Space for Non-Governmental Organisations in Europe](#), par. 153.

¹⁹⁴ [Recommandation CM/Rec\(2007\)14](#), par. 57.

accorder ou non une quelconque forme d'aide publique, « [t]oute forme d'aide publique aux ONG devrait être régie par des critères clairs et objectifs¹⁹⁵. »

160. De même, dans les *Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association*, il est indiqué ce qui suit :

Comme le précise clairement le Principe 7 des Lignes directrices, les associations jouissent de la liberté de solliciter, d'obtenir et d'utiliser des ressources. Les activités de collecte de fonds sont par conséquent protégées en vertu de l'article 22 du PIDCP, tandis que la Cour européenne des droits de l'homme a elle aussi jugé important que les associations disposent des moyens de poursuivre leurs objectifs. La capacité de solliciter, d'obtenir et d'utiliser des ressources est par conséquent essentielle à l'existence et au fonctionnement de toute association¹⁹⁶.

La nature à but non lucratif des associations et leur importance pour la société signifient que des soutiens de l'État peuvent être nécessaires à leur création et à leur fonctionnement. Les soutiens de l'État, qui doivent également s'entendre comme un accès aux ressources publiques, y compris aux financements publics, se justifient en pareil cas, car certaines associations comme les organisations non gouvernementales et les partis politiques jouent un rôle important pour la démocratie et favorisent le pluralisme politique¹⁹⁷.

161. Les *lignes directrices conjointes* renforcent le principe sous-jacent énoncé dans la *Recommandation CM/Rec(2007)14*, qui devrait régir le financement public, à savoir la nécessité d'un processus de financement clair, objectif, non discriminatoire et transparent¹⁹⁸.

6) *Exclusion du processus décisionnel*

162. Cette forme de stigmatisation a été signalée dans de nombreux pays, comme en attestent les réponses ci-dessous¹⁹⁹.

163. Ainsi, une ou un répondant de *Géorgie* a fait remarquer qu'en dépit de la mobilisation qui a permis d'empêcher l'adoption du projet de loi sur les agents étrangers par le parlement :

[...] on peut affirmer qu'il n'y a pas eu de changements notables dans la politique. L'attitude non coopérative du gouvernement se manifeste généralement par des agressions verbales, la diffusion de propos accusateurs et le refus de donner aux ONG la possibilité de participer aux prises de décision ou aux discussions politiques, sociales et juridiques en cours. Ce refus concerne notamment la participation aux débats législatifs, aux groupes de travail, aux sessions de travail et autres activités analogues²⁰⁰.

164. De même, une ou un répondant de *Malte* a indiqué ce qui suit :

Nous sommes totalement exclus des discussions officielles sur les réformes législatives, y compris celles recommandées par le Conseil de l'Europe et les agences internationales à la suite de l'assassinat de

¹⁹⁵ *Ibid.*, par. 59 et 58.

¹⁹⁶ Par. 200.

¹⁹⁷ Par. 203.

¹⁹⁸ Par. 208 et 209.

¹⁹⁹ Chypre ; Grèce (répondant-es n^{os} 3 et 4) ; Géorgie ; Moldova ; Malte ; Hongrie ; Monténégro ; République slovaque, en référence au nouveau gouvernement ; Pologne ; Russie ; Turquie ; ONG internationale, répondant-e n^o 2.

²⁰⁰ Répondant-e n^o 1.

Daphne Caruana Galizia. Les demandes répétées de consultations publiques ont été ignorées ou tournées en dérision²⁰¹.

165. Une ONG internationale spécialisée dans la défense des droits des jeunes musulman·es et des organisations étudiantes en Europe a décrit les effets néfastes de l'exclusion du processus décisionnel pour les musulman·es d'Europe :

Il est important d'attirer l'attention sur la question des décisions institutionnelles opaques qui, en raison d'idées erronées et de théories complotistes, visent délibérément à empêcher les organismes concernés de traiter avec les organisations musulmanes. Ces décisions, qui sont fondées sur de fausses représentations de la communauté musulmane, aboutissent à un manque de dialogue et de compréhension. Ce type de discrimination institutionnelle doit être directement combattu afin de favoriser l'inclusion et l'égalité. Ajoutons que cette discrimination passe inaperçue ou reste invisible, ce qui la rend encore plus difficile à combattre. Il est primordial d'attirer l'attention sur ces formes cachées de biais institutionnel et de travailler activement à la création d'un espace civique plus transparent pour les ONG²⁰².

166. Une ou un répondant de *Pologne* a noté l'absence de consultations publiques avec les ONG qui fournissent des services aux demandeurs et demandeuses d'asile et aux réfugié·es :

Depuis 2016, on observe également que certaines ONG de soutien aux demandeurs et demandeuses d'asile, aux réfugié·es, aux migrant·es et aux apatrides en Pologne, dont le travail n'est pas en phase avec la ligne gouvernementale, sont exclues des procédures législatives et des réunions officielles avec les représentant·es de l'État. Par exemple, la SIP, qui a pourtant une grande expérience de l'asile et des migrations et qui était régulièrement consultée dans les procédures législatives par le passé, n'est souvent, aujourd'hui, pas officiellement informée des projets de loi dans ses domaines d'activité ni invitée à les consulter. Nous continuons, malgré tout, à soumettre nos commentaires sur ces projets de loi²⁰³.

167. Toutefois, il a été observé ce qui suit :

Il convient de noter que dans le système législatif polonais, les projets de loi parlementaires ne doivent pas nécessairement être soumis à consultation publique. Le gouvernement profite souvent de cette faille pour soumettre officieusement des projets gouvernementaux aux député·es de la majorité au pouvoir afin qu'elles ou ils les présentent au parlement. Cette astuce permet d'éviter les consultations, alors qu'elles sont obligatoires lorsque le projet de loi suit le parcours gouvernemental habituel avant d'être transmis à la Diète²⁰⁴.

168. Au titre de la *Türkiye*, il a été signalé que les ONG de défense des droits humains et les autres ONG « dissidentes » ne sont pas associées aux prises de décision, même si aucun obstacle juridique ne s'y oppose :

Par exemple, onze provinces ont été touchées par le tremblement de terre survenu en Türkiye le 6 février 2023 et des centres de coordination de crise ont été mis en place au sein des préfectures pour mener à bien le processus de coordination des secours. Dans les demandes d'information adressées par notre association aux préfectures de ces onze provinces, nous avons demandé quelles organisations non gouvernementales étaient intégrées aux centres de coordination de crise. D'après les réponses

²⁰¹ Répondant·e n° 1.

