



Assemblée générale

Distr. générale
10 mai 2022
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Cinquantième session

13 juin-8 juillet 2022

Point 3 de l'ordre du jour

Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement

Accès aux ressources

Rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, Clément Nyaletsossi Voule*

Résumé

Dans le présent rapport, soumis en application de la résolution 41/12 du Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, Clément Nyaletsossi Voule, examine les tendances, les faits nouveaux et autres facteurs qui compromettent l'accès de la société civile aux ressources financières, notamment les lois, les politiques et les pratiques qui y font obstacle. La liberté d'association protège le droit des organisations de la société civile d'accéder aux financements nécessaires pour mener à bien leur travail. L'accès des associations à ces financements est fondamental, non seulement pour garantir l'existence même de celles-ci, mais aussi pour donner effet à d'autres droits de l'homme, pour concrétiser le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et pour mettre en œuvre les plans de résilience face à la pandémie de COVID-19 et les plans de relance. Le Rapporteur spécial s'appuie sur le droit international, et sur les contributions des États et de la société civile, pour formuler à l'intention des États et d'autres acteurs clefs des recommandations leur permettant de mieux respecter et garantir le droit des associations de solliciter, recevoir et utiliser des ressources financières.

* Il a été convenu que le présent rapport serait publié après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté du soumetteur.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Activités	3
A. Visites de pays	3
B. Communications	3
C. Participation à diverses manifestations	4
III. Accès au financement.....	5
A. Fondement juridique	5
B. Obligations des États	6
IV. Importance pour le développement durable et pour les activités de lutte contre la pandémie de COVID-19 et de relance	7
V. Tendances, faits nouveaux et autres facteurs compromettant l'accès des organisations de la société civile aux financements	8
A. Entrave à l'accès au financement étranger	9
B. Lutte contre le financement du terrorisme	13
C. Autres restrictions imposées par les États	17
D. Pratiques préoccupantes des donateurs	18
VI. Incidences.....	20
VII. Pratiques prometteuses	21
VIII. Conclusions et recommandations	22

I. Introduction

1. Le Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, Clément Nyaletsossi Voule, soumet le présent rapport au Conseil des droits de l'homme, en application de sa résolution 41/12.

2. Dans ce rapport, qui s'appuie sur un précédent rapport établi dans le cadre du même mandat¹, le Rapporteur spécial s'efforce d'apporter un meilleur éclairage sur les difficultés auxquelles se heurtent les organisations de la société civile dans l'accès aux ressources financières², en particulier aux financements étrangers, ainsi que sur les conséquences de ces difficultés, et de formuler à l'intention des États et d'autres acteurs clefs des recommandations leur permettant de mieux respecter et garantir le droit des associations de solliciter, recevoir et utiliser des ressources financières. Le rapport s'accompagne d'un ensemble de directives comprenant d'autres recommandations à l'intention des États et d'autres parties prenantes, le but étant de promouvoir le droit des organisations de la société civile de solliciter, recevoir et utiliser des ressources financières³.

3. Afin d'établir le rapport et les directives qui l'accompagnent, le Rapporteur spécial a organisé plusieurs consultations en ligne avec des représentants de la société civile et d'organisations donatrices du monde entier. Il s'est aussi entretenu avec des représentants de différents États. Le Rapporteur spécial a envoyé un questionnaire et a reçu des réponses⁴ de 14 États, 67 organisations de la société civile, 2 institutions nationales des droits de l'homme et 3 organisations internationales. Il a également organisé des consultations régionales en présentiel avec des représentants de la société civile à Kampala (27 février 2022) et à Mexico (10 mars 2022). Le Rapporteur spécial remercie toutes les personnes qui ont contribué à l'établissement du présent rapport.

II. Activités

A. Visites de pays

4. Le Rapporteur spécial s'est rendu au Niger du 6 au 16 décembre 2021⁵ et au Brésil du 28 mars au 8 avril 2022⁶. Il remercie les deux États pour leur collaboration avant et pendant ces visites. Il remercie également tous les États Membres qui lui ont adressé des invitations et espère donner suite à celles-ci dans un avenir proche.

B. Communications

5. Le Rapporteur spécial a envoyé 181 communications aux États entre le 15 avril 2021 et le 15 avril 2022. Ses observations sur ces communications et sur les réponses reçues figurent dans un additif au présent rapport⁷.

¹ [A/HRC/23/39](#).

² Ibid., par. 10 et 11. Aux fins du mandat du Rapporteur spécial, l'expression « ressources financières » englobe les transferts monétaires, les dons en nature et d'autres formes d'aide financière reçus de personnes physiques ou morales, qu'elles soient nationales, étrangères ou internationales, notamment de particuliers, d'associations (enregistrées ou non), de fondations, de gouvernements, de sociétés et d'organisations internationales.

³ Les directives seront publiées dans un additif au présent document.

⁴ Voir <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/call-inputs-mandate-special-rapporteur-rights-freedom-peaceful-assembly-and> (en anglais seulement).

⁵ Le rapport sera publié dans un additif au présent document.

⁶ Le rapport sera soumis au Conseil des droits de l'homme à sa cinquante-troisième session.

⁷ [A/HRC/50/23/Add.1](#).

C. Participation à diverses manifestations

6. Entre le 15 avril 2021 et le 15 avril 2022, le Rapporteur spécial a participé à de nombreuses manifestations, notamment :

a) À un webinaire sur les actions en justice stratégiques pour la protection de l'espace civique en Afrique de l'Ouest, organisé par l'Union panafricaine des avocats, l'Institut pour les droits humains et le développement en Afrique et les organisations Network of University Legal Aid Institutions et Robert F. Kennedy Human Rights (5 octobre 2021) ;

b) À une table ronde sur les droits de l'homme et le rôle des parlementaires, organisée par l'Action mondiale des parlementaires et réunissant des parlementaires ghanéens et le Président de la Commission des droits de l'homme du Parlement ougandais (13 octobre 2021) ;

c) À une session sur le renforcement du multilatéralisme au service de la démocratie et des droits de l'homme, organisée en Italie par l'Organisation internationale du Travail pendant le sommet du G20 sur le travail ;

d) À une session en ligne qui avait pour thème « Assurer une paix durable et préserver les droits de l'homme : comment y parvenir à l'échelon national avec l'appui des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales » (traduction non officielle) (« *Sustaining peace and human rights : making it work at the country level through engaging United Nations special procedures* »), organisée pendant la Semaine de Genève pour la paix par la Fondation Dag Hammarskjöld, Interpeace, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), le Bureau d'appui à la consolidation de la paix et le Quaker United Nations Office (2 novembre 2021) ;

e) Au dialogue mondial du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) sur les stratégies visant à renforcer l'espace civique et la participation de la société civile à la lutte contre le VIH, organisé en ligne (3 novembre 2021) ;

f) Aux activités menées en marge de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques sur les thèmes suivants : l'accès des enfants à la justice environnementale, à l'initiative du Commissaire écossais à l'enfance et à la jeunesse (4 novembre 2021) ; la participation du public et la mobilisation face à la crise climatique, à l'initiative du Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire de la Macédoine du Nord et de l'European Center for Not-for-Profit Law (5 novembre 2021) ;

g) À une visite d'étude à Kampala avec l'appui des organisations Defend Defenders et African Defenders et de l'International Center for Not-for-Profit Law (23-29 janvier 2022) ;

h) À des visites d'étude en Ouganda (23-29 janvier 2022), au Kenya (30 janvier-5 février 2022) et au Mexique (7-11 mars 2022), avec l'appui des organisations Defend Defenders, African Defenders, Article 19 et UnidOSC, de l'International Center for Not-for-Profit Law et de l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève.

7. Le 8 décembre 2021, le Rapporteur spécial a publié une déclaration conjointe sur la protection et le soutien de la société civile en danger, avec la Commission interaméricaine des droits de l'homme et son Rapporteur spécial sur la liberté d'expression, le Rapporteur spécial sur les défenseurs des droits de l'homme et Point focal sur les représailles en Afrique de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)⁸.

⁸ Voir https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/newpage_jointdeclaration_9dec2021_fr.pdf.

III. Accès au financement

A. Fondement juridique

8. D'après l'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, « toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques ». Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques consacre le même droit dans son article 22, qui garantit à toute personne « le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts ». La liberté d'association est un droit individuel qui s'exerce collectivement avec autrui⁹. Dans sa dimension collective, cette liberté fondamentale s'applique aux associations, en tant qu'organes représentatifs de leurs fondateurs et de leurs membres.

9. Le droit des associations d'accéder librement à des ressources humaines, matérielles et financières, issues de sources nationales, étrangères et internationales, est inhérent au droit à la liberté d'association et essentiel à l'existence et au bon fonctionnement de toute association¹⁰. Dans son interprétation de l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Comité des droits de l'homme a affirmé ce qui suit : « le droit à la liberté d'association ne comprend pas uniquement le droit de créer une association mais garantit aussi le droit de cette association d'accomplir librement les activités pour lesquelles elle a été créée »¹¹, y compris en utilisant du matériel reçu à titre d'aide étrangère¹². Le Comité a constaté que les restrictions de financement qui grevaient la capacité des associations à poursuivre les activités pour lesquelles elles avaient été créées étaient contraires à l'article 22. Dans plusieurs observations finales adressées aux États sur la mise en œuvre du Pacte, le Comité a fait part de ses préoccupations concernant les restrictions de l'accès des organisations de la société civile aux financements étrangers¹³ et a souligné à plusieurs reprises que les dispositions législatives limitant les financements étrangers ne devaient pas mettre en péril le bon fonctionnement des organisations non gouvernementales (ONG)¹⁴. En outre, le droit d'accéder à des ressources trouve son fondement dans le droit de réunion pacifique. Ainsi, dans son observation générale n° 37 (2020) sur le droit de réunion pacifique, le Comité des droits de l'homme a considéré que l'article 21 du Pacte protégeait des activités qui se situaient « hors du cadre immédiat du rassemblement » mais qui en faisaient « partie intégrante et lui [donnaient] tout son sens », comme la mobilisation de ressources par les participants ou les organisateurs¹⁵.

10. D'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme reconnaissent également le droit des associations d'accéder à des ressources. Par exemple, la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction reconnaît expressément le droit d'accès aux ressources dans son article 6 (al. f)), qui dispose que le droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction implique la liberté de solliciter et de recevoir des contributions volontaires, financières et autres, de particuliers et d'institutions¹⁶. De même, selon l'article 13 de la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus (Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme)¹⁷, chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de solliciter, recevoir et utiliser des ressources pour promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales

⁹ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 31 (2004), par. 9 ; et Cour interaméricaine des droits de l'homme, avis consultatif 27/21, par. 71 et 72.

¹⁰ Voir [A/HRC/23/29](#) et la résolution 32/31 du Conseil des droits de l'homme.

