

AMNESTY INTERNATIONAL

DÉCLARATION PUBLIQUE

Index AI : EUR 46/029/2012

AILRC-FR

13 juillet 2012

Russie. Une nouvelle attaque contre la liberté d'association

Le 26 juin 2012, un groupe de six membres de la chambre basse du Parlement russe (la Douma d'État), issus du parti au pouvoir Russie unie, a déposé un projet de loi fédérale visant à « modifier certains textes législatifs de la Fédération de Russie réglementant les activités des organisations à but non lucratif qui remplissent des fonctions d'agents étrangers ». Ce projet législatif a été approuvé par la Douma en première lecture le 6 juillet, puis lors des deuxième et troisième lectures le 13 juillet. Le texte devra être approuvé par la chambre haute, le Conseil de la Fédération de Russie, puis promulgué par le président avant d'acquiescer force de loi.

Le projet de modification des lois et réglementations régissant les activités des organisations non gouvernementales (ONG) en Russie ne fera que compliquer davantage le travail de la société civile, réduire l'espace démocratique et restreindre illégalement la liberté d'association dans ce pays. Une fois promulguée, cette loi engendrera des obstacles bureaucratiques considérables pour les ONG, les soumettra à une pression administrative accrue, fragilisera leur viabilité financière et compromettra leur indépendance. Dans le même temps, les autorités disposeront de nouveaux moyens pour exercer une intimidation et des pressions arbitraires sur les organisations indépendantes de la société civile dans tout le pays.

Aux termes de ces modifications, toutes les ONG russes qui reçoivent une contribution de l'étranger (financière ou en nature), directement ou par l'intermédiaire d'un organisme de financement russe bénéficiant de fonds étrangers, devront s'enregistrer en tant qu'« organisation à but non lucratif remplissant des fonctions d'agent étranger ». Il est précisé que cette disposition s'applique en particulier aux ONG qui « prennent part à des activités politiques », mais pas aux partis politiques.

Les nombreux opposants à ce texte considèrent, dans une large mesure, qu'il vise en premier lieu les ONG qui œuvrent dans des domaines tels que les droits humains, la corruption, la fraude électorale et la protection de l'environnement. Ce point de vue est conforté par l'existence d'une clause qui restreint l'enregistrement obligatoire en tant qu'« organisations remplissant des fonctions d'agents étrangers » aux seules ONG prenant part à des activités politiques. Cette clause précise qu'une ONG est considérée comme étant active sur le plan politique si, quels que soient les objectifs énoncés dans ses statuts, elle participe à l'organisation et à la conduite d'activités politiques (notamment par le financement) afin de peser sur les décisions des autorités visant à modifier les politiques poursuivies, et d'orienter l'opinion publique à de telles fins.

Il est clair qu'une définition aussi vaste étend la portée des futures dispositions législatives à de très nombreuses organisations de la société civile, dont pratiquement toutes les ONG de défense des droits humains, aussi indépendantes soient-elles de toute idéologie politique et même si elles n'adhèrent à aucun objectif politique conventionnel (la mobilisation de l'électorat ou la quête de la victoire électorale, par exemple). Cette définition englobe de nombreuses autres organisations, notamment caritatives, dont celles qui s'attachent à peser sur les politiques publiques dans des domaines tels que la privation de logement, la protection de l'enfance ou le patrimoine culturel.

Une atteinte au droit à la liberté d'association

La loi récemment adoptée par la Douma risque de restreindre de façon illégale le droit à la liberté d'association des ONG qui reçoivent des fonds étrangers car, en imposant une série de nouvelles formalités administratives excessivement onéreuses et de lourdes sanctions pénales et administratives en cas de non-conformité, elle fait peser une menace tant sur les ONG que sur les personnes qui en sont membres. Les rédacteurs du projet de loi ont fait valoir, dans la note explicative l'accompagnant, qu'il était destiné à garantir la transparence et un « contrôle public adéquat » des ONG financées par l'étranger et prenant part à des activités politiques en Russie. Toutefois, cet argument fait abstraction du fait que toutes les ONG qui travaillent en Russie sont d'ores et déjà soumises à des réglementations très strictes. Elles sont notamment tenues, au titre de la loi fédérale sur les organisations à but non lucratif, de rendre compte de leurs activités aux autorités compétentes en matière fiscale et d'enregistrement, de fournir des rapports financiers, d'envoyer des rapports d'activités par Internet et de mettre ces informations à la disposition de toute personne qui en fait la demande. Les autorités compétentes de l'État disposent déjà de pouvoirs substantiels leur permettant de contrôler, notamment sur le plan financier, les ONG russes et étrangères agissant sur le territoire russe.