²⁰² ONG internationale, répondant·e n° 2.

²⁰³ Répondant·e n° 1, en référence au gouvernement précédent.

²⁰⁴ Répondant·e n° 3, en référence au gouvernement précédent.

transmises par les préfetures, il semble que dans certaines provinces, les ONG, dans leur ensemble, ne soient pas intégrées aux centres de coordination de crise, alors que dans d'autres, cette restriction ne concerne que les ONG dissidentes²⁰⁵.

169. Le droit des ONG à participer à l'élaboration des politiques est mis en avant dans plusieurs instruments internationaux²⁰⁶ et du Conseil de l'Europe, notamment la *Recommandation CM/Rec (2007)14*, le *Code de bonne pratique révisé* et les *Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques* (Lignes directrices relatives à la participation civile).

170. La *Recommandation CM/Rec (2007)14* énonce ce qui suit :

Les mécanismes gouvernementaux et quasi gouvernementaux à tous les niveaux devraient garantir la participation effective des ONG sans aucune discrimination au dialogue et à la consultation sur les objectifs et décisions de politique publique. Une telle participation devrait permettre d'exprimer librement la diversité d'opinions sur le fonctionnement de la société. Cette participation et cette coopération devraient être facilitées par la diffusion d'informations officielles ou l'accès approprié à ces informations.

Les ONG devraient être consultées au cours de la rédaction des lois et règlements ayant des incidences sur leurs statuts, leur financement ou leur domaine d'intervention²⁰⁷.

171. Les *Lignes directrices relatives à la participation civile* définissent un certain nombre de principes qui sous-tendent la participation civile, notamment la non-discrimination et l'inclusivité, principes qui soulignent le besoin d'une participation ouverte à toutes les parties intéressées. Comme l'a précisé le Conseil d'experts :

[...] L'ouverture souligne l'importance pour les ONG et les autres parties prenantes d'avoir un accès rapide et sans entrave aux *informations pertinentes* à tous les stades de l'élaboration des politiques ; il s'agit là d'une condition préalable essentielle à un dialogue éclairé entre les ONG, le gouvernement et les autres parties prenantes. Comme cela est indiqué dans le *Code de bonne pratique* : les ONG recueillent et relayent les opinions de leurs membres, des groupes d'usagers et d'usagères et des citoyen·nes concerné·es. Cette contribution confère une valeur essentielle au processus décisionnel politique, en renforçant la qualité, la compréhension et l'applicabilité de l'initiative politique à plus long terme. L'une des conditions préalables à l'application de ce principe est que les processus de participation soient ouverts, accessibles et fondés sur des paramètres de participation définis d'un commun accord (*Code*, p. 6).

En outre, la participation ouverte et inclusive suppose aussi le respect des *droits humains* autres que le droit d'accès à l'information publique. Elle suppose en effet que toutes les parties intéressées aient la possibilité de participer aux différents stades de l'élaboration des politiques, le cas échéant, et que personne ne fasse l'objet d'une *discrimination indue* au cours de ce processus²⁰⁸. Il est précisé dans les

²⁰⁵ Répondant·e n° 3 et répondant·e n° 5.

²⁰⁶ Voir, par exemple, les *Directives des Nations Unies à l'intention des États sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques*, 2018, et la *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* (Convention d'Aarhus/Convention), 1998.

²⁰⁷ Par. 76 et 77.

²⁰⁸ Voir l'article 1.5.1, *Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales* : « Toute formalité, condition ou restriction à l'exercice du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale doit être prévue par la loi et être compatible avec les obligations juridiques internationales de la Partie. »

Lignes directrices relatives à la participation civile que la non-discrimination et l'inclusion exigent que toutes les voix, y compris « celles des plus défavorisés et des plus vulnérables, puissent être entendues et prises en compte », et qu'il y ait « l'égalité des genres et la participation égale de tous les groupes, y compris ceux ayant des intérêts et des besoins particuliers, tels que les jeunes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les minorités » (*Lignes directrices*, par. 4, alinéas f et g, par. 7)²⁰⁹.

172. La *recommandation relative à la promotion de l'implication des citoyens et des organisations de la société civile dans les processus d'élaboration des politiques publiques et de leur participation effective à ces processus* de la Commission européenne (2023) souligne également la nécessité d'une participation inclusive, qui reflète la diversité d'un groupe électoral ainsi que les besoins de groupes sous-représentés ou de personnes handicapées²¹⁰.

173. Cette *recommandation* insiste en outre sur les points suivants :

Une participation effective et inclusive aux processus d'élaboration des politiques publiques n'est possible que si les organisations de la société civile peuvent opérer dans un environnement sûr et favorable, dans lequel leurs droits fondamentaux et ceux de leurs membres sont respectés, y compris leurs droits à la liberté d'association et de réunion, ainsi que leurs droits à la liberté d'expression et à l'accès à l'information, de même que le droit à la liberté et à la sûreté, le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit à la protection des données à caractère personnel, et le droit à la propriété et à la non-discrimination, dans un régime démocratique respectant l'état de droit²¹¹.

7) *Autres cas de stigmatisation*

174. L'exclusion sociale et des difficultés à collaborer avec certaines institutions ont été signalées comme une forme de stigmatisation à l'égard d'organisations de jeunesse musulmanes en Europe et d'une ONG défendant les droits des Roms en *Bosnie-Herzégovine*²¹². En ce qui concerne les premières, il a été noté que :

Si certaines pratiques discriminatoires ne sont pas expressément codifiées dans des lois ou des politiques, elles découlent souvent de préjugés et d'opinions islamophobes qui sont courants dans la société²¹³.

175. Une ou un répondant de *Suède* a indiqué que les ONG qui défendent les droits des musulman·es ont « de plus en plus de mal » à assurer leurs locaux. Il a été noté ce qui suit :

Selon le recensement effectué par le Centre de recherche multidisciplinaire sur le racisme, 27 % des congrégations et communautés religieuses musulmanes suédoises ont déclaré que leurs locaux n'étaient pas assurés. Parmi les congrégations et communautés non assurées, un peu plus de 27 % ont expliqué « qu'elles n'avaient pas trouvé de compagnie d'assurance [disposée à les assurer] », et 27 %

²⁰⁹ Conseil d'experts, *European Practices Related to Participation of NGOs in Policy Development*, CONF/EXP(2021)2, 25 février 2021, par. 22 et 28.

²¹⁰ Recommandation C(2023) 8627, Strasbourg, 12 décembre 2023, par. 8.

²¹¹ *Ibid*, par. 19.