¹¹ *Belyatsky et consorts c. Bélarus* (CCPR/C/90/D/1296/2004).

¹² *Korneenko c. Bélarus* (CCPR/C/105/D/1226/2003) et *Korneenko et consorts c. Bélarus* (CCPR/C/88/D/1274/2004).

¹³ Voir, par exemple, CCPR/C/VNM/CO/3, CCPR/C/BLR/CO/5, CCPR/C/HUN/CO/6, CCPR/C/BGD/CO/1, CCPR/C/AZE/CO/4, CCPR/C/RUS/CO/7 et CCPR/C/ISR/CO/4.

¹⁴ Voir aussi CCPR/C/VEN/CO/4 et CCPR/C/ETH/CO/1.

¹⁵ Voir par. 33.

¹⁶ Résolution 36/55 de l'Assemblée générale.

¹⁷ Résolution 53/144 de l'Assemblée générale.

par des moyens pacifiques. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a indiqué que, pour garantir la pleine application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes¹⁸, les États devaient « assurer un climat dans lequel les associations de femmes et les organisations non gouvernementales œuvrant en faveur de l'égalité entre les sexes et de l'autonomisation des femmes puissent mener leurs activités et lever des fonds librement »¹⁹.

11. En outre, les organes de contrôle régionaux ont amplement reconnu que la liberté d'association protégeait le droit des associations de solliciter, recevoir et utiliser des ressources financières. Par exemple, la Commission interaméricaine des droits de l'homme n'a cessé de rappeler que, dans le contexte de la liberté d'association, l'État avait l'obligation, notamment, de ne pas restreindre les moyens de financement des organisations de défense des droits de l'homme. Les États devaient autoriser et faciliter l'accès des organisations de défense des droits de l'homme à des fonds étrangers dans le cadre de la coopération internationale²⁰. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, quant à elle, a indiqué ce qui suit : « la loi stipule que les associations ont le droit de rechercher, de recevoir et d'utiliser librement des fonds à des fins non lucratives ». Ce droit s'étend au droit des associations de « solliciter et recevoir des fonds de sources privées locales, de l'État national, d'États étrangers, d'organisations internationales, de donateurs internationaux et d'autres entités extérieures. Les États n'imposent pas aux associations d'avoir obtenu une autorisation pour recevoir un financement »²¹. Dans le contexte européen, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a affirmé à plusieurs reprises 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 »²². En outre, le Parlement européen a souligné que la capacité à solliciter, recevoir et utiliser des ressources était essentielle au fonctionnement de toute association²³. La Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne ont également estimé que la liberté d'association englobait aussi le droit des organisations de la société civile d'accéder à des financements^{24, 25}.

B. Obligations des États

12. L'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques impose aux États des obligations négatives et positives. Les dispositions positives exigent des États qu'ils établissent et maintiennent un environnement propice au bon fonctionnement des associations, notamment en favorisant et en facilitant l'accès de celles-ci aux ressources financières. Ainsi, les États devraient, par exemple, accorder des avantages fiscaux et d'autres formes de soutien public aux associations, notamment en réduisant les coûts des transferts bancaires²⁶. Le Rapporteur spécial estime que l'octroi d'un soutien public peut contribuer à promouvoir le droit des associations de solliciter, recevoir et utiliser des ressources et de

¹⁸ Voir art. 7 (al. c)).

¹⁹ CEDAW/C/RUS/CO/8, par. 15 et 16. Voir aussi CEDAW/C/TJK/CO/6, par. 19.

²⁰ Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas*, par. 179.

²¹ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion, par. 37 et 38.

²² Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Voir aussi recommandation CM/Rec(2018)11 ; Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE et Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Lignes directrices sur la liberté d'association, principe 7.

²³ Résolution du Parlement européen du 8 mars 2022 sur le rétrécissement de l'espace dévolu à la société civile en Europe (2021/2103(INI)).

²⁴ Cour de justice de l'Union européenne, *Commission / Hongrie* (affaire C-78/18), arrêt du 18 juin 2020, par. 110 à 118.

²⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Ramazanov and others v. Azerbaijan* (requête n° 44363/02), par. 59.

²⁶ Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE et Commission de Venise, Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, par. 223.

travailler plus efficacement²⁷. Ces privilèges doivent pouvoir être obtenus par un processus simple, transparent et impartial. Avant tout, l'octroi d'un soutien public ne doit pas mettre les associations dans une situation de vulnérabilité ni servir de levier pour permettre de contrôler ou de surveiller abusivement les organisations de la société civile²⁸.

13. Les dispositions négatives exigent des États qu'ils s'abstiennent d'appliquer des lois et d'adopter des pratiques qui entravent l'exercice de ce droit, y compris l'accès au financement. Toute restriction de l'accès à des fonds, qui fait partie intégrante du droit à la liberté d'association, doit répondre aux conditions énoncées à l'article 22 (par. 2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ainsi, une telle restriction doit être prévue par la loi et nécessaire pour atteindre un ou plusieurs des objectifs légitimes énumérés, qui ont trait à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques, ainsi qu'au respect des droits ou de la réputation d'autrui. Les restrictions de la liberté d'association sont l'exception à la règle et sont à appliquer et à interpréter de manière restrictive.

14. Le simple fait qu'un État ait légiféré pour imposer une restriction ne suffit pas à satisfaire au critère de légalité. Les lois adoptées doivent être accessibles et libellées avec suffisamment de précision pour permettre aux citoyens d'adapter leur comportement (prévisibilité), et elles ne peuvent pas conférer aux personnes chargées de leur application un pouvoir très étendu ou illimité. De plus, toute restriction doit être « nécessaire dans une société démocratique ». Pour satisfaire à la condition de nécessité, les autorités doivent démontrer que la mesure peut réellement être efficace et qu'elle constitue le moyen le moins perturbateur possible pour atteindre l'objectif légitime visé. L'État doit également prouver que la mesure est nécessaire pour écarter une menace réelle et non hypothétique pour l'un des motifs justifiant une limitation, comme la sécurité nationale ou l'ordre public²⁹. Au moment d'évaluer la proportionnalité d'une restriction imposée aux associations, les États doivent déterminer si la mesure est excessivement contraignante et si la nature et la sévérité des sanctions imposées en cas de non-respect sont proportionnées à la gravité de la faute³⁰. Les restrictions ne doivent ni porter atteinte à l'essence du droit concerné ni viser à décourager ou dissuader les personnes visées de l'exercer.

IV. Importance pour le développement durable et pour les activités de lutte contre la pandémie de COVID-19 et de relance

15. Comme il l'a indiqué à de multiples occasions, le Rapporteur spécial considère que la participation et la contribution de la société civile à la réalisation des objectifs et des principes des Nations Unies, y compris la réalisation des droits de l'homme et du développement durable, sont capitales et que les États devraient faire tout leur possible pour soutenir plutôt qu'entraver les activités de la société civile³¹. Le Conseil des droits de l'homme a souligné à maintes reprises que, lorsqu'elle bénéficie d'un environnement propice, la société civile peut contribuer efficacement « à traiter et à régler des problèmes et questions qui sont importants pour la société » ; elle peut notamment jouer un rôle dans la résolution des crises économiques et financières, et la réaction aux crises humanitaires, y compris aux conflits armés, la protection de l'environnement, l'autonomisation des personnes appartenant à des minorités et des groupes vulnérables, et la lutte contre le racisme et la discrimination raciale³².

²⁷ A/70/266, par. 79 et 80. Voir aussi les recommandations CM/Rec(2007)14 et CM/Rec(2018)11 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion, par. 41 et 42 ; et Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas*, par. 187.

²⁸ A/70/266, par. 83.

²⁹ A/HRC/23/39, par. 23.

³⁰ Ibid.

³¹ A/HRC/23/39, par. 42. Voir aussi A/73/279 et A/74/349.

³² Résolution 24/21 du Conseil.

16. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 accorde également une importance fondamentale à la participation et à l'action de la société civile aux fins de la réalisation des objectifs de développement durable. En particulier, il ressort de l'objectif 17 que les États ne peuvent pas mettre en œuvre avec succès le Programme 2030 sans collaborer avec d'autres parties prenantes, notamment la société civile³³. Dans sa recommandation sur le renforcement de la société civile en matière de coopération pour le développement et d'aide humanitaire, le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a réaffirmé que « les acteurs de la société civile, dans leur diversité, sont des parties prenantes qui apportent une contribution essentielle à la réalisation du Programme 2030, à l'engagement de ne laisser personne de côté, à un développement durable inclusif, à une aide humanitaire efficace, à la construction de la paix ainsi qu'à la protection et au renforcement de la démocratie »³⁴. Le Comité d'aide au développement a en particulier reconnu, dans la résolution, les rôles essentiels que jouaient les organisations de la société civile dans la lutte contre la pandémie de COVID-19, la relance et le renforcement de la résilience. De même, on peut lire dans les Lignes directrices sur la liberté d'association du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE et de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) que les subventions de l'État et l'accès aux ressources publiques permettent de « promouvoir le rôle des femmes et des groupes minoritaires dans la vie publique et politique, par exemple en fournissant une aide financière aux associations qui prennent des mesures positives pour assurer une égalité de représentation, pour promouvoir la place des femmes dans la société en vue de réaliser l'égalité entre hommes et femmes ou pour renforcer la participation des minorités à la vie publique et politique »³⁵.

17. Le Rapporteur spécial souligne que l'accès aux ressources est essentiel pour que les associations puissent remplir leur mission. Lorsque les États restreignent indûment le financement des associations, ils contredisent leurs engagements en matière de développement durable et d'efficacité de l'aide. La contradiction est d'autant plus flagrante lorsqu'ils reçoivent des fonds directement par l'intermédiaire de la coopération internationale. Les États doivent bien comprendre qu'en permettant un financement solide et diversifié des organisations de la société civile, ils pourront mieux assurer leur contribution effective à la mise en œuvre du Programme 2030 et à la lutte contre la pandémie de COVID-19, la relance et le renforcement de la résilience.

V. Tendances, faits nouveaux et autres facteurs compromettant l'accès des organisations de la société civile aux financements

18. Dans son rapport de 2013, l'ancien Rapporteur spécial a averti que les acteurs de la société civile faisaient l'objet « de contrôles accrus et de restrictions excessives du financement reçu ou supposément reçu »³⁶. Cette tendance s'est nettement accentuée depuis. La prolifération des restrictions indues au droit des associations de solliciter, recevoir ou utiliser des fonds nationaux et étrangers s'est poursuivie sans relâche. Les organisations de la société civile sont de plus en plus soumises à des lois et des réglementations mises en place pour contrôler l'accès au financement au lieu de le favoriser. Ces mesures sont souvent prises à l'approche des élections, ou en réaction à des mouvements de protestation importants, et utilisées pour réduire au silence, intimider et harceler les organisations de défense des droits de l'homme. De nombreuses organisations de la société civile ont été obligées de réduire leurs activités, de les adapter, ou tout simplement de fermer. Parmi les tendances et faits nouveaux préoccupants, il convient en outre de mentionner la surréglementation croissante et l'exclusion financière qui touchent des organisations de la société civile en raison des mesures de lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent.

