

L'OBSERVATOIRE

pour la Protection des Défenseurs des Droits de l'Homme

EL OBSERVATORIO

para la Protección de los Defensores
de Derechos Humanos

THE OBSERVATORY

for the Protection
of Human Rights Defenders

Fédération de Russie : Loi d'amendements aux lois régissant l'activité de la société civile

20 Janvier 2006

L'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme, programme conjoint de la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) et de l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT), exprime sa plus vive préoccupation à l'égard de la loi d'amendements intitulée « Proposition d'amendements à certaines lois fédérales de la Fédération de Russie », adoptée en troisième lecture par la Chambre basse du Parlement (Douma), le 23 décembre 2005 et signée par le Président Poutine le 17 janvier 2006. Cette loi entrera en vigueur le 10 avril 2006.

Cette loi porte amendement de trois lois : la Loi fédérale n° 7 du 12 janvier 1996, portant sur les organisations à but non lucratif (Loi sur les *O Nekonommercheskih Organizacijah - NKO*), la Loi fédérale n° 82 du 19 mai 1995 portant sur les associations publiques, et la Loi du 14 juillet 1992 sur les entités administratives territoriales fermées. Elle concerne toutes les organisations à but non lucratif (associations à but social, clubs sportifs locaux...), y compris les organisations travaillant dans le domaine de la protection et de la défense des droits de l'Homme.

Même si plusieurs dispositions restrictives ont été retirées après l'adoption du projet de loi en première lecture, le 23 novembre 2005, du fait de la mobilisation de la société civile russe et de la pression internationale, ce texte s'inscrit en violation flagrante des normes internationales relatives aux droits de l'Homme, notamment à la liberté d'association¹.

Enregistrement des ONG

L'amendement n°1 de la Loi sur les entités administratives territoriales fermées² interdit de créer et de laisser agir sur ces territoires des ONG dont les membres fondateurs sont des citoyens étrangers, des apatrides, des organisations étrangères, des ONG étrangères, y compris les représentations ou sections d'ONG étrangères installées en Russie.

L'amendement 3§5 de l'article 15 de la Loi fédérale sur les *NKO* et l'amendement 2§3 de l'article 19 de la Loi fédérale sur les associations publiques indiquent que les ressortissants étrangers ou apatrides ne disposant pas du statut de résident permanent ne peuvent être ni fondateurs, ni membres d'une organisation, ainsi que tout étranger ou apatride dont la présence est considérée comme « indésirable », par décision des autorités.

Par ailleurs, toute personne visée par les dispositions de la Loi fédérale sur la « lutte contre le blanchiment d'argent, reçu par un moyen criminel et le financement du terrorisme » ou tout individu condamné pour des actes comportant des signes d'activité extrémiste, se voient également interdire d'être membre ou fondateur d'une

¹ Parmi ces dispositions, deux visaient directement à restreindre les possibilités de créer une association : l'amendement 2§3 ajoutait à l'article 19 de la Loi sur les associations publiques que les représentations d'ONG étrangères ne pouvaient être créées que sous la forme d'organisations affiliées à une ONG nationale, et devaient être enregistrées. Cela signifie que les ONG étrangères auraient été interdites d'ouvrir des sections en Fédération de Russie, et que toutes celles déjà sur place seraient devenues, à moins de se ré-enregistrer avec un statut légal différent ; l'amendement à l'article 13.1§5 de la Loi sur les *NKO* prévoyait que l'enregistrement des organisations à but non lucratif serait conditionné au paiement d'une taxe d'Etat, dont le montant n'était pas spécifié. Ceci laissait craindre que cette somme ne soit trop élevée, et vise ainsi à décourager l'enregistrement de nouvelles associations, ou soit fixée de façon discrétionnaire et arbitraire.

² Ces entités administratives fermées correspondent à des villes ou régions dont la visite est soumise à autorisation auprès du FSB.

organisation. De même, toute association dont l'activité a été suspendue dans le cadre de la lutte contre l'activité extrémiste ne peut être membre ou fondatrice d'une autre organisation. A cet égard, l'Observatoire note qu'aucune définition claire de l' « extrémisme » n'apparaît dans la législation russe, et craint, en conséquence, que ces motifs puissent être utilisés de façon arbitraire par les autorités. Enfin, au terme des dispositions concernant les associations publiques, un individu placé en détention à la suite d'une décision de justice est confronté aux mêmes interdictions.