²¹² Bosnie-Herzégovine (Republika Srpska).

²¹³ ONG internationale (répondant·e n° 2) ; Belgique.

supplémentaires « qu'elles n'avaient pas trouvé de compagnie d'assurance proposant des conditions raisonnables ni de franchises »²¹⁴.

176. Une ou un répondant de *Chypre* a cité un certain nombre d'autres restrictions pratiques auxquelles se heurtent les ONG, notamment la lenteur du processus d'enregistrement, l'approbation du statut de ces organisations ou des modifications ultérieures au statut.
177. Si ce qui précède semble être une préoccupation générale, il a également été signalé que des ONG enregistrées en République de Chypre et employant des Chypriotes turcques habitant dans la partie nord de l'île ont rencontré des difficultés pour enregistrer ces employé-es auprès de l'administration du travail.
178. Au titre de l'*Albanie*, il a été signalé qu'un organe d'information exploité en tant qu'ONG a eu des difficultés à obtenir une carte d'accès à certains événements publics et, plus généralement, à obtenir l'accès à des informations d'utilité publique.
179. Le retrait du ministère public d'un partenariat stratégique avec une ONG pour lutter contre la violation des droits des Roms a également été signalé comme étant une forme de stigmatisation des ONG au titre de la *Bosnie-et-Herzégovine* :

Nous avons fait appel de la décision du procureur de ne pas mener l'enquête soumise au procureur de district... Après le dépôt du recours, les représentant-es du bureau du procureur ont cessé de participer aux activités de notre organisation, n'ont pas assisté aux réunions et ont limité les possibilités de coopération. Cet exemple montre comment le fait d'engager des procédures judiciaires légitimes peut entraîner des réactions négatives de la part des institutions et entraver la coopération entre le secteur des ONG et les autorités de l'État²¹⁵.

180. De même, une ou un répondant d'*Italie* a indiqué ce qui suit :

Depuis l'entrée en fonction du nouveau gouvernement en Italie (printemps 2022), l'UNAR, qui est le bureau antidiscrimination du Gouvernement italien, a *de facto* cessé de fonctionner, les tables rondes périodiques avec les associations LGBTIQ+ ne sont plus organisées, la mise en œuvre de la Stratégie nationale antidiscrimination est au point mort et les fonds publics visant à financer les projets d'action positive en faveur de la communauté LGBTIQ+ sont, de fait, bloqués et non renouvelés.

181. Au titre de la *Grèce*, il a été signalé que les avocat-es représentant des ONG dans le domaine des migrations et de l'asile, même celles et ceux qui figurent dans le registre des ONG du MoMA, ne sont pas autorisé-es à accéder aux nouveaux centres fermés à accès contrôlé (CCAC), au motif qu'elles ou ils doivent obtenir une carte à puce avec photo pour accéder à ces centres, carte dont l'émission nécessite la prise d'empreintes digitales et la communication d'informations privées. L'ordre des avocat-es d'Athènes a contesté cette pratique, la qualifiant d'illégale²¹⁶.

²¹⁴ Répondant-e n° 2. Voir aussi M. Gardell, *Moskéers och muslimska församlingars utsatthet och säkerhet i Sverige*, Centre for Multidisciplinary Studies on Racism, Université d'Uppsala, 2018.

²¹⁵ La citation a été légèrement modifiée pour des questions de style.

²¹⁶ Répondant-e n° 1.

D. Ampleur et durée de la stigmatisation des ONG

182. Peu de participant-es à l'enquête ont donné des réponses précises sur l'ampleur de la stigmatisation. Les réponses étaient plutôt de nature générale, ce qui témoigne de la difficulté de recueillir des données fiables sur les ONG.

183. Comme l'a fait observer une ou un répondant de *Pologne* :

Malheureusement, ce phénomène n'a pas encore fait l'objet d'une étude approfondie. Comme nous l'avons mentionné, il existe des rapports partiels sur certains groupes défavorisés et sur la discrimination dont ils ont fait l'objet au cours d'une période ou d'une autre, mais pas de rapport transversal qui décrirait de manière exhaustive ce phénomène en chiffres. Cependant, malgré l'absence d'une telle étude, on peut émettre l'hypothèse qu'il s'agit d'un problème de nature systémique²¹⁷.

184. De même, une ou un répondant du *Royaume-Uni* a fait remarquer :

Il est difficile de prendre la mesure du phénomène. Il existe depuis de nombreuses années, mais il s'est accentué depuis le Brexit²¹⁸.

185. Les répondant-es de *Türkiye* ont été parmi les rares à fournir des informations plus précises. Il a ainsi été rapporté qu'« en novembre 2016, 375 organisations de la société civile ont été fermées par simple décret présidentiel »²¹⁹. De plus, d'autres sources ont largement fait état des répercussions profondes de l'état d'urgence sur les ONG²²⁰.

186. En outre, il a été signalé qu'« au moins dix organisations de défense des droits des personnes LGBTIQ+ officiellement enregistrées » ont été stigmatisées²²¹.

187. De même, une ou un répondant de *République de Moldova* a rapporté ce qui suit, en plus de trois cas de violence physique contre des représentant-es d'ONG en 2022 :

Selon le rapport annuel du centre de ressources juridiques de Moldova²²², il y a eu au moins 24 attaques documentées à l'encontre d'ONG et de leurs représentant-es en 2022.

188. Une ou un répondant du *Royaume-Uni* a fait remarquer :

Si les attaques contre les associations LGBTIQ+ existent depuis toujours, elles se sont multipliées ces dernières années et semblent aller à l'encontre des progrès réalisés par le Royaume-Uni ces dernières années en matière d'acceptation des personnes LGBTIQ+ et en ce qui concerne la législation dans ce domaine²²³.

²¹⁷ Répondant-e n° 3.

²¹⁸ Répondant-e n° 2.

²¹⁹ Répondant-e n° 5.

²²⁰ Pour plus d'informations, voir Mesopotamia Observatory of Justice, *The Legacy of State of Emergency Rule in Turkey*: <https://mojust.org/2020/05/27/the-legacy-of-state-of-emergency-rule-in-turkey/>. Voir également Conseil d'experts, *Opinion on the Impact of the State of Emergency on Freedom of Association in Turkey*, CONF/EXP(2017)2, 30 novembre 2017.

²²¹ Répondant-e n° 1.

²²² Centre de ressources juridiques de Moldova, *Radiography of Attacks against Nongovernmental Organizations from the Republic of Moldova*, [2017](#), [2018](#), [2019](#) et [2022](#).