³³ A/74/349, par. 20.

³⁴ Recommandation du Comité d'aide au développement sur le renforcement de la société civile en matière de coopération pour le développement et d'aide humanitaire (OCDE/LEGAL/5021).

³⁵ Voir par. 204.

³⁶ A/HRC/23/39, par. 12.

A. Entrave à l'accès au financement étranger

19. Ces dernières années, plusieurs États ont adopté ou modifié des lois et des règlements limitant le droit des organisations de la société civile d'accéder aux financements étrangers. Ces mesures ont imposé aux organisations de la société civile des exigences strictes pour ce qui est de l'accès au financement étranger et de l'utilisation des fonds étrangers perçus, ainsi que des charges administratives plus lourdes et des sanctions plus sévères en cas de non-respect. Souvent, ces mesures soumettent l'accès des associations aux financements étrangers à des conditions strictes et le conditionne à l'exécution de lourdes obligations, tout en continuant à accorder un large pouvoir discrétionnaire aux autorités nationales, y compris aux forces de l'ordre, dans l'application de la loi. Elles sont systématiquement justifiées par des impératifs de sécurité qui ne font pas l'objet d'une vérification objective³⁷.

1. L'accès aux fonds étrangers soumis à autorisation

20. De plus en plus d'organisations de la société civile dans le monde sont tenues de demander une autorisation avant de recevoir des fonds étrangers. Les régimes d'autorisation préalable varient selon les pays, mais parmi les mesures communes figurent l'enregistrement préalable de chaque organisation autorisée à recevoir des contributions étrangères ainsi que l'approbation par l'État de chaque contribution étrangère. Par exemple, en Inde, les organisations de la société civile qui souhaitent recevoir des fonds étrangers doivent s'enregistrer en application de la loi de 2010 sur la réglementation des contributions étrangères. Si l'enregistrement est approuvé, l'organisation est autorisée à recevoir des contributions étrangères pendant une durée maximale de cinq ans, sous réserve de remplir des conditions strictes et de se soumettre à des exigences lourdes en matière de présentation de rapports. La loi précitée interdit tout accès à des financements étrangers aux associations de nature politique, la définition du terme étant vague. Elle a fait l'objet de plusieurs communications et déclarations de la part de titulaires de mandat au titre des procédures spéciales³⁸ car elle ne remplit pas les critères stricts auxquels répondent les restrictions admissibles du droit à la liberté d'association et parce qu'elle entrave l'accès des organisations de la société civile aux financements étrangers. Les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales se sont inquiétés de ce que le régime d'autorisation préalable prévu par la loi sur la réglementation des contributions étrangères était incompatible avec les obligations internationales de l'Inde en matière de droits de l'homme et était utilisé pour réduire au silence les organisations qui défendaient des intérêts civils, politiques, économiques, sociaux, environnementaux ou culturels qui pouvaient différer de ceux de l'État³⁹.

21. Le Rapporteur spécial relève avec inquiétude qu'au lieu de mettre la loi sur la réglementation des contributions étrangères en conformité avec les normes et les règles internationales relatives aux droits de l'homme, l'Inde l'a modifiée en 2020 pour renforcer les restrictions imposées aux organisations de la société civile qui cherchent à accéder aux contributions étrangères. C'est ainsi qu'en 2020, l'Inde a réduit de 50 % à 20 % le plafond des dépenses administratives susceptibles d'être imputées sur les financements ou subventions d'origine étrangère, ce qui a gravement nui à la capacité des organisations de la société civile à utiliser ces ressources pour couvrir des dépenses opérationnelles, notamment payer les salaires, les honoraires des professionnels, les factures de divers services, ou encore les voyages. Le pays a également introduit dans la loi précitée une interdiction des sous-subventions entre organisations enregistrées en application de cette loi, ce qui limite la collaboration entre les grandes et les petites associations, ainsi que l'obligation de verser tous les fonds sur un seul compte bancaire, ouvert auprès d'une succursale de la State Bank of India à Delhi. Les pouvoirs des autorités publiques ont en outre été étendus de telle sorte que

³⁷ Voir [A/HRC/40/52](#).

³⁸ Pour plus d'informations sur toutes les communications envoyées et les réponses reçues, voir <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>. Pour les cas mentionnés ici, voir en particulier IND 7/2015, IND 2/2016, IND 10/2016, IND 28/2018 et IND 17/2020. Voir aussi l'analyse détaillée de la loi de 2010 sur la réglementation des contributions étrangères, à consulter à l'adresse <http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/04/UNSR-FOAA-info-note-India.pdf>.

³⁹ Voir <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2016/06/un-rights-experts-urge-india-repeal-law-restricting-ngos-access-crucial?LangID=E&NewsID=20112>.

celles-ci peuvent désormais suspendre l'agrément d'une organisation pendant cent quatre-vingts jours, en plus des 180 déjà prévus par la loi en question, le temps de déterminer s'il y a lieu de retirer l'agrément dans l'intérêt général ou si l'organisation titulaire de l'agrément a enfreint la loi. En Égypte, la loi sur les associations (loi 149/2019)⁴⁰ adoptée en 2020 impose aux organisations de la société civile de notifier à l'État chaque contribution qu'elles reçoivent. En soumettant les dons étrangers à autorisation préalable, cette loi et les règlements qui l'accompagnent confèrent à l'État le pouvoir d'interdire les subventions et les dons provenant de l'étranger ou d'entités étrangères présentes sur le territoire égyptien, et lui donnent toute latitude pour ce faire.

22. Le Rapporteur spécial souligne que les associations doivent être libres de solliciter, recevoir et utiliser des fonds étrangers sans qu'aucune autorisation spéciale ne soit requise. L'obligation de demander l'autorisation préalable de l'État pour accéder à des fonds étrangers ne répond pas aux critères de nécessité et de proportionnalité et constitue une violation du droit à la liberté d'association⁴¹. Même une procédure de notification de réception de ces fonds devrait être justifiée et répondre aux critères stricts de nécessité et de proportionnalité⁴².

2. Des règles lourdes et trop intrusives relatives à l'utilisation des fonds étrangers

23. Certains pays ont imposé des contraintes administratives lourdes et excessivement intrusives aux organisations de la société civile bénéficiaires de financements étrangers, ce qui a eu pour effet de limiter leur capacité à mener librement leurs activités. Parmi elles, citons notamment l'obligation de soumettre des rapports complets et détaillés ou celle de communiquer publiquement des informations sur l'utilisation des financements perçus (par exemple, dans le cas du Bélarus, de la Fédération de Russie, de l'Inde et du Nicaragua). Le Rapporteur spécial rappelle que, s'il s'avère nécessaire d'imposer des obligations déclaratives à une association recevant des fonds étrangers pour atteindre un but légitime, celles-ci doivent être aussi simples que possible⁴³. Les obligations en matière de présentation de rapports ne doivent pas imposer de charges excessives ou coûteuses à l'organisation. Le fait d'exiger des organisations de la société civile qu'elles communiquent publiquement leurs informations financières constitue une restriction sévère de la liberté d'association. Il est admis qu'une telle exigence se justifie si elle vise à garantir la transparence des partis politiques et des entités pratiquant des activités de lobbying formelles et rémunérées⁴⁴, ainsi que des associations recevant des fonds publics, mais uniquement lorsqu'elle concerne ces fonds précis, et non l'ensemble de leurs financements. Toutes les obligations en matière de présentation de rapports doivent être formulées de manière à protéger les droits des donateurs, des bénéficiaires et du personnel des associations⁴⁵.

24. Le non-respect de ces exigences peut souvent entraîner des sanctions sévères, y compris la fermeture de l'association ou des poursuites pénales contre son représentant. Par exemple, le Rapporteur spécial a fait part au Gouvernement ougandais de ses préoccupations concernant le recours accru aux mesures administratives, aux sanctions pénales et aux actes d'intimidation visant des organisations de la société civile pour des faits en lien avec l'accès à des financements étrangers⁴⁶, notamment la récente décision du Ministère de l'intérieur de suspendre les activités de 54 organisations de la société civile, dont 16 qui auraient omis de déposer des déclarations annuelles et des rapports de vérification des comptes auprès des autorités compétentes⁴⁷. Le Rapporteur spécial réaffirme que toute sanction pour non-respect des obligations en matière de présentation de rapports ou autres contrôles administratifs doit toujours être guidée par les principes de proportionnalité et de nécessité. La dissolution forcée et la suspension font partie des sanctions les plus lourdes que les autorités peuvent infliger à une organisation. De telles mesures ne devraient être imposées qu'en dernier recours.

⁴⁰ Voir EGY 6/2021.

⁴¹ CCPR/CO/76/EGY, par. 21.

⁴² A/HRC/23/39, par. 37.

⁴³ Voir A/70/266 et A/74/349.

⁴⁴ Commission de Venise, avis n° CDL-AD(2019)002, par. 106.

⁴⁵ Ibid., par. 108.

⁴⁶ Voir UGA 1/2022, UGA 4/2021, UGA 1/2021 et UGA 5/2020.

⁴⁷ Voir UGA 4/2021.

3. Des tactiques de diffamation des organisations de la société civile financées par des capitaux étrangers

25. L'une des tendances marquantes observées en matière de restriction des financements étrangers est la diffamation des associations. Depuis maintenant des années, certains États dépeignent délibérément le versement de fonds par des sources étrangères comme une nouvelle forme d'impérialisme, ou néocolonialisme, et les bénéficiaires sont la cible de restrictions juridiques et de propos diffamatoires⁴⁸. Les associations qui défendent les droits de l'homme et les réformes démocratiques sont prises pour cible, bon nombre d'entre elles ayant été juridiquement tenues d'accepter l'appellation d'« agents étrangers » pour pouvoir continuer à fonctionner et à recevoir des financements essentiels.