La future loi prévoit que les ONG devront informer les autorités compétentes des « activités politiques » qu'elles envisagent de mener et des activités qu'elles projettent « en tant qu'agents étrangers ». De plus, les ONG qui reçoivent des fonds de l'étranger seront tenues d'effectuer ces démarches avant de s'engager dans l'une ou l'autre de ces activités, sans quoi elles s'exposeront à de lourdes sanctions.

Par ailleurs, les ONG qui devront s'enregistrer en tant qu'organisations « remplissant des fonctions d'agents étrangers » seront tenues de fournir aux autorités chargées de l'enregistrement (actuellement le Service fédéral d'enregistrement) un rapport d'activités détaillé deux fois par an et un rapport financier exhaustif chaque trimestre, et de se soumettre à un audit financier obligatoire une fois par an. L'ensemble de ces dispositions viendra alourdir le fardeau administratif déjà considérable qui pèse sur les ONG et les contraindra à engager des frais importants et à mobiliser ainsi des ressources pourtant indispensables à leurs activités principales. Ces ONG feront en outre l'objet d'inspections régulières (une fois par an au maximum), mais aussi d'inspections ponctuelles si elles ne fournissent pas les rapports demandés en temps voulu, si elles sont soupçonnées d'extrémisme (une accusation prononcée au titre de la loi de lutte contre l'extrémisme en vigueur en Russie et parfois appliquée de façon arbitraire notamment à l'encontre d'organisations de la société civile légitimes), ou si une plainte est déposée (y compris par un particulier) contre l'une d'elles auprès du bureau du procureur.

En cas de non-respect de l'une quelconque des dispositions susmentionnées, la proposition législative prévoit de lourdes sanctions pénales et administratives, notamment de fortes amendes : de 3 000 à 300 000 roubles (75 à 7 500 euros) pour les particuliers, et jusqu'à un million de roubles (25 000 euros environ) pour les organisations, selon la nature de l'infraction, voire des peines d'emprisonnement pour certains membres de l'ONG visée (jusqu'à deux ans de prison en cas de « refus malveillant de s'enregistrer en tant qu'organisation remplissant les fonctions d'un agent étranger »).

Ces modifications législatives représentent une menace pour le droit à la liberté d'association garanti par la Déclaration universelle des droits de l'homme et par de nombreux instruments internationaux et régionaux auxquels la Russie est partie. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées par la loi et nécessaires dans une société démocratique dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui. Le gouvernement n'a pas réussi à démontrer que ces modifications législatives étaient nécessaires à la réalisation d'objectifs légitimes, et les formalités administratives onéreuses prévues par le texte, auxquelles s'ajoutent de lourdes sanctions, risquent fort de bafouer le droit à la liberté d'association des ONG et ouvrent largement la voie à une application arbitraire de ces sanctions. Comme l'a fait remarquer la rapporteuse spéciale des Nations unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, « l'ambiguïté des critères à remplir, le manque de

transparence, la lourdeur et la longueur des procédures sont autant de facteurs pouvant restreindre le droit à la liberté d'association¹ ».

La représentante spéciale du secrétaire général des Nations unies chargée d'étudier la question des défenseurs des droits de l'homme a souligné, dans des contextes similaires à celui qui prévaut aujourd'hui en Russie, qu'« étant donné le peu de ressources dont disposent les organisations de défense des droits de l'homme au niveau local, l'obligation qui leur est faite d'obtenir une autorisation préalable pour recevoir des fonds internationaux empêche les défenseurs des droits de l'homme de mener à bien leurs activités² ». Bien que la loi adoptée par la Douma n'exige pas expressément une telle autorisation préalable, sa mise en œuvre aura un effet dissuasif sur le travail de collecte de fonds pour de nombreuses ONG. L'article 13 de la Déclaration des Nations unies 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 dispose : « Chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de solliciter, recevoir et utiliser des ressources dans le but exprès de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales par des moyens pacifiques... ».

Une « campagne de diffamation » contre les ONG

Bien que le contraire ait été affirmé, ces modifications législatives semblent être motivées par des considérations politiques et viser au premier chef le travail accompli par des ONG indépendantes ou critiques à l'égard du gouvernement. Dans plusieurs entretiens accordés à la presse, les rédacteurs du projet législatif et de hauts fonctionnaires russes ont affirmé que le texte ne reflétait aucun parti pris politique, que l'obligation de s'enregistrer en tant qu'organisation « remplissant des fonctions d'agent étranger » s'inspirait de la loi des États-Unis sur l'enregistrement des agents étrangers (Foreign Agents Registration Act), et qu'à ce titre cette initiative ne saurait être considérée comme visant l'une quelconque des composantes de la société civile russe.

Cependant, les termes « agent étranger » (*inostrannyi agent*) choisis pour décrire certaines ONG sont porteurs d'une connotation négative pour les personnes de langue maternelle russe. Le fait de contraindre, par la loi, les ONG à qualifier leurs activités de « fonctions d'agents étrangers » et de les obliger à apposer sur tout document publié ou diffusé (en format papier ou numérique) une mention précisant que l'auteur remplit de telles fonctions, semble avoir pour objectif de saper la légitimité du travail des ONG en insinuant que les organisations de défense des droits humains et d'autres associations de la société civile indépendantes ou critiques à l'égard du gouvernement sont, en réalité, au service de puissances étrangères.