²²³ Répondant-e n° 3.

189. Il a également été signalé en ce qui concerne la *Géorgie* :

Nous ne disposons pas de données précises pour parler de chiffres (identifier le nombre exact d'OSC qui ont été visées). Cependant, les principales ONG de surveillance, qui se montrent généralement très critiques à l'égard des tendances actuelles, telles que GYLA et Transparency (antenne géorgienne de Transparency International), sont les premières à ressentir la pression et à devenir la cible d'attaques.

190. De même, une *ONG internationale* a souligné qu'un « grand » nombre d'ONG œuvrant à lutter contre l'islamophobie et à promouvoir les droits des communautés musulmanes en Europe avaient été stigmatisées²²⁴.

191. En ce qui concerne la *Russie*, étant donné la situation globalement fragile de la société civile, les ONG de défense des droits humains et des droits des minorités, ainsi que les organisations de défense et de surveillance ont été largement soumises à une forme ou une autre de stigmatisation. Il a également été signalé ce qui suit :

Depuis l'adoption, en 2013, de la loi interdisant la promotion des relations sexuelles non traditionnelles chez les mineurs, presque toutes les organisations LGBTIQ+ ont été prises pour cible. Auparavant, même sans bénéficier des faveurs du gouvernement, il était possible de mener des actions publiques et même de rencontrer des responsables gouvernementaux. Le Réseau LGBT russe, créé en 2006 en tant que première ONG de défense des droits des personnes LGBTIQ+ dans le pays, a rencontré le commissaire aux droits de l'homme de la Fédération de Russie en 2009. À l'issue de la réunion, le commissaire s'est déclaré prêt à protéger les personnes faisant l'objet de discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Une telle situation est inimaginable dans la Russie d'aujourd'hui.

192. Une ou un répondant de *Géorgie* a expliqué plus en détail le contexte de la stigmatisation :

Après la demande officielle (mais infructueuse) d'adhésion de la Géorgie à l'UE le 3 mars 2022, qui a été suivie d'une série de grands rassemblements sous le slogan « Home, to Europe » et d'événements sociaux et politiques connexes, le Gouvernement géorgien a durci sa position à l'égard des ONG, comme en témoignent les allégations, les attaques verbales et la diffusion intentionnelle de fausses informations contre celles-ci. La réaction de la société civile au processus de demande d'adhésion de la Géorgie à l'UE semble avoir servi de déclencheur aux attaques rhétoriques portées par les responsables gouvernementaux et les médias progouvernementaux.

En outre, au cours de cette période, le gouvernement est devenu plus hostile à l'idée d'engager un débat politique avec les principales ONG de surveillance (en rejetant publiquement la participation d'une organisation spécifique dans certaines circonstances), tout en restant réceptif à la coopération avec les ONG sur des initiatives moins sensibles sur le plan politique²²⁵.

193. De même, une ou un répondant de *Grèce* a indiqué que la position du gouvernement à l'égard des ONG qui fournissent une assistance aux personnes demandeuses d'asile et migrantes n'avait cessé de se durcir depuis 2018 et s'était intensifiée depuis mars 2020, à la suite de l'incident survenu à la frontière gréco-turque « qui a notamment donné lieu à une suspension sans précédent du droit international des réfugié-es de la part du Gouvernement grec »²²⁶.

²²⁴ ONG internationale, répondant n° 2 ; Belgique.

²²⁵ Répondant-e n° 1.

²²⁶ Répondant-e n° 1, et autres sources citées.

194. Les réponses au titre de la *Pologne* ont donné plusieurs éléments temporels en ce qui concerne les problèmes actuels des ONG, en fonction de leurs objectifs statutaires spécifiques :

La campagne de haine anti-LGBTIQ+ a été lancée par le chef du parti au pouvoir, Droit et Justice (PiS), le 17 avril 2018, lorsqu'il a annoncé, pendant la campagne pour les élections locales, qu'il n'y aurait pas de mariages homosexuels et que nous attendrions paisiblement que les pays de l'UE se calment²²⁷.

La crise migratoire de 2015/2016 a été utilisée par le PiS dans sa campagne électorale, qui présente les personnes demandeuses d'asile et migrantes comme une menace pour l'ordre juridique, la santé publique et la culture polonaises. Après la victoire du PiS aux élections, des mesures ont été prises à l'encontre des ONG soutenant les personnes étrangères²²⁸.

195. En ce qui concerne la *Türkiye*, il a été signalé ce qui suit :

Bien que les ONG de défense des droits humains et les ONG dissidentes aient toujours fait l'objet d'un traitement moins favorable, l'environnement de la société civile s'est détérioré après les manifestations du parc Gezi en 2013, qui contestaient les plans d'urbanisme du gouvernement²²⁹.

Depuis 2015, la Türkiye connaît une forte régression en matière de droits des personnes LGBTIQ+. Rien qu'en 2022, des dizaines d'événements de la Semaine des fiertés ont été interdits et plus de 500 personnes ont été arrêtées²³⁰.

196. En ce qui concerne l'*Italie*, il a été indiqué - mais sans plus de précisions - que le nouveau gouvernement, arrivé au pouvoir en 2022, avait toujours été hostile aux ONG qui soutiennent les personnes LGBTIQ+.

197. Une ou un répondant du *Royaume-Uni* a fait remarquer ce qui suit :

Il est difficile de dire exactement combien d'organisations sont concernées, mais les six plus grandes associations LGBTIQ+ d'Écosse sont touchées, ainsi que d'autres organisations LGBTIQ+ en Écosse, y compris des groupes de campagne locaux, et tout groupe qui exprime sa solidarité avec elles²³¹.

198. En ce qui concerne l'*Espagne*, il a été constaté que la stigmatisation des ONG qui défendent les droits des personnes transgenres était ancrée dans la loi 16/1970, qui a été abrogée en 1995. Cependant, il a également été reconnu que la législation avait évolué dans le bon sens concernant ces droits en 2007 et en 2023.

²²⁷ Répondant·e n° 2.

²²⁸ Répondant·e n° 1.

²²⁹ Répondant·e n° 2.

²³⁰ Répondant·e n° 4.

²³¹ Répondant·e n° 3.