26. À plusieurs reprises, avec d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, le Rapporteur spécial a fait part à la Fédération de Russie⁴⁹ de ses préoccupations concernant l'adoption et l'application de la loi de 2012 sur les agents étrangers. Il a fait observer que le fait d'imposer aux associations l'appellation d'agents étrangers, pour des motifs définis en termes vagues, notamment le fait de participer à des activités politiques ou d'organiser des actions politiques visant à influencer les politiques ou l'opinion publiques, pouvait entraver et stigmatiser le travail légitime des défenseurs des droits de l'homme et des organisations de la société civile et nuire gravement à ces organisations et au droit à la liberté d'association en Fédération de Russie⁵⁰. Depuis lors, l'État russe a modifié cette loi à plusieurs reprises pour en étendre le champ d'application et restreindre davantage la capacité des associations à fonctionner et à accéder à des financements étrangers. En particulier, le 30 décembre 2020, de nouvelles modifications sont venues allonger la liste des acteurs pouvant être qualifiés d'agents étrangers et porter à cinq années d'emprisonnement la peine maximale applicable en cas d'infraction. L'application de cette loi a donné lieu à une série d'audits arbitraires, à des poursuites pénales et à la fermeture de plusieurs organisations⁵¹, notamment à la dissolution d'importants groupes de défense des droits de l'homme comme l'International Memorial Society et le Memorial Human Rights Centre⁵². Le Rapporteur spécial s'est joint à d'autres experts de l'Organisation des Nations Unies (ONU) pour demander une nouvelle fois l'abrogation de cette loi, ou sa modification substantielle, le but étant de la rendre conforme aux obligations de la Fédération de Russie en matière de droits de l'homme⁵³.

27. En 2020, le Nicaragua a adopté la loi sur l'enregistrement des agents étrangers, qui oblige toutes les associations, leur personnel clef ainsi que leurs sous-traitants à s'enregistrer en tant qu'agents étrangers s'ils reçoivent un quelconque soutien financier de sources étrangères. Les agents étrangers enregistrés sont soumis à de nombreuses restrictions, notamment à l'obligation de notifier au préalable leur intention de recevoir un appui étranger, à l'interdiction de dépenser des fonds étrangers pour des activités non autorisées par l'État, à l'obligation de présenter des rapports mensuels et à une surveillance constante. Les agents étrangers enregistrés ne peuvent pas intervenir dans les affaires, les activités ou les questions de politique intérieure⁵⁴. À la suite de l'adoption de cette loi, plusieurs organisations de la société civile du pays ont été contraintes de fermer et de cesser leurs activités⁵⁵. En 2021, El Salvador a présenté un projet de loi similaire sur l'enregistrement des agents étrangers susceptible de limiter strictement l'accès aux financements provenant de sources étrangères. Le projet comprend notamment des prescriptions stigmatisantes en matière de communication d'informations et l'imposition d'une taxe de 40 % sur chaque transaction financière étrangère effectuée au profit d'un agent étranger⁵⁶.

⁴⁸ A/HRC/23/39, par. 27.

⁴⁹ La loi sur les agents étrangers a fait l'objet de plusieurs communications de titulaires de mandat au titre des procédures spéciales. Voir RUS 5/2012, RUS 3/2013, RUS 13/2013, RUS 5/2014, RUS 7/2014 et RUS 9/2014.

⁵⁰ Voir RUS 5/2014.

⁵¹ Voir, par exemple, RUS 4/2015, RUS 2/2016, RUS 4/2016 et RUS 3/2017.

⁵² Voir RUS 13/2021.

⁵³ Voir, par exemple, RUS 13/2021 et RUS 9/2019.

⁵⁴ Voir NIC 3/2020.

⁵⁵ Voir, par exemple, NIC 5/2021.

⁵⁶ Voir SLV 8/2021.

28. Le Rapporteur spécial souligne que l'imposition généralisée de l'appellation d'agent étranger à toutes les organisations de la société civile, ainsi que les lourdes obligations en matière de présentation de rapports, de communication d'informations et d'enregistrement qui sont imposées à ces organisations simplement parce qu'elles reçoivent des fonds étrangers, ne sauraient être considérées comme nécessaires dans une société démocratique pour atteindre un objectif légitime, notamment pour garantir la transparence de la société civile.

29. En plus de se voir imposer des mesures juridiques stigmatisantes, les organisations de la société civile financées par des capitaux étrangers sont la cible de campagnes de désinformation et de diffamation visant à discréditer leur travail, y compris de la part de hauts responsables de l'État. Les médias et les plateformes en ligne contrôlés par les États sont souvent utilisés pour qualifier les activités des organisations de la société civile de « trahison » au service d'« intérêts étrangers ». Le Rapporteur spécial s'est inquiété de constater qu'en Fédération de Russie et au Nicaragua, les lois sur les agents étrangers étaient utilisées dans le cadre de campagnes médiatiques parrainées par l'État dans le but de salir les organisations de la société civile, et que cela exposait davantage ces organisations au risque de faire l'objet de harcèlement et de faits de violence et compliquait leur travail⁵⁷. Au Bélarus, le Président aurait fait une déclaration dans laquelle il aurait mis sur le même plan les organisations non gouvernementales et organisations à but non lucratif et les « gangsters et agents étrangers », affirmant que l'État avait enregistré ces organisations « sans réfléchir » et que leurs employés subissaient un « lavage de cerveau à coups de capitaux étrangers »⁵⁸. De telles attaques dissuadent les organisations de la société civile d'exercer leur droit à la liberté d'association et réduisent leur capacité à collecter des fonds. Il faut mettre un terme à toutes ces mesures de dissuasion.

4. Les financements étrangers limités au motif de l'exercice d'activités politiques

30. De nombreux États limitent ou interdisent l'accès de certaines organisations au financement étranger en raison de la nature politique de leurs activités. Ces restrictions soulèvent de sérieuses inquiétudes en matière de légalité, notamment parce qu'elles sont souvent libellées en des termes trop vagues, qui peuvent donner lieu à de nombreuses interprétations susceptibles de couvrir presque toutes les activités d'une organisation de la société civile. Il s'agit notamment d'activités qui sont non seulement légitimes mais aussi encouragées par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, comme la défense des droits de l'homme et la promotion de la connaissance des droits fondamentaux et de la participation aux affaires publiques. En Inde, la loi sur la réglementation des contributions étrangères dispose que les organisations dont les actions peuvent être interprétées comme susceptibles de porter atteinte aux intérêts économiques de l'État ou à l'intérêt général n'ont pas le droit de percevoir des fonds étrangers. Le Rapporteur spécial a fait part au Guatemala de ses préoccupations concernant l'adoption, en 2020, d'un décret visant les associations qui utilisent des fonds étrangers pour mener des activités portant atteinte à l'ordre public sur le territoire guatémaltèque : dans ce décret, qui prévoit la radiation immédiate de ces associations et l'exercice d'une action pénale contre leurs dirigeants⁵⁹, les éléments constitutifs d'une atteinte à l'ordre public ou à l'intérêt général ne sont pas définis.

31. Certains États ont adopté des lois aux libellés tout aussi vagues dont les autorités ont abusé pour engager des poursuites pénales contre les acteurs de la société civile, en particulier les défenseurs des droits de l'homme et les organisateurs de manifestations, qui reçoivent et utilisent des fonds étrangers pour financer leurs activités en faveur de la démocratie. Par exemple, l'Égypte a modifié son Code pénal en 2014 pour alourdir les peines applicables aux organisations qui reçoivent des fonds étrangers dans l'intention de nuire à « l'intérêt national » ou à la « paix publique ». La loi sur la sécurité nationale adoptée en 2020 à Hong Kong (Chine) sanctionne les acteurs hongkongais et internationaux accusés de s'être rendus coupables de collusion avec un pays étranger ou avec des agents extérieurs dans le but de porter atteinte à la sécurité nationale au moyen de la fourniture ou de la réception

⁵⁷ Voir RUS 13/2013.

⁵⁸ Voir BLR 8/2021.

⁵⁹ Voir <https://freeassemblyandassociation.net/wp-content/uploads/2021/01/Guatemala-Amicus-Brief-Guatemala-ENG.pdf>.

d'instructions, d'un contrôle, de financements ou d'autres types d'appui. En outre, la loi prévoit la condamnation et la sanction de l'institution, de l'organisation et de la personne extérieure au pays qui fournit cet appui. En Algérie, le Code pénal a été modifié en 2020 pour punir d'une peine d'emprisonnement de cinq à sept ans toute personne qui reçoit des fonds pour accomplir ou inciter à accomplir des actes susceptibles de porter atteinte à la sécurité de l'État, à la stabilité et au fonctionnement normal de ses institutions, à l'unité nationale, à l'intégrité territoriale, aux intérêts fondamentaux de l'Algérie ou à la sécurité et à l'ordre publics. Ces réformes ont été adoptées en réaction aux mouvements de protestation massifs en faveur de la démocratie dans ces pays, qui ont fait l'objet d'une répression féroce, et donné lieu notamment à des arrestations et à des condamnations en masse⁶⁰.

32. Les restrictions des dons étrangers se justifient, par exemple, lorsqu'elles visent à empêcher qu'une influence étrangère indue soit exercée sur les partis politiques ou à préserver l'intégrité des opérations électorales⁶¹. Toutefois, ces mesures ne peuvent se fonder sur des termes vagues et trop généraux qui sont contraires au principe de légalité. Comme l'indique la Commission de Venise, une association ne doit pas être interdite, dissoute, diffamée ni poursuivie pénalement simplement parce qu'elle reçoit et utilise des fonds étrangers pour participer pacifiquement aux affaires politiques et au débat public, y compris pour promouvoir des modifications de l'ordre juridique ou constitutionnel fondées sur les droits. Des restrictions trop larges dans ce domaine produisent un effet paralysant sur l'exercice du droit à la liberté d'association et nuisent à l'espace civique et à la démocratie.

B. Lutte contre le financement du terrorisme

1. Normes du Groupe d'action financière et application de celles-ci

33. Les normes et critères internationaux visant à prévenir le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ont été associés à une augmentation, partout dans le monde, de règles restrictives qui empêchent les associations d'exercer leur droit de solliciter, de recevoir et d'utiliser des ressources financières. Dans son rapport de 2013, l'ancien Rapporteur spécial a critiqué les normes élaborées par le Groupe d'action financière, organe international d'orientation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, qui ne proposaient pas « de mesures spécifiques pour protéger le secteur de la société civile des restrictions excessives qu'imposent à leur droit à la liberté d'association des États affirmant que leurs mesures sont conformes aux recommandations du Groupe d'action financière ». En particulier, le rapport mettait en garde contre le détournement de la recommandation 8 du Groupe d'action – qui préconise la révision des lois et réglementations régissant les organismes à but non lucratif pour éviter que ceux-ci soient utilisés à des fins de financement du terrorisme – par des États qui cherchaient à réprimer la société civile. Des préoccupations du même ordre ont été exprimées par la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, qui a constaté que la recommandation 8 du Groupe d'action « s'[était] révélée utile pour un certain nombre d'États en tant que moyen de réduire l'espace de la société civile et de réprimer l'opposition politique, et [avait] causé des dommages incalculables à la société civile »⁶².

34. Le Rapporteur spécial a salué les efforts déployés par le Groupe d'action financière pour répondre à ces préoccupations⁶³. Concrètement, en révisant sa recommandation 8, le Groupe d'action a précisé que le rôle des États n'était pas de soumettre en particulier le secteur à but non lucratif à une réglementation plus stricte, mais plutôt de surveiller et de protéger le sous-ensemble des organisations de la société civile que le pays jugeait vulnérables à l'exploitation à des fins de financement du terrorisme, tout en rappelant que

⁶⁰ Voir, par exemple, <https://www.ohchr.org/fr/2020/09/un-experts-condemn-jail-sentence-against-algerian-journalist-and-call-his-release> et CHN 17/2020.