Il est clair qu'avec ce projet de loi, les autorités russes ont franchi une nouvelle étape dans la campagne de diffamation dont sont actuellement victimes les organisations de la société civile qui se montrent critiques à leur égard, et dont le travail a soulevé des questions cruciales au sein du gouvernement et du parlement. Au cours des dernières années, et en particulier pendant les mois qui ont suivi les élections parlementaires de 2011 et l'élection présidentielle de 2012, cette campagne de diffamation s'est accélérée. Entre autres manœuvres, des discours calomnieux ont été tenus en public et la chaîne de télévision nationale a diffusé des informations provocantes, diffamatoires et délibérément trompeuses sur les activités et les objectifs de certaines ONG (dont des organisations de défense des droits humains) ou leurs dirigeants. Ces pratiques visaient particulièrement les ONG connues pour leur travail contre les violations des droits humains, la corruption et la fraude électorale et en faveur de la protection de l'environnement.

¹ Rapport de la rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, A/64/226 (2009), § 54.

² Rapport de la représentante spéciale chargée d'étudier la question des défenseurs des droits de l'homme, Mme Hina Jilani, A/59/401 (2004), § 77.

Une fois promulguée, cette loi ne fera qu'accroître les moyens déjà considérables dont disposent les autorités russes pour contrôler la société civile et portera un nouveau coup à son dynamisme et à son indépendance, voire mettra en péril l'existence même de certaines ONG.

En Russie, les ONG fournissent des services publics essentiels dans un large éventail de domaines tels que les droits humains, l'éducation, l'aide sociale et la défense de l'environnement. Le militantisme au sein de la société civile s'est fortement développé dans le pays depuis l'éclatement de l'Union soviétique. Au niveau national, les sources de financement des activités de la société civile s'avèrent clairsemées et instables ; en outre, elles proviennent en grande partie du gouvernement, qui octroie les fonds de manière sélective et presque exclusivement à des ONG loyales ou perçues comme apolitiques. Les fonds étrangers jouent donc un rôle essentiel, véritable bouée de sauvetage pour de nombreuses organisations de la société civile, petites ou grandes. Nombre de ces ONG offrent des services essentiels à la population et sont indispensables pour garantir le respect des droits humains en Russie. De plus, elles contribuent à faire progresser le pays sur les plans politique, économique et social. Beaucoup d'entre elles n'auront d'autre choix que d'accepter des financements étrangers et subir ces nouvelles réglementations oppressives, ou de renoncer à ces fonds et prendre le risque de disparaître. Ces modifications législatives risquent également de dissuader de nombreux bailleurs de fonds de continuer à investir dans le développement de la société civile russe.

Complément d'information

Le projet de loi a été adopté rapidement, et nombre de ses opposants ont souligné le manque de temps nécessaire et l'absence de volonté des rédacteurs au sein de la Douma et du gouvernement russe pour organiser un débat public.

Le texte a été présenté de manière expéditive à la Douma, à qui il n'a fallu qu'une semaine pour l'approuver en trois lectures. L'ensemble du groupe parlementaire du parti Russie unie a souscrit à l'initiative proposée, une première pour la législature russe, ce qui témoigne une fois encore de l'importance politique de cette loi pour les autorités russes et du mépris qu'elles affichent à l'égard des critiques nombreuses et sévères qui ont été exprimées par une grande partie de la société russe contre ce projet législatif et leurs auteurs.

C'est la deuxième fois au cours de l'histoire récente de la Russie que la société civile indépendante est la cible de modifications législatives répressives, à chaque fois sous la présidence de Vladimir Poutine. Le 10 janvier 2006, celui-ci avait promulgué des modifications qui imposaient aux ONG opérant en Russie des restrictions et des obligations supplémentaires en termes de rapport d'activités, et conféraient aux autorités des pouvoirs accrus de contrôle sur les financements et les activités de ces ONG. Cette loi a été largement critiquée, notamment par Amnesty International, car trop contraignante : elle détournait des ressources qui devaient être affectées aux programmes importants, renfermait des dispositions clés qui n'avaient pas de définition juridique précise, laissait place à l'arbitraire et prévoyait des sanctions disproportionnées (voir : <http://amnesty.org/fr/library/info/EUR46/031/2006/fr>). Ces réglementations ont connu un assouplissement sous la présidence de Dimitri Medvedev, qui a succédé à Vladimir Poutine en tant que président en 2008. Toutefois, les changements législatifs proposés aujourd'hui s'avèrent encore plus restrictifs que ceux adoptés en 2006.