199. L'enquête a également révélé que les ONG étaient stigmatisées depuis longtemps dans un certain nombre de pays, tels que la Fédération de Russie, mais aussi la Hongrie²³², la Türkiye²³³, la République de Moldova²³⁴, la Pologne²³⁵, la Serbie²³⁶ et la Roumanie²³⁷.
200. En ce qui concerne la stigmatisation des ONG qui défendent les droits humains des jeunes musulman·es et les organisations étudiantes en Europe, il a été souligné que la discrimination existe depuis longtemps, avec des degrés d'intensité variables selon les pays et les contextes²³⁸. En outre :
- Des accusations sans fondement sur les sources de financement et la nature de nos activités de sensibilisation ont été lancées depuis notre création, mais elles se sont intensifiées ces dernières années, notamment à la suite de la campagne du Conseil de l'Europe sur la création de récits positifs visant à lutter contre les stéréotypes antimusulman·es²³⁹.
201. Si les répondant·es de certains pays ont fait part de leur optimisme quant à l'amélioration de la situation, par exemple à la suite d'un récent changement de gouvernement (*Pologne*), ou ont noté qu'elle s'était déjà améliorée à la suite d'un changement de gouvernement (*République de Moldova*)²⁴⁰, d'autres ont exprimé leur inquiétude quant à la possibilité que cela produise l'effet inverse, en particulier en ce qui concerne les groupes de réflexion, ainsi que les ONG de surveillance et de défense de l'environnement (*République slovaque*)²⁴¹.

²³² En référence au gouvernement actuel qui est au pouvoir depuis 2010.

²³³ La ou le répondant n° 1 a cité des « étapes importantes » dans la stigmatisation des ONG, notamment la tentative de coup d'État manquée en 2016, les régimes d'état d'urgence qui ont suivi et la diminution de l'influence des mécanismes judiciaires à la suite du référendum constitutionnel. De même, la ou le répondant n° 2 a noté que l'instabilité politique déclenchée par le coup d'État et les mesures prises après celui-ci avaient ouvert la voie à des mesures gouvernementales qui restreignent les libertés fondamentales, notamment les libertés d'association, de réunion et d'expression, au nom de la préservation de la sécurité nationale ou de l'ordre public. Dans l'environnement répressif créé par cette période, un grand nombre de dissident·es, d'universitaires, de défenseurs et défenseuses des droits humains et de représentant·es d'OSC ont fait l'objet d'une arrestation ou d'un licenciement et beaucoup d'OSC ont été fermées, bien qu'elles n'aient rien à voir avec la tentative de coup d'État. La Türkiye est officiellement passée à un régime présidentiel lorsque Recep Tayyip Erdoğan a été investi pour un nouveau mandat le 9 juillet 2018. Le nouveau système présidentiel a été fortement critiqué pour son manque de séparation des pouvoirs et la concentration des pouvoirs au niveau du président. On observe également que la société civile est de moins en moins bien traitée, et que les attaques verbales et les pratiques abusives visant les organisations de la société civile susmentionnées sont devenues plus fréquentes pendant cette période. La ou le répondant n° 3 a fait un compte rendu détaillé similaire de la situation.

²³⁴ Il a été signalé que les attaques contre les ONG étaient « un phénomène constant depuis cinq à sept ans », mais que la situation n'avait cessé de s'améliorer depuis le changement de gouvernement en 2021.

²³⁵ En référence au gouvernement précédent qui a été au pouvoir pendant deux mandats consécutifs.

²³⁶ Il a été souligné que les ONG militant pour la paix étaient stigmatisées depuis 1990, lorsque la guerre a éclaté en ex-Yougoslavie, tandis que les ONG environnementales sont de plus en plus stigmatisées depuis 2018.

²³⁷ En référence aux questions relatives à la violation présumée des droits de la minorité hongroise.

²³⁸ ONG internationale - répondant·e n° 2.

²³⁹ ONG internationale - répondant·e n° 2 ; la citation a été légèrement modifiée pour plus de clarté.

²⁴⁰ En référence au gouvernement pro-européen qui est arrivé au pouvoir en 2021.

²⁴¹ Pour plus de détails : [Slovakia: Civil Society Under Threat](#).

202. En ce qui concerne ce dernier point, le Parlement européen s'est déjà dit préoccupé par le projet du nouveau Gouvernement slovaque visant à adopter une législation qui réduit l'espace civique, limite le travail des ONG et stigmatise les organisations bénéficiant de financements étrangers²⁴².
203. De plus, la récente évolution législative en Grèce - la reconnaissance du mariage entre personnes de même sexe - aura probablement un impact positif sur l'environnement de travail des ONG qui défendent les droits des personnes LGBTIQ+²⁴³.

E. Efforts déployés par les ONG pour lutter contre la stigmatisation

204. Il a été dit que les ONG s'étaient lancées dans toute une série d'activités formelles et informelles visant à lutter contre la stigmatisation, dont certaines ont été couronnées de succès, comme indiqué ci-dessous.

205. Ces activités sont résumées dans la réponse d'une ONG internationale :

Les organisations musulmanes ont activement contesté le traitement moins favorable dont elles font l'objet par des méthodes à la fois formelles et informelles. Elles ont, entre autres, mené des campagnes de sensibilisation, établi un dialogue avec les responsables politiques, collaboré avec des partenaires de la société civile et utilisé les voies juridiques aux niveaux national et international²⁴⁴.

206. Néanmoins, les défis sous-jacents à la lutte contre la stigmatisation ont également été relevés :

En tant qu'organisation dirigée par des bénévoles, il est particulièrement difficile d'utiliser les ressources limitées dont on dispose pour lutter contre des actions injustes de ce type et la diffamation persistante. Des efforts soutenus sont nécessaires pour parvenir à un changement global et durable²⁴⁵.

207. De nombreux efforts de sensibilisation visant à lutter contre la stigmatisation ont été signalés²⁴⁶ et, dans un certain nombre de pays, ces efforts étaient axés non seulement sur les parties prenantes nationales (responsables politiques et opinion publique), mais aussi sur les Nations Unies, le Conseil de l'Europe et les institutions de l'UE²⁴⁷, ainsi que sur les organismes donateurs internationaux²⁴⁸.

208. Par exemple, des exemples de campagnes réussies ont été rapportés en ce qui concerne la *Serbie* et la *Pologne* :

Des ONG serbes ont collaboré avec succès avec la Commission de Venise pour faire modifier la législation référendaire à la fin de l'année 2021, et ainsi la mettre plus en adéquation avec les revendications des personnes contestataires.

²⁴² [Parliament concerned about the rule of law in Slovakia.](#)

²⁴³ [Greece legalises same-sex marriage in landmark change.](#)

²⁴⁴ Répondant-e n° 2.

²⁴⁵ ONG internationale - répondant n° 2.

²⁴⁶ Suède (répondant 1), Bosnie-Herzégovine, Grèce ; Monténégro.