⁶¹ Commission de Venise, avis n° CDL-AD(2019)002, par. 101 et 102.

⁶² A/HRC/40/52, par. 6 ; voir également OTH 14/2016.

⁶³ A/74/335, par. 35.

ces mesures devaient être « ciblées et proportionnées »⁶⁴. Le Groupe d'action a souligné qu'il était essentiel d'adopter une « approche ciblée » pour lutter contre la menace terroriste qui pèse sur le secteur de la société civile, compte tenu de la « diversité des organismes concernés au niveau national, des différents degrés de vulnérabilité de certains d'entre eux face à une exploitation à des fins terroristes, de la nécessité de préserver les activités caritatives légitimes, ainsi que des ressources et des compétences limitées dont dispose chaque pays pour lutter contre le financement du terrorisme »⁶⁵. Le Groupe d'action a également indiqué que les pays devaient mettre en œuvre la recommandation 8 conformément à leurs obligations au titre des instruments relatifs aux droits de l'homme et au droit humanitaire.

35. Pourtant, six ans après la révision de la recommandation 8, de nombreuses préoccupations subsistent. En particulier, il est inquiétant de constater que les évaluations réalisées par les pairs (mutuelles) dans les différents pays afin de permettre de déterminer dans quelle mesure les pays se conforment aux normes du Groupe d'action financière ne tiennent généralement pas compte du fait que les mesures adoptées sont détournées pour restreindre de manière excessive et réprimer le travail effectué en toute légitimité par des organisations de la société civile, ni des effets pervers de ces mesures sur le droit des organisations de solliciter, de recevoir et d'utiliser des fonds. Le cas du Nicaragua est particulièrement inquiétant. Dans son rapport de 2020 concernant le Nicaragua, le Groupe d'action financière d'Amérique latine a indiqué que le pays « respectait en grande partie » la recommandation 8⁶⁶, alors même que la loi n° 977 (contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération des armes de destruction massive), entre autres lois inspirées des travaux du Groupe d'action financière, avait été conçue et utilisée pour permettre de harceler, d'incriminer et de persécuter les acteurs de la société civile, dont les défenseurs des droits de l'homme et les membres des partis d'opposition.

36. Le Rapporteur spécial partage l'avis de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, qui a insisté sur le fait que le Groupe d'action financière devait appliquer des critères et des orientations très précis et complets en matière de droits de l'homme afin de contribuer à ce que la recommandation 8 soit appliquée dans le respect des droits de l'homme⁶⁷. Le Groupe d'action devrait veiller à ce que les considérations relatives aux droits de l'homme soient systématiquement prises en compte sur l'ensemble des territoires des États membres du Groupe et d'organismes régionaux du même type⁶⁸. Le Rapporteur spécial recommande en outre au Groupe d'action de prendre de toute urgence des mesures visant à garantir que ses évaluateurs soient suffisamment compétents et formés en ce qui concerne la version révisée de la recommandation 8. Cela est d'autant plus important dans un contexte où des États répressifs continuent, partout dans le monde, d'utiliser cette recommandation pour justifier la répression qu'ils font subir à la société civile.

2. Réglementation excessive au nom du cadre établi par le Groupe d'action financière

37. Le Rapporteur spécial et d'autres titulaires de mandat ont exprimé des préoccupations à plusieurs reprises quant à la réglementation excessive du secteur sous couvert de la lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent. Les lois adoptées ou proposées sont souvent disproportionnées par rapport au risque et exploitées par les États pour restreindre les libertés d'association, de réunion pacifique et d'expression (par exemple, aux Philippines⁶⁹,

⁶⁴ Groupe d'action financière, *Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération* (2012-2022), à consulter à l'adresse suivante : <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Recommandations%20du%20GAFI%202012.pdf>.

⁶⁵ Note interprétative de la recommandation 8 – voir en particulier la section B.3 (al. e)).

⁶⁶ Voir <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/fur/GAFILAT-FUR-Nicaragua-Jan-2020.pdf>.

⁶⁷ A/74/335, par. 35.

⁶⁸ Ibid., par. 36.

⁶⁹ Voir PHL 4/2020.

en Thaïlande⁷⁰, en Türkiye⁷¹, au Venezuela (République bolivarienne du)⁷² et au Zimbabwe⁷³). Ces lois et règlements sont souvent présentés comme nécessaires pour assurer la conformité avec les normes du Groupe d'action financière et sont libellés sur le modèle de la recommandation 8 et de sa note interprétative. Toutefois, malgré les références à ladite recommandation du Groupe d'action, ces lois ne respectent généralement pas la règle fixée par le Groupe selon laquelle elles doivent viser les organisations de la société civile dont la forte vulnérabilité à une exploitation à des fins de financement du terrorisme a été avérée, et doivent être proportionnées aux risques recensés⁷⁴.

38. Lorsqu'ils s'efforcent de mettre en œuvre la recommandation 8 du Groupe d'action financière, les États doivent éviter d'appliquer des restrictions à l'ensemble du secteur, car cela reviendrait à dire que toutes les organisations de la société civile sont particulièrement vulnérables au financement du terrorisme ou à traiter le secteur tout entier de manière uniforme. Les restrictions doivent se fonder sur des suspicions spécifiques et définissables et non sur des conjectures anticipées concernant tout un secteur⁷⁵. Pour se conformer à l'approche ciblée et fondée sur les risques prescrite dans la recommandation 8, les États doivent d'abord évaluer et déterminer les risques, et ensuite seulement imposer des mesures ciblées, si l'estimation des risques le justifie et uniquement lorsque les mesures existantes ne suffisent pas à écarter ces risques. En plus de réduire au minimum les risques d'atteinte à la liberté d'association, cette approche permet de faire en sorte que l'État concentre son attention sur les organisations de la société civile les plus vulnérables à l'exploitation à des fins de financement du terrorisme, au lieu de tenter de « contrôler » l'ensemble du secteur, ce qui serait inefficace et excessif. Le Rapporteur spécial estime également que le Groupe d'action joue un rôle essentiel pour ce qui est de veiller à ce que les pays respectent bien l'obligation prévue par la recommandation 8 de recenser les sous-ensembles d'organisations de la société civile qui présentent des risques élevés et ceux qui ne présentent que des risques faibles, voire aucun risque du tout.

39. Les lois et règlements sont souvent adoptés sans véritable consultation des organisations de la société civile. Le Rapporteur spécial insiste sur le fait que ces dernières constituent un partenaire essentiel dans la lutte contre le terrorisme menée par l'État et que la restriction injustifiée de leurs activités peut être contre-productive et avoir un effet négatif sur la lutte antiterroriste⁷⁶. De fait, selon les normes du Groupe d'action financière, les États doivent collaborer avec la société civile en ce qui concerne les risques de financement du terrorisme, afin de s'informer des mesures prises par les organisations de la société civile pour atténuer ces risques – autoréglementation ou pratiques internes liées à la bonne gouvernance – et tenir compte de ces informations dans leurs évaluations des risques liés à ce secteur. Le Rapporteur spécial encourage les États à coopérer avec les organisations de la société civile, plutôt que de les marginaliser, afin de mieux remplir l'obligation qui leur incombe au titre de la recommandation 8 de contrôler efficacement le secteur.

3. Désignation d'entités terroristes

40. Plusieurs titulaires de mandat au titre des procédures spéciales se sont déjà penchés sur la question de savoir comment les sanctions ciblées – bien qu'utiles pour lutter contre le financement du terrorisme – pouvaient entraver sérieusement l'accès des organisations de la société civile, notamment des organisations humanitaires, au financement ou être utilisées de manière malveillante contre celles-ci⁷⁷. Dernièrement, le Rapporteur spécial s'est joint à d'autres titulaires de mandat pour condamner la décision prise par Israël de classer

⁷⁰ Voir THA 7/2021.

⁷¹ Voir TUR 3/2021.

⁷² A/HRC/47/55, par. 63 à 69. Voir aussi VEN 8/2021.

⁷³ Voir ZWE 3/2021.

⁷⁴ Le Groupe d'action financière a lui-même rendu compte de cette tendance à la surréglementation, dans son dernier rapport consacré aux conséquences non souhaitées sur le secteur à but non lucratif. Voir <https://www.fatf-gafi.org/publications/financialinclusionandnpoissues/documents/unintended-consequences-project.html>.

⁷⁵ A/70/266, par. 53.

⁷⁶ A/HRC/40/52, par. 6.

⁷⁷ Voir A/HRC/40/52 ; voir aussi A/73/361.

six groupes palestiniens de la société civile et de défense des droits de l'homme parmi les organismes terroristes, la qualifiant d'attaque frontale contre le mouvement de défense des droits humains des Palestiniens et contre les droits de l'homme partout dans le monde. Ils ont appelé l'attention sur le fait que cette désignation entraînerait l'interdiction effective des activités de ces défenseurs des droits de l'homme et permettrait à l'armée israélienne d'arrêter le personnel de ces organisations, de fermer leurs bureaux, de confisquer leurs biens et d'interdire leurs activités et leur action en faveur des droits de l'homme⁷⁸, notamment toute activité menée auprès des femmes et des filles palestiniennes, des enfants, des familles d'agriculteurs et des prisonniers, et aux côtés des militants de la société civile, sachant que tous ces groupes de population sont de plus en plus touchés par la discrimination, voire la violence. On savait alors que le Gouvernement néerlandais avait décidé de mettre fin au financement de l'une des organisations non gouvernementales (ONG) palestiniennes visées par Israël. Le Rapporteur spécial s'est joint à d'autres titulaires de mandat pour demander aux Pays-Bas de revoir et de reconsidérer la décision prise par l'ancien Gouvernement du pays de mettre fin au financement par les Pays-Bas de l'organisation Union of Agricultural Work Committees⁷⁹.

41. Même sans les avoir qualifiés de terroristes, des États ont vraisemblablement pu accuser abusivement des acteurs de la société civile de terrorisme, geler leurs avoirs et les frapper d'une interdiction de voyager, souvent sans justification ni possibilité de recours judiciaire⁸⁰. Le Rapporteur spécial a été informé que les comptes bancaires de l'organisation Rural Missionaries of the Philippines avaient été gelés, les autorités publiques ayant affirmé qu'il existait un motif valable de soupçonner cette organisation d'avoir participé au financement du terrorisme en soutenant des communistes⁸¹.

4. Désengagement des banques face aux risques

42. Les organisations de la société civile ont dénoncé des retards excessifs dans les transferts d'argent, des exigences très strictes en matière de diligence raisonnable, ainsi que l'impossibilité d'ouvrir des comptes bancaires ou la fermeture arbitraire de comptes existants – globalement qualifiés de mesures de « désengagement » des institutions financières face aux risques⁸². S'il est admis que les normes du Groupe d'action financière et la législation nationale sont les principaux moteurs de cette tendance, de nombreuses banques vont au-delà à la fois des normes juridiques et de celles du Groupe d'action financière, en traitant toutes les organisations de la société civile comme des clients à haut risque, en relevant le niveau d'exigence en matière de diligence raisonnable et en augmentant le coût de leurs services⁸³.

43. À titre d'exemple, le Rapporteur spécial a été informé que les banques exigeaient de plus en plus souvent des organisations de la société civile qu'elles leur fournissent de nombreuses pièces justificatives pour toute transaction venant de l'étranger. En Arménie, certaines banques exigeraient des informations détaillées de la part des organisations de la société civile souhaitant ouvrir un compte (données figurant sur le passeport de tous les fondateurs, contrats signés avec des donateurs, description de l'objectif de l'organisation et utilisation prévue des fonds reçus). Dans de nombreux cas, cette vigilance accrue a conduit les banques à refuser la prestation de certains services, à renoncer aux clients du secteur caritatif et à éviter ainsi les risques associés aux clients à but non lucratif, plutôt que de les gérer⁸⁴.

44. Les autorités publiques ont en outre ordonné aux institutions financières d'appliquer des mesures restrictives. Par exemple, en République bolivarienne du Venezuela, le bureau du Surintendant du secteur bancaire a donné pour instruction au secteur bancaire national de

⁷⁸ Voir <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/10/un-experts-condemn-israels-designation-palestinian-human-rights-defenders>.

⁷⁹ NLD 1/2022.

⁸⁰ A/HRC/40/52, par. 48.

⁸¹ PHL 1/2020.

⁸² Voir <https://fatfplatform.org/assets/Global-NPO-Coalition-input-for-UC-workstream-on-derisking-and-financial-exclusion.pdf>.

⁸³ A/HRC/40/52, par. 51.

⁸⁴ Communication de l'European Center for Not-for-Profit Law.

renforcer la surveillance des opérations financières effectuées par les ONG dans le but de repérer les opérations qui pouvaient être liées à des activités criminelles ou relever du blanchiment d'argent, du financement du terrorisme ou de la prolifération des armes de destruction massive. Cette ordonnance a été adoptée en novembre 2020, un an avant l'évaluation du pays prévue par le Groupe d'action financière des Caraïbes⁸⁵. C'est à cette période décisive que de nombreux États s'empressent d'appliquer des mesures de contrôle, généralement au moyen de décrets ou de normes infraréglementaires. Les institutions financières peuvent faire l'objet de sanctions sévères en cas de non-respect des règles.

45. Le Rapporteur spécial insiste sur le fait que les entreprises sont tenues de respecter et de protéger les droits de l'homme, notamment la liberté d'association, comme le prévoient les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies⁸⁶. Pour les institutions financières, cela se traduit par la responsabilité d'éviter de porter atteinte au droit des organisations de la société civile d'obtenir des ressources financières et de prendre les précautions qui s'imposent en matière de droits de l'homme afin de veiller – au minimum – à ce que leurs activités, actions et omissions ne conduisent pas à l'exclusion financière de ces organisations⁸⁷. Les institutions financières devraient coopérer avec les organisations de la société civile en vue de recenser les effets négatifs de leurs politiques et pratiques de lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent sur le droit à la liberté d'association. Les États doivent donner des orientations aux institutions financières pour les aider à faire en sorte que leurs politiques et pratiques n'aient pas pour effet de restreindre de façon injustifiée l'obtention et l'utilisation de fonds par les organisations de la société civile. Le Groupe d'action financière a également un rôle essentiel à jouer pour garantir que les banques s'acquittent de leurs obligations en matière de diligence raisonnable dans le plein respect des droits de l'homme.

C. Autres restrictions imposées par les États

46. Certains États imposent des restrictions qui compromettent aussi la capacité des associations à collecter des fonds au niveau national. L'Azerbaïdjan, par exemple, interdit tous les dons anonymes et limite à 200 manats (environ 115 dollars) le montant des dons en espèces que les organisations de la société civile peuvent recevoir⁸⁸. Certains États imposent de nouvelles restrictions applicables aux campagnes publiques de collecte de fonds. Par exemple, certains pays exigent que les organisations de la société civile informent les autorités ou obtiennent une autorisation ou une licence pour solliciter des dons publiquement. La Turquie a récemment étendu à la collecte de fonds en ligne l'obligation d'obtenir une autorisation préalable, déjà en place pour les collectes directes auprès du public. La nouvelle loi impose l'obligation d'obtenir l'autorisation des pouvoirs publics avant de lancer une campagne de collecte de fonds en ligne et prévoit de lourdes sanctions en cas d'infraction (deux fois le montant des amendes administratives prévues pour les campagnes non autorisées de collecte de fonds menées hors ligne)⁸⁹. Ces mesures peuvent sérieusement entraver la collecte de fonds destinés à répondre à des besoins nouveaux, en cas de catastrophes naturelles par exemple, où il est indispensable d'agir rapidement. Il est de plus en plus fréquent que les mouvements et les organisations de la société civile s'appuient sur de nouvelles techniques numériques (financement participatif via Internet, systèmes de paiement électronique, messages électroniques et campagnes par SMS) pour encourager les dons et la collecte de fonds.

47. Le Rapporteur spécial a fermement condamné la vague de lois et de règlements récemment adoptés dans certaines parties du monde pour intimider, réduire au silence ou exclure les organisations de la société civile œuvrant à la promotion des droits de l'homme, en réduisant leur accès au financement. En Hongrie, par exemple, une taxe spéciale sur

⁸⁵ A/HRC/47/55, par. 63 à 69.

⁸⁶ A/HRC/17/31.

⁸⁷ Voir A/HRC/47/39/Add.2.

⁸⁸ Voir AZE 1/2012.

⁸⁹ Journal officiel n° 31351, loi n° 7262.

l'immigration a été instaurée en juillet 2018. Il s'agit d'une taxe de 25 %, qui est appliquée : a) au financement des activités d'aide à l'immigration exercées en Hongrie ; et b) au financement des opérations menées par une organisation possédant un bureau en Hongrie et exerçant une activité d'aide à l'immigration (loi XLI de 2018)⁹⁰. Au Ghana, un projet de loi de 2021 sur la promotion des droits de l'homme liés à la sexualité et des valeurs familiales ghanéennes (*Promotion of Proper Human Sexual Rights and Ghanaian Family Values Bill, 2021*) propose d'interdire le financement ou le parrainage de nombreuses activités de promotion des droits des lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexes (LGBTI) et de les rendre passibles d'une peine de cinq à dix années d'emprisonnement⁹¹. En Slovaquie, à la suite des modifications apportées à la loi sur les subventions publiques⁹², les conditions d'octroi des subventions dans le domaine de l'égalité des sexes ont été limitées de sorte que ces subventions sont désormais réservées aux organisations encourageant le « mariage et les valeurs familiales ». Ces éléments ne sont pas définis par la loi, mais il est entendu qu'il s'agit d'un code permettant d'exclure les droits des LGBTI. Les dispositions, fondées sur des motifs discriminatoires tels que l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, qui limitent ou interdisent l'exercice par un groupe particulier de son droit à la liberté d'association, notamment de son droit d'obtenir des financements, ne sont pas autorisées par le Pacte et doivent être revues aux fins de leur abrogation.

D. Pratiques préoccupantes des donateurs

48. Le Rapporteur spécial constate avec préoccupation que la pandémie de COVID-19 a eu pour effet de réduire le financement des organisations de la société civile à l'échelle mondiale. Rien qu'en Afrique par exemple, 55,69 % (en 2020) et 68,1 % (en 2021) des organisations de la société civile ayant répondu à une enquête d'EPIC-Africa et de @AfricanNGOs ont déclaré avoir subi des pertes financières en raison de la pandémie⁹³. De même, près du quart des organisations de la société civile européenne interrogées dans le cadre d'une étude menée dans l'Union européenne ont déclaré que la pandémie avait avant tout entraîné une diminution de leurs financements⁹⁴. Dans une évaluation de la participation des organisations de la société civile à la lutte contre la pandémie de COVID-19 portant sur la région de l'Asie et du Pacifique, la pénurie des financements due à la pandémie a également été désignée comme un défi majeur pour ces organisations⁹⁵.

49. Les raisons de cette perte de financements sont multiples, et l'analyse des tendances de la réduction des financements accordés à la société civile pendant la pandémie dépasserait le cadre du présent rapport. Cependant, le Rapporteur spécial constate avec préoccupation que les pratiques de nombreux donateurs (aussi bien bilatéraux que privés) continuent d'imposer de lourdes charges aux organisations de la société civile, au détriment à la fois de

⁹⁰ Voir HUN 1/2018.

⁹¹ Voir GHA 3/2021.

⁹² Communication du Centre slovaque des droits de l'homme.

⁹³ EPIC-Africa et @AfricanNGOs, « *The impact of COVID-19 on African civil society organizations: challenges, responses and opportunities* », juin 2020, à consulter à l'adresse suivante : <https://static1.squarespace.com/static/5638d8dbe4b087140cc9098d/t/5efabc7884a29a20185fcbaf/1593490570417/The+Impact+of+Covid-19+on+African+Civil+Society+Organizations.pdf>, et « *The impact of COVID-19 on African civil society organizations: ongoing uncertainty and a glimmer of optimism* », octobre 2021, à consulter à l'adresse suivante : [https://static1.squarespace.com/static/5638d8dbe4b087140cc9098d/t/617aa205267bb74562c1eedd/1635426839723/EPIC-Africa+The+Impact+of+COVID-19+on+African+Civil+Society+Organizations+OCTOBER+2021+REPORT+\(4\).pdf](https://static1.squarespace.com/static/5638d8dbe4b087140cc9098d/t/617aa205267bb74562c1eedd/1635426839723/EPIC-Africa+The+Impact+of+COVID-19+on+African+Civil+Society+Organizations+OCTOBER+2021+REPORT+(4).pdf).

⁹⁴ Comité économique et social européen, *La réaction des organisations de la société civile face à la pandémie de COVID-19 et aux mesures restrictives adoptées en conséquence en Europe*, à consulter à l'adresse suivante : <https://www.eesc.europa.eu/fr/our-work/publications-other-work/publications/la-reaction-des-organisations-de-la-societe-civile-face-la-pandemie-de-covid-19-et-aux-mesures-restrictives-adoptees-en>.

⁹⁵ Banque asiatique de développement, *The Governance Brief*, n° 42 (2021), « *Engaging civil society organizations to enhance the effectiveness of COVID-19 response programs in Asia and the Pacific* », voir <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/689831/governance-brief-042-civil-society-covid-19-asia-pacific.pdf>.

leur viabilité financière et des effets de leurs programmes et activités, notamment sur la lutte contre la crise sanitaire.