²⁴⁷ Grèce ; Macédoine du Nord ; Pologne, répondant-e n° 1 ; Espagne ; Serbie, répondant-e n° 2 ; Royaume-Uni, répondant n° 1 (Irlande du Nord).

²⁴⁸ Géorgie, répondant-e n° 1.

Les groupes libéraux profitent des possibilités offertes par l'adhésion à l'UE et au Conseil de l'Europe. Parfois, cela a un certain effet lorsque l'UE intervient. La Pologne, comme nous le savons, est en conflit avec la Commission européenne au sujet de changements dans le système judiciaire et de violations d'autres dispositions des traités européens. Récemment, l'UE a réagi très rapidement et très vivement à la loi établissant la commission d'enquête sur l'influence russe en Pologne²⁴⁹.

209. En revanche, l'impact limité des campagnes de sensibilisation a été signalé en ce qui concerne la *Türkiye* :

Les ONG s'efforcent également de lutter contre les mesures moins favorables par des méthodes informelles telles que des campagnes, des manifestations, etc. Cependant, étant donné que les principaux objectifs de ces campagnes et de ces manifestations consistent à susciter une réaction dans l'opinion publique et que l'opinion publique est dominée par les médias, eux-mêmes dominés par le gouvernement et le parti au pouvoir, ces méthodes ne sont pas vraiment efficaces²⁵⁰.

210. Des limites ont également été relevées en ce qui concerne le lancement de la campagne de sensibilisation réussie en *Écosse* :

En particulier, les groupes transphobes en Écosse sont très procéduriers et sont en mesure de collecter régulièrement des fonds pour des actions en justice. Ils menacent régulièrement les personnes qui les traduisent en justice, décourageant tout groupe ou individu ciblé par eux d'engager lui-même des actions en justice, notamment lorsque les groupes transphobes sont soutenus par de riches célébrités et personnalités politiques²⁵¹.

211. Il a été noté que la publication de *rapports annuels de suivi* sur les questions liées à la démocratie, aux droits humains et à l'État de droit constitue un outil important pour documenter les actions du gouvernement contre les ONG et compléter les efforts de sensibilisation²⁵².

212. Des ONG de Chypre, de République de Moldova, de Pologne, de Serbie, de *Türkiye* et de la Fédération de Russie auraient intenté des actions en justice au niveau national pour violation présumée des droits des ONG.

213. Ainsi, en ce qui concerne la *Türkiye*, malgré la préoccupation générale liée à l'impartialité des tribunaux²⁵³, il a été indiqué ce qui suit :

Les associations LGBTIQ+ intentent des actions en justice pour faire annuler les interdictions concernant la Semaine des fiertés, affirmant qu'elles ne peuvent pas organiser leurs événements. Jusqu'à présent, nous avons gagné, « bien que tardivement », les procès que nous avons intentés contre les interdictions liées à la Marche des fiertés d'Istanbul 2019 et aux Queer Olympix 20. Le procès que nous avons intenté contre l'interdiction du pique-nique de la Semaine des fiertés, qui devait se tenir dans le parc Maçka en 2021, est toujours en cours devant la Cour d'appel. Enfin, les procès que nous avons intentés contre la

²⁴⁹ Répondant-e n° 3.

²⁵⁰ Répondant-e n° 3.

²⁵¹ Royaume-Uni, répondant-e n° 3.

²⁵² Moldova, répondant-e n° 1 ; Serbie.

²⁵³ Selon le répondant-e n° 3, « le plus gros problème avec les méthodes formelles est que la branche judiciaire de la République de *Türkiye* est sous le contrôle total du gouvernement (lui-même sous le contrôle total et direct du parti au pouvoir, l'AKP, et de son partenaire de coalition, le MHP) ».

décision d'interdire la Semaine des fiertés à Istanbul en 2022 sont en instance devant la Cour constitutionnelle pour violation de la Constitution²⁵⁴.

214. Comme l'a fait observer une ou un répondant de *Pologne* :

Il est rassurant de constater que dans les affaires en instance devant les tribunaux concernant, par exemple, la liberté d'expression ou la liberté de réunion, ou encore dans les affaires de poursuites-bâillons, dans de nombreux cas (si ce n'est la plupart), les citoyen·nes et les organisations obtiennent gain de cause. Cela montre que le système judiciaire, malgré les pressions énormes exercées sur les juges, fonctionne toujours²⁵⁵.

215. En outre, dans un certain nombre de pays, des ONG auraient déposé des requêtes auprès de la Cour européenne des droits de l'homme (Roumanie, Géorgie, République de Moldova, Pologne, Fédération de Russie, Türkiye). Si, pour la plupart, ces affaires sont toujours pendantes, des résultats positifs ont été signalés dans les affaires concernant la Fédération de Russie²⁵⁶, la Türkiye²⁵⁷ et la Géorgie²⁵⁸.

216. Toutefois, comme le précise l'étude du Conseil d'experts sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, le caractère positif des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires impliquant des ONG a été parfois limité en raison de la longueur des procédures ou de l'absence d'engagement de la part des États membres à mettre en œuvre ces arrêts. En ce qui concerne ce dernier point, il a été noté ce qui suit :

Les arrêts dont l'exécution est la plus problématique ont trait à des questions politiquement sensibles dans les États concernés (par exemple, les droits et le statut des groupes ethniques ou religieux minoritaires, les droits des personnes LGBTI ou encore la possibilité pour les groupes de défense des droits humains de fonctionner)²⁵⁹.

217. En outre, en ce qui concerne la *Grèce*, il a été indiqué que le gouvernement ne respectait pas les mesures provisoires accordées par la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires concernant des groupes de personnes principalement de nationalité syrienne et turque souhaitant demander l'asile sur le territoire grec²⁶⁰.

218. Des problèmes relatifs à la mise en œuvre des décisions rendues par les tribunaux nationaux et la Cour européenne des droits de l'homme ont également été signalés en ce qui concerne la *Türkiye* :

²⁵⁴ Répondant·e n° 4. La citation a été légèrement modifiée pour des raisons de style.

²⁵⁵ Répondant·e n° 3. La citation a été légèrement modifiée pour des raisons de style.

²⁵⁶ *Ecodefence et Autres c. Russie*, requête n° [9988/13](#), 14 juin 2022.

²⁵⁷ *Taner Kilic c. Türkiye*, (n° 2), requête n° [208/18](#), 31 mai 2022.

²⁵⁸ *Identoba et Autres c. Géorgie*, requête n° [73235/12](#), 12 mai 2015.