50. Ainsi, selon les informations reçues par le Rapporteur spécial, certains donateurs, en particulier les donateurs bilatéraux, continuent d'appliquer des modalités d'octroi de subventions et des obligations administratives complexes et strictes, ce qui entraîne l'exclusion de nombreuses organisations. De nombreux représentants d'organisations de la société civile ont dit avoir des difficultés à obtenir des informations sur les possibilités de financement et à suivre des procédures de demande complexes, ou ne pas disposer des capacités nécessaires pour appliquer de telles procédures. Le Rapporteur spécial fait sienne la recommandation formulée en 2021 par le Comité d'aide au développement de l'OCDE sur le renforcement de la société civile en matière de coopération pour le développement et d'aide humanitaire engageant les États à « rationaliser les obligations administratives applicables au soutien à la société civile afin d'abaisser les coûts de transaction pour la société civile et les fournisseurs, et incorporer dans la gestion du financement de la société civile axée sur les résultats des processus adaptatifs et souples »⁹⁶. Il encourage également l'adoption de mesures visant à accroître et à faciliter l'allocation de fonds aux organisations locales, y compris aux organisations non enregistrées.

51. La préférence des donateurs pour les effets à court terme continue de faire obstacle aux activités de nombreuses organisations de la société civile dans le monde, notamment des acteurs de la société civile locale. L'accès à un financement souple des activités de base et à des fonds pluriannuels peut favoriser la stabilité des organisations de la société civile et leur permettre de mettre moins l'accent sur la collecte de fonds pour se consacrer davantage à l'accomplissement de leur mission. Le Rapporteur spécial invite les donateurs à accorder la priorité à un mode de financement prévisible et souple des activités de base ainsi qu'aux subventions pluriannuelles pour soutenir les organisations de la société civile. Il salue les engagements pris par les États membres de l'OCDE en vue de « promouvoir le rôle de chef de file des acteurs de la société civile dans les pays ou territoires partenaires et [d']investir dans ce rôle, s'il y a lieu et dans la mesure du possible, en accroissant la disponibilité et l'accessibilité de formes de soutien financier direct, souple et prévisible, y compris le soutien aux budgets ordinaires et/ou le soutien programmatique, afin de renforcer leur indépendance financière, leur viabilité et l'appropriation locale »⁹⁷.

52. Selon les informations reçues par le Rapporteur spécial, les donateurs ne sont pas toujours prêts à faire face à un changement politique ou à un conflit soudain. Par exemple, après le coup d'État militaire au Myanmar, si certains donateurs ont pu agir rapidement et avec souplesse, beaucoup d'autres ne disposaient pas d'un plan efficace pour faire face à la situation d'urgence qui s'est ensuivie. En pareil cas, les canaux de financement habituels peuvent être mal sécurisés ou inaccessibles et la société civile peut avoir particulièrement besoin d'accéder à des fonds en toute sécurité pour pouvoir accomplir des tâches urgentes. Le fait que les donateurs ne soient pas suffisamment préparés à affronter de telles situations peut mettre les organisations de la société civile en grand danger. Le Rapporteur spécial exhorte les donateurs qui travaillent dans des situations de conflit et des contextes politiquement délicats à accorder une attention particulière aux besoins de la société civile et à les anticiper.

53. Le Rapporteur spécial fait remarquer que certaines pratiques observées par les donateurs perpétuent les rapports de force entre les organisations de la société civile des pays à revenu élevé et celles des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire des tranches inférieure et supérieure. Comme indiqué dans le document élaboré en 2021 par les Pays-Bas et intitulé « *Policy Framework for Strengthening Civil Society* » (Cadre stratégique pour le renforcement de la société civile), dans les rapports de force, il s'agit de savoir qui prend les décisions, qui reçoit et gère les fonds, qui planifie les programmes et qui est associé à l'élaboration des programmes et à la définition du mode de participation⁹⁸. Le Rapporteur

⁹⁶ OECD/LEGAL/5021, deuxième pilier, recommandation 6.

⁹⁷ Ibid., deuxième pilier, recommandation 4.

⁹⁸ Gouvernement néerlandais, « *Policy Framework for Strengthening Civil Society: Power of Voices Partnerships* » – cadre de financement des organisations de la société civile, 1^{er} janvier 2021-

spécial convient que le renforcement du contrôle exercé par les organisations de la société civile locale et de l'appropriation des activités par celles-ci constitue un pas important dans la création de relations d'égalité et la promotion du rôle de la société civile, et que cela permet en outre de garantir l'intégration plus efficace et durable des programmes dans le contexte local. À cet égard, le Rapporteur spécial prend note avec satisfaction de l'engagement annoncé par le Comité d'aide au développement de l'OCDE de veiller « à ce que les acteurs de la société civile locaux soient associés à la prise de décisions sur un pied d'égalité avec les alliances stratégiques, réseaux, plateformes et centres de ressources de la société civile bénéficiaires du soutien concernant la conception, les budgets et la mise en œuvre de leurs programmes »⁹⁹.

VI. Incidences

54. Les restrictions et les obstacles décrits plus haut ont eu des incidences considérables sur le fonctionnement, voire dans beaucoup de cas l'existence, des organisations de la société civile de nombreuses régions du monde. Cela va au-delà de la viabilité financière des organisations concernées, les communautés dont s'occupent ces organisations étant directement touchées aussi. Ces restrictions ont également de graves répercussions sur les efforts déployés aux fins du relèvement comme suite à la pandémie de COVID-19. Par exemple, le Rapporteur spécial a reçu des informations selon lesquelles, en Inde, près de 6 000 organisations de la société civile avaient perdu leur capacité à recevoir des fonds étrangers, en raison de l'application de critères très stricts ainsi que des modifications apportées à la loi sur la réglementation des contributions étrangères. Parmi elles figurent d'importantes organisations et institutions d'assistance œuvrant à l'amélioration de l'éducation et de la santé. Selon ces informations, la loi sur la réglementation des contributions étrangères entrave également l'action humanitaire, en empêchant les organisations à but non lucratif, dont les hôpitaux, les groupes de la société civile et les fondations de bienfaisance, d'accepter de l'oxygène, du matériel médical, des dons et d'autres articles indispensables. Le Rapporteur spécial est profondément préoccupé par d'autres signalements faisant état de l'utilisation de cette loi par les forces de l'ordre pour harceler des acteurs de la société civile et les réduire au silence.

55. Les restrictions apportées au financement des organisations de la société civile par des sources étrangères ont découragé la société civile, dissuadant bon nombre d'organisations de solliciter ce type de fonds ou les forçant tout simplement à fermer. En Égypte, par exemple, ces restrictions servent à réprimer les organisations de la société civile depuis plus d'une décennie, ce qui a conduit plusieurs d'entre elles à fermer ou à quitter le pays. L'État continue de poursuivre plusieurs organisations de la société civile tributaires de financements étrangers dans le cadre d'une affaire initialement portée devant la justice en 2011 et qui reste pendante à ce jour, ce qui permet aux autorités de continuer d'enquêter sur les organisations concernées et de les harceler. En Fédération de Russie, la qualification d'« agents étrangers » attribuée aux organisations de la société civile recevant des fonds étrangers a entraîné la stigmatisation de l'action menée par celles-ci, mis fin à leur financement par des sources nationales et obligé bon nombre d'entre elles à fermer. Dans le même temps, plusieurs organismes donateurs internationaux ont été inscrits sur la liste noire des organisations indésirables. Ces deux facteurs combinés étouffent la société civile au sein du pays. Au Myanmar, à la suite du coup d'État de 2021, une grande partie des organisations de la société civile ont été contraintes de fermer ou de limiter drastiquement leurs activités, ce qui a eu des conséquences pour les communautés bénéficiaires, déjà touchées par le conflit, le climat de répression et la pandémie de COVID-19.

56. Ces restrictions ont eu des effets disproportionnés sur les organisations de la société civile qui s'efforcent de promouvoir les droits des groupes marginalisés, dont les femmes et les LGBTI, et qui dépendent souvent fortement de capitaux étrangers pour pouvoir financer leurs activités. En Fédération de Russie, par exemple, la loi sur les agents étrangers a

31 décembre 2025, à consulter à l'adresse suivante : <https://www.government.nl/documents/policy-notes/2019/11/28/policy-framework-strengthening-civil-society>.

⁹⁹ OECD/LEGAL/5021, deuxième pilier, recommandation 4.

encouragé la stigmatisation des organisations LGBTI et la discrimination à leur égard, ainsi que le ciblage et la persécution de la communauté LGBTI. Les organisations LGBTI ont été parmi les premières à faire l'objet d'enquêtes et de procédures judiciaires exhaustives et à se voir infliger des amendes, par l'effet de la loi susmentionnée, ce qui a fini par épuiser leurs ressources limitées. Au moment de la rédaction du présent rapport, de nombreux groupes LGBTI de premier plan actifs en Fédération de Russie aux niveaux national et local figuraient dans les registres des « agents étrangers » tenus par le Ministère de la justice.

57. Le désengagement des banques face aux risques a eu des effets négatifs sur tous les types d'organisations de la société civile, en particulier celles qui mènent des activités dans des pays à haut risque. Le Rapporteur spécial a reçu des informations concernant le bureau national d'une ONG internationale reconnue qui avait été contraint de quitter la République populaire démocratique de Corée, où il avait acquis une expérience de plus de vingt ans dans le domaine de la sécurité alimentaire ; cette décision lui a été effectivement imposée par les banques et leur interprétation restrictive des sanctions internationales. L'exclusion financière pousse à la longue les organisations de la société civile à contourner le système bancaire ou à avoir recours à des moyens non réglementés pour faire et recevoir des dons, ce qui compromet le respect des principes de transparence et de responsabilité que les mesures de lutte contre le terrorisme sont censées garantir. Elle est également source de risques pour le personnel et les bureaux qui doivent transporter de grandes quantités d'espèces pour assurer la poursuite des activités.

58. Le Rapporteur spécial constate en outre que, dans tout pays, les restrictions injustifiées de l'accès de la société civile aux ressources ont un lien direct avec la détérioration générale de la situation des droits de l'homme. Au Nicaragua, par exemple, des lois régissant l'accès des organisations de la société civile au financement ont été adoptées en parallèle avec des lois qui limitent les droits à la liberté d'expression et de réunion pacifique, comme la loi spéciale sur la cybercriminalité, dans un climat de répression de la société civile et des mouvements d'opposition qui règne depuis des années¹⁰⁰. Appliquées ensemble, ces mesures ont permis aux autorités nicaraguayennes de réprimer l'espace civique au sein du pays, en incriminant les défenseurs des droits de l'homme et les dirigeants de l'opposition et en procédant à la dissolution de centaines d'organisations de la société civile.