²⁵⁹ Conseil d'experts, *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*, CONF/EXP(2022)1, 2022, pages 6 et 7.

²⁶⁰ Selon la ou le répondant n° 1, « certains ont affirmé avoir été repoussés même à plusieurs reprises ou alors que des mesures provisoires étaient pendantes ou avaient déjà été accordées ». Voir également Conseil grec pour les réfugiés, *Information Note on interventions and on interim measures granted by the ECtHR in cases regarding pushbacks*, 26 janvier 2024 (dernière mise à jour).

Cependant, l'efficacité des requêtes auprès des organes judiciaires nationaux ou internationaux est controversée, car de nombreux exemples démontrent que le gouvernement n'applique pas les décisions des tribunaux (voir la décision de la Cour européenne des droits de l'homme *Kavala c. Türkiye*, 28749/18, 10.12.2019 ; voir pour la décision de la Cour constitutionnelle : requête de *Gülseren Yoleri*, 2020/7092, 029.03.2023)²⁶¹. De même, bien que les ONG s'investissent volontiers dans les procédures internationales en matière de droits humains, en fournissant des informations aux rapporteurs spéciaux et aux rapporteuses spéciales qui travaillent dans leur domaine d'expertise ou en participant activement à divers cycles de suivi, toutes ces pratiques n'ont aucun résultat tangible²⁶².

219. Une réponse de la *Roumanie* illustre la nécessité pour les ONG de bien comprendre les règles régissant les procédures de la Cour européenne des droits de l'homme avant d'envisager de déposer une requête. Il a ainsi été rapporté ce qui suit :

Nous avons déposé plusieurs recours auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, qui dans un premier temps ont été déclarés recevables (affaires 7019/19, 57145/19, 60317/19, 60317/19, 31389/20 et 31389/20). Toutefois, dans un second temps, nous avons reçu une lettre dans laquelle on nous reprochait d'abuser de la Cour (parce que, selon eux, nous avons déposé trop de recours)²⁶³.

220. En plus de contester la stigmatisation devant les tribunaux, plusieurs répondant-es ont déclaré avoir déposé des plaintes auprès de la police (Royaume-Uni, Irlande du Nord) ou d'institutions nationales de défense des droits humains (Chypre, République de Moldova, Pologne, Serbie, Türkiye, Roumanie et Fédération de Russie). Dans la plupart des cas, ces affaires sont toujours pendantes, tandis que dans les cas de la *Roumanie* et de la *Fédération de Russie* les plaintes ont été rejetées.

221. Dans sa réponse, la Pologne a souligné le rôle essentiel de l'institution indépendante de défense des droits humains face à l'action concertée du gouvernement contre les ONG :

Le bureau du médiateur demeure indépendant. Les médiateurs ou médiatrices (celui ou celle en poste et la ou le précédent) prennent la défense des groupes discriminés, présentent des avis juridiques et tentent même de déposer des recours auprès de la Cour constitutionnelle (ce qui est voué à l'échec, car elle est toujours contrôlée par le parti au pouvoir). Toutefois, ces possibilités sont également très limitées. Le médiateur ou la médiatrice peut signaler (y compris à l'échelle internationale) des situations dans lesquelles des groupes spécifiques sont désavantagés, discriminés ou victimes de violation de leurs droits, mais il ou elle ne peut pas interrompre ces processus si le gouvernement est déterminé à adopter des réglementations controversées ou à prendre une autre décision²⁶⁴.

222. En outre, il a été rapporté ce qui suit en ce qui concerne la *Türkiye* :

Bien que certaines ONG se soient adressées au bureau du médiateur (Kamu Denetçiliği Kurumu) et à l'institution nationale de défense des droits humains (Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu), ces deux entités ne sont pas reconnues comme des organes efficaces pour éliminer les violations, car de

²⁶¹ La ou le répondant n° 3 a également cité l'affaire *Selahattin Demirtaş c. Türkiye*, requête n° [14305/17](#), 22 décembre 2020 - 22/12/2020 à titre d'exemple d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme qui n'a pas été mis en œuvre par le gouvernement.

²⁶² Répondant-e n° 2.

²⁶³ Répondant-e n° 1.

²⁶⁴ Répondant-e n° 3 en référence au gouvernement précédent.

nombreux exemples démontrent les positions partielles et partiales de ces institutions en faveur des politiques et des agissements du gouvernement²⁶⁵.

Les responsables de l'institution du médiateur avaient déjà soutenu le retrait de la Convention d'Istanbul au motif qu'elle portait atteinte à la famille dite sacrée²⁶⁶.

F. Autres possibilités de stratégies proposées par les ONG pour lutter contre la stigmatisation

223. Les répondant-es à l'enquête ont suggéré plusieurs mesures pour lutter contre la stigmatisation : renforcer le cadre juridique contre la discrimination²⁶⁷, le cadre régissant les activités des ONG²⁶⁸ et le cadre régissant les réunions publiques²⁶⁹, garantir l'application cohérente des lois anti-discrimination²⁷⁰, promouvoir la participation citoyenne sur les questions politiques²⁷¹, encourager une couverture médiatique responsable et exacte²⁷², et promouvoir une politique de financement public équitable et transparente²⁷³.
224. Une ou un répondant de *Géorgie* a toutefois mis en garde contre le risque que les appels apparemment « bien intentionnés » visant à faire modifier la législation soient en pratique détournés pour faire avancer l'agenda secret du gouvernement²⁷⁴.
225. Une ou un répondant de *Grèce* a souligné la nécessité de modifier la Directive 2002/90/CE du Conseil, afin de renforcer le régime européen de protection des personnes en demande d'asile et réfugiées²⁷⁵.
226. Bien que les mesures proposées ci-dessus soient représentatives de la situation propre à chaque pays, la nécessité d'un véritable engagement permanent des institutions européennes (Conseil de l'Europe et UE) et des Nations Unies auprès des parties prenantes locales a été largement reconnue comme essentielle dans les efforts concertés de lutte contre la stigmatisation²⁷⁶.
227. En revanche, en ce qui concerne la *Russie*, une ou un répondant a fait part de ses doutes quant à la possibilité qu'une quelconque mesure améliore la situation actuelle dans le pays.

²⁶⁵ Répondant-e n° 2.

²⁶⁶ Répondant-e n° 1.

²⁶⁷ ONG internationale, répondant-e n° 2 ; Suède, répondant-e n° 2 ; Türkiye, répondant-e n° 4.

²⁶⁸ Albanie ; Bosnie-Herzégovine (Republika Srpska) ; Türkiye, répondant-e n° 1.

²⁶⁹ Serbie ; Türkiye, répondant-e n° 1.

²⁷⁰ République de Moldova

²⁷¹ ONG internationale, répondant-e n° 2, Suède, répondant-e n° 1 ; Géorgie, répondant-e n° 1 ; Monténégro ;

²⁷² ONG internationale - répondant-e n° 2.

²⁷³ Roumanie, Espagne, Pologne, répondant-e n° 3.

²⁷⁴ Répondant-e n° 2.

²⁷⁵ Répondant-e n° 1.

²⁷⁶ Bosnie-Herzégovine (Republika Srpska) ; Grèce ; Géorgie, répondant-e n° 1 ; Pologne ; Hongrie ; Italie ; Monténégro ; Serbie, République slovaque ; Espagne, répondant-e n° 2 ; Türkiye.

Conclusion

228. Les résultats de 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. Ces résultats sont très cohérents et s'articulent bien avec ceux des précédentes études du Conseil d'experts sur des sujets connexes.
229. 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.
230. 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 dirigeant·es et des membres d'ONG, un accès limité aux fonds publics et la mise à l'écart du processus décisionnel.
231. La tendance à la stigmatisation durable des ONG dans un certain nombre de pays, décrite dans les réponses au questionnaire - malgré un mécanisme de suivi solide mis en place par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne - est particulièrement inquiétante.
232. 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.
233. Cependant, l'étude a également révélé qu'il restait beaucoup à faire si l'on voulait répartir équitablement les efforts visant à lutter contre les effets néfastes de la stigmatisation entre les parties prenantes nationales et européennes autres que les ONG.
234. En particulier, les ONG estiment qu'un engagement solide et des efforts coordonnés du Conseil de l'Europe et des institutions de l'UE sont 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.

Annexe I. Étude sur la stigmatisation des ONG - questionnaire

Contexte

Ce questionnaire porte sur les ONG qui sont traitées moins favorablement que les autres en raison de leurs objectifs ou de leurs activités. Il vise à comprendre les difficultés auxquelles les ONG sont confrontées parce qu'elles travaillent sur un sujet donné ou qu'elles soutiennent un groupe particulier, par exemple en faisant la promotion des droits des femmes ou en luttant contre la corruption. Le questionnaire porte essentiellement sur les difficultés spécifiques auxquelles ces ONG sont confrontées, en plus de celles auxquelles doivent faire face toutes les ONG opérant dans votre pays.

Le questionnaire a été préparé au nom du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des ONG du Conseil de l'Europe. Le questionnaire sera distribué aux ONG travaillant dans chacun des 46 États membres du Conseil de l'Europe et au Kosovo*, ainsi qu'à celles du Bélarus et de la Russie²⁷⁷. Les résultats seront compilés dans un rapport et utilisés dans les efforts de plaidoyer visant à lutter contre la tendance à restreindre les activités légitimes des ONG à travers l'Europe.

Dans le cadre de ce questionnaire, on entend par ONG au sens large tout groupe distinct de l'État qui s'organise pour poursuivre des objectifs communs non lucratifs, allant des grandes organisations dotées d'une personnalité juridique aux mouvements informels. Cette étude ne couvre pas les partis politiques ou les syndicats.

Des exemples de traitement moins favorable sont fournis à la question 2, mais d'une manière générale, cela couvre tout type de restriction ou de préjudice, par exemple des accusations pénales, ainsi que l'exclusion d'avantages tels que le financement ou la promotion publique.

Nous tenons à comprendre les différences entre les raisons officielles invoquées pour justifier un traitement moins favorable et les raisons pour lesquelles vous pensez que des restrictions ont été imposées, par exemple du fait d'une discrimination.

Nous vous serions reconnaissant-es de nous fournir des études de cas. Veuillez inclure des liens vers des récits ou informations accessibles au public si vous en possédez.

Questions

1. Certaines ONG de votre pays sont-elles traitées moins favorablement que d'autres en raison de leurs objectifs ou de leurs activités ? Dans l'affirmative, quelle est la nature des objectifs/activités qui sont à l'origine de cette situation ?

*Toute référence au Kosovo, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, dans le présent document doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

²⁷⁷ Il peut s'agir d'ONG situées en dehors de leur État d'origine en raison de la situation actuelle des droits humains dans le pays.

Par exemple, la prévention de la corruption, la promotion de la démocratie, la protection des droits des minorités, l'assistance aux migrants, la liberté universitaire, l'action en faveur du climat.

2. Quelle forme prend ce traitement moins favorable ? Veuillez préciser s'il est fondé sur la législation, les politiques ou la pratique.

Par exemple, l'interdiction de certains objectifs/certaines activités, la radiation, l'accès limité au financement, l'obligation pour les ONG ou les individus de se désigner d'une certaine manière (« agent étranger », « extrémiste »), les restrictions au travail avec des personnes à l'extérieur du pays, les restrictions aux voyages, les restrictions au travail avec des organismes internationaux et régionaux de défense des droits humains, comme le Conseil de l'Europe ou les Nations Unies, les accusations portées contre des ONG ou des particuliers, les attaques verbales de la part de responsables politiques ou de personnalités publiques, un traitement hostile par les médias, le harcèlement ou les agressions physiques, la surveillance, les poursuites-bâillons, l'absence de protection des ONG ou des particuliers contre les attaques, l'autocensure des ONG ou la modification de leur propre comportement, l'absence de consultation des ONG.

3. Qui est à l'origine du traitement moins favorable, par exemple les autorités, les médias, les entreprises, l'opinion publique, des groupes spécifiques de personnes ? Quelles sont les raisons invoquées, le cas échéant, pour justifier cette situation ?

Par exemple, la prévention de l'extrémisme, la sécurité nationale, la protection de la morale publique, la défense des valeurs familiales.

4. Quelle est l'ampleur du traitement moins favorable (combien d'ONG sont concernées et depuis combien de temps) ?
5. Ce traitement moins favorable a-t-il déjà été contesté par les ONG concernées ou toute autre personne par des méthodes informelles, telles que des actions de sensibilisation, ou par des méthodes plus formelles, telles que des organes de plainte, des tribunaux nationaux ou des procédures internationales ou régionales en matière de droits humains ? Dans l'affirmative, quelle en a été l'issue ?
6. Selon vous, qu'est-ce qui contribuerait à lutter contre le traitement moins favorable (par exemple, le renforcement des cadres juridiques ou de l'engagement public), et quel type de soutien permettrait d'aider ces ONG à mieux effectuer leur travail ?