VII. Pratiques prometteuses

59. Malgré la multiplication des menaces pesant sur le droit des organisations de la société civile de solliciter, de recevoir et d'utiliser des fonds, le Rapporteur spécial a relevé d'importantes initiatives prises par les États et d'autres parties prenantes pour faire progresser la réalisation de ce droit. On trouvera ci-après quelques exemples de mesures positives portées à son attention qui méritent d'être mentionnées.

60. Certains gouvernements ont adopté des politiques importantes pour veiller à ce que les organisations de la société civile bénéficient d'un soutien public pendant la pandémie de COVID-19. Par exemple, au Danemark, le Ministère des affaires sociales et des personnes âgées a accordé aux associations de la société civile un financement exceptionnel d'environ 640 millions de couronnes. En Tchéquie, le seuil de déductibilité fiscale applicable aux dons a doublé pour les particuliers et triplé pour les entreprises. D'autres États ont assoupli les procédures d'autorisation existantes permettant aux organisations de la société civile d'avoir accès au financement étranger. Le financement public des organisations de la société civile, notamment celles qui travaillent avec des groupes marginalisés ou minoritaires, et l'accès à d'autres formes d'aide financière peuvent constituer des mesures essentielles pour garantir l'efficacité des politiques publiques en temps de crise.

61. Les pouvoirs publics et les donateurs privés ont également accompli des progrès considérables en veillant à assurer un financement souple pour soutenir l'organisation de la société civile et la création de mouvements en faveur des droits de l'homme. Beaucoup de donateurs se sont rapidement adaptés aux difficultés liées à la COVID-19 que connaissent les organisations de la société civile partout dans le monde, en élargissant le financement

¹⁰⁰ Voir NIC 3/2020.

sans restriction, en allégeant les formalités administratives et en jouant un rôle plus actif dans le domaine de la sensibilisation. Le Rapporteur spécial salue les efforts qu'ont déployés plusieurs donateurs pour soutenir les organisations de la société civile agissant dans des environnements de plus en plus complexes où l'accès au financement est soumis à différentes restrictions, notamment pour les aider à composer avec ces restrictions et à renforcer leur résilience.

62. Le Rapporteur spécial fait remarquer que certains États ont adapté leur législation pour rendre possibles de nouvelles formes de dons. En Finlande, par exemple, l'obligation d'obtenir une autorisation ne s'applique pas aux activités de collecte de fonds à petite échelle, en vertu de la loi de 2019 sur la collecte de fonds, ce qui permet aux organisations de recevoir librement des fonds. Cette loi prévoit également la possibilité de lever des fonds en monnaie virtuelle. Des titulaires de mandat ont souligné que les avantages fiscaux étaient importants pour promouvoir le droit des associations de solliciter, d'obtenir et d'utiliser des ressources et leur permettre de mener leurs activités de manière plus efficace¹⁰¹. Parmi ces avantages, on peut citer l'exonération de certaines associations de l'impôt sur le revenu, ainsi que les exonérations fiscales accordées aux donateurs, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises. L'exonération fiscale générale dont bénéficient les associations reconnues d'utilité publique et les déductions d'impôt sur le revenu des personnes physiques en Pologne sont des exemples de bonnes pratiques. Le Rapporteur spécial rappelle que ces privilèges devraient faire l'objet d'une procédure simple pour être facilement accessibles et être concrets pour encourager les dons philanthropiques.

VIII. Conclusions et recommandations

63. La pandémie de COVID-19 a mis en lumière la nécessité de veiller à ce que la société civile soit dotée de ressources suffisantes et les effets négatifs que les restrictions de l'accès aux ressources financières ont non seulement sur les organisations de la société civile, mais aussi sur les communautés pour lesquelles celles-ci œuvrent, notamment lorsqu'elles limitent la mise en œuvre de programmes vitaux pour la lutte contre la pandémie. Le Rapporteur spécial affirme avec insistance que cela devrait provoquer une importante prise de conscience de la nécessité de renouveler l'engagement en faveur d'un environnement favorable aux organisations de la société civile, au sein duquel le droit à l'accès aux ressources financières est reconnu, respecté et soutenu.

64. Le Rapporteur spécial recommande aux États :

a) De faire en sorte que les associations – enregistrées ou non – puissent exercer pleinement leur droit de solliciter, de recevoir et d'utiliser des aides financières et d'autres ressources de personnes physiques ou morales, de sources nationales, étrangères ou internationales, sans autorisation préalable ou autres obstacles, y compris de particuliers, d'associations, de fondations ou d'autres organisations de la société civile, de gouvernements ou d'organismes d'assistance étrangers, du secteur privé, de l'ONU et d'autres entités ;

b) De créer et faire régner, en droit et dans la pratique, des conditions favorables à l'exercice du droit des organisations de la société civile de solliciter, de recevoir et d'utiliser des ressources ;

c) De veiller à ce que toute restriction du droit des organisations de la société civile d'obtenir des financements soit conforme aux normes et critères internationaux relatifs aux droits de l'homme et satisfasse aux critères stricts de nécessité et de proportionnalité dans une société démocratique, en ayant à l'esprit le principe de non-discrimination ;

d) D'abroger les lois et règlements imposant des restrictions contraires aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, dont les mesures :

i) Qui imposent une interdiction générale d'accès aux fonds étrangers ;

¹⁰¹ A/70/266, par. 81.

- ii) Qui imposent l'obligation d'obtenir au préalable une autorisation ou une licence et de s'enregistrer pour pouvoir mener des activités de collecte de fonds, auprès de sources nationales ou étrangères ;
 - iii) Qui imposent aux organisations de la société civile souhaitant obtenir ou utiliser des fonds étrangers des obligations supplémentaires, contraignantes et trop intrusives en matière d'établissement de rapports ou de communication d'informations ;
 - iv) Qui imposent des plafonds ou un impôt supplémentaire sur les revenus provenant de financements étrangers ;
 - v) Qui stigmatisent ou discréditent le travail des organisations de la société civile financées par des sources étrangères et d'autres groupes de la société civile, notamment en imposant des étiquettes négatives – comme celle d'« agents étrangers » – aux bénéficiaires de financements étrangers, dans le but de réprimer les activités légitimes menées par ces associations, telles que la promotion des droits de l'homme et de la démocratie ;
 - vi) Qui se fondent sur des définitions trop générales et vagues afin de limiter la capacité des organisations de la société civile à défendre les droits de l'homme, à s'investir dans des affaires de nature politique ou à participer au débat public ;
 - vii) Qui prévoient des sanctions inutiles et disproportionnées ;
- e) De veiller à appliquer pleinement la recommandation 8 du Groupe d'action financière et son approche fondée sur les risques lorsqu'ils adoptent des lois et des mesures visant la société civile. Les États ne doivent pas réglementer de façon excessive le secteur de la société civile au moyen de lois et de règlements relatifs à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ;
- f) D'engager un véritable dialogue avec les organisations de la société civile lorsqu'ils prennent des mesures qui ont un effet sur leur droit de solliciter, de recevoir et d'utiliser des fonds ;
- g) De renforcer la viabilité financière des organisations de la société civile par des formes diverses et souples de soutien financier et non financier – financement institutionnel, octroi de véritables avantages fiscaux, promotion des activités des organisations de la société civile dans les médias financés par l'État et appui aux activités philanthropiques, aux plateformes locales de financement participatif et à d'autres mécanismes nouveaux et innovants ;
- h) De revoir les lois et pratiques existantes pour veiller à ce qu'elles encouragent et facilitent la demande et l'obtention de fonds, notamment par l'intermédiaire des technologies numériques ;
- i) De faire en sorte que les organisations de la société civile ne soient pas soumises à un traitement plus strict sur le plan fiscal que celui réservé aux entreprises et d'encourager au moyen de mesures incitatives l'appui aux activités menées par le secteur à but non lucratif.
65. Le Rapporteur spécial recommande à la communauté des donateurs :
- a) De mettre pleinement en œuvre la recommandation du Comité d'aide au développement de l'OCDE sur le renforcement de la société civile en matière de coopération pour le développement et d'aide humanitaire ;
 - b) De tenir de vastes consultations avec divers acteurs de la société civile afin de comprendre les effets du financement et leurs besoins en ressources, les effets négatifs des restrictions apportées à la possibilité d'obtenir des fonds et les moyens de surmonter ces restrictions, ainsi que les besoins supplémentaires des bénéficiaires en matière de renforcement des capacités ;
 - c) De mettre au point un processus permettant de définir les priorités et les projets de financement de concert avec la société civile et les communautés concernées. Il faudra alors passer d'une approche descendante à une approche plus participative

qui permette aux acteurs de la société civile et aux donateurs d'arrêter les priorités en tant que partenaires égaux ;

d) D'accroître les investissements à plus long terme (par exemple, les subventions pluriannuelles) et les systèmes adaptatifs de financement des activités de base en faveur des organisations et des mouvements qui s'emploient à promouvoir les droits des groupes marginalisés, notamment les droits des femmes, la justice environnementale et les droits des peuples autochtones.

66. Le Rapporteur spécial encourage le Comité des droits de l'homme à envisager d'élaborer une observation générale sur l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dans laquelle il serait précisé que l'accès aux ressources fait partie intégrante de la liberté d'association.

67. Le Rapporteur spécial souligne que les entités multilatérales ont la responsabilité de créer et maintenir un environnement favorable à la société civile. Il engage le Groupe d'action financière et ses États membres à tenir compte du droit des droits de l'homme, en particulier du droit des associations de solliciter, de recevoir et d'utiliser des fonds, dans tous les débats, toutes les évaluations et toutes les activités d'élaboration de normes portant sur la lutte contre le terrorisme et son financement. Le Groupe d'action doit veiller, par ses normes, ses méthodes, ses orientations et ses activités de formation, à ce que l'application de la recommandation 8 ne porte pas atteinte dans les faits aux normes internationales contraignantes relatives aux droits de l'homme. Le Rapporteur spécial invite également les autres organismes multilatéraux et entités politiques, notamment la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité et le Forum mondial de lutte contre le terrorisme, à veiller à ce que leurs mesures de lutte contre le financement du terrorisme soient compatibles avec leurs obligations en matière de droits de l'homme.

68. Le Rapporteur spécial recommande aussi aux institutions financières de remplir l'obligation qui leur incombe, sur le plan des droits de l'homme, de respecter le droit à la liberté d'association et de faire preuve de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme, lorsqu'elles élaborent et appliquent des politiques et des pratiques ayant une incidence sur l'accès des organisations de la société civile aux ressources. Dans leurs politiques et leurs pratiques, les institutions financières ne devraient pas traiter automatiquement les organisations de la société civile comme des organismes présentant un risque élevé et devraient leur permettre de tirer profit de l'utilisation de technologies et de sources de financement nouvelles et innovantes, telles que les plateformes de financement participatif.