En outre, l'amendement 4 modifie l'article 21 de la Loi sur les associations publiques, de sorte que « la décision d'enregistrer la représentation d'une ONG étrangère ne peut être acceptée que par l'organe d'enregistrement d'Etat ». Cette décision se fonde sur les documents de l'ONG étrangère en question, notamment ses statuts, et de nombreux autres documents, fournis dans la langue d'origine et accompagnés d'une traduction approuvée par huissier.

L'amendement 6 de l'article 23 de la Loi sur les associations publiques élargit les motifs de refus d'enregistrement³. Désormais, la demande d'enregistrement d'une organisation peut être rejetée⁴ « si le statut de l'organisation est contraire à la Constitution ou à la législation de la Fédération de Russie » ; « si la personne qui se présente comme fondateur de l'organisation ne peut être fondateur, conformément à l'article 19 de la loi » ou « si le nom de l'organisation offense la moralité, les sentiments nationaux et religieux des citoyens ».

L'amendement 3§9 de l'article 23.1 de la loi sur les *NKO*, qui reprend ces dispositions, prévoit également des motifs de refus spécifiques aux sections d'ONG étrangères, notamment « si les buts de la création de la section créent une menace à la souveraineté, à l'indépendance politique, à l'inviolabilité territoriale, à l'unité et l'originalité nationale, à l'héritage culturel et aux intérêts nationaux de la Fédération de Russie », ou « si une section de l'ONG a été précédemment enregistrée sur le territoire [...] et liquidée en raison d'une violation manifeste de la Constitution ou de la législation russe ».

Bien que l'amendement 6§4 stipule expressément que les organisations déjà existantes n'ont pas à se ré-enregistrer, l'article 6§5 prévoit que les représentations ou sections d'ONG étrangères doivent, à titre informatif, déposer une notification de leur existence auprès des autorités, dans un délai de six mois après l'entrée en vigueur de la loi. Passé ce délai, les associations qui se seraient dispensées de cette mesure devraient cesser leurs activités.

Contrôle de l'activité des ONG

L'amendement 2§8 de l'article 38 de la Loi sur les *NKO* prévoit que « l'organe d'enregistrement d'Etat chargé d'accepter ou de refuser les demandes d'enregistrement des organisations, conduit également le contrôle de leurs activités et financements, et doit pouvoir accéder à tous les documents financiers des organisations », y compris en les demandant auprès de tous les organes d'Etat de contrôle et de surveillance (impôts...), les organismes de crédits ou toute autre organisation financières (banques). Jusqu'à présent, l'accès à ces documents nécessitait au préalable une demande de la *Procuratura*⁵, de la police ou de l'Inspection des impôts. Par ailleurs, les représentants de l'organe d'enregistrement d'Etat peuvent prendre part à toutes les activités des organisations, publiques ou internes, et doivent mener, une fois par an, un audit afin de vérifier la conformité des activités de l'organisation avec les buts déclarés dans ses statuts. Si celles-ci ne sont pas conformes, l'organe d'enregistrement émet un avertissement écrit motivé, et les organisations disposent d'un mois minimum pour se mettre en conformité avec leurs statuts. Cet avertissement écrit est susceptible d'appel. Cet amendement prévoit aussi que le contrôle des normes et standards des associations peut être effectué par les instances sanitaires et épidémiologiques, les pompiers ou tout autre service de l'Etat.

L'amendement 3§10 de l'article 32 de la Loi sur les *NKO* prévoit que l'organisation « doit transmettre chaque année au ministère de la Justice un rapport sur ses activités, sur les tâches réalisées et sur l'utilisation de ses financements conformément aux statuts déposés, ainsi que le nom de ses membres directeurs ». L'organe fédéral en question n'est pas désigné. Si la section ou représentation d'une ONG étrangère ne transmet pas ses

³ La première version de la Loi présentée au Parlement prévoyait seulement trois motifs de refus d'enregistrement des *NKO* : si le nom de l'organisation porte atteinte à l'éthique ou aux sentiments ethniques ou religieux des citoyens ; si, concernant un ressortissant étranger ou apatride, fondateur ou membre d'une organisation, une décision est prise sur le fait que sa présence sur le territoire de la Fédération de Russie est indésirable ; si le but, la fonction et les formes de l'activité du membre fondateur de l'organisation est contraire à la Constitution de la Fédération de Russie, la présente loi fédérale ou d'autres lois fédérales.

⁴ D'autres motifs de refus se rapportent à des questions de formalité, à savoir : « si les documents nécessaires à l'enregistrement ne sont pas présentés dans leur totalité, ou selon une procédure incorrecte, ou présentés devant le mauvais organe » ; « si une organisation déjà enregistrée avec la même dénomination exerce ses activités sur le même territoire » ; « s'il est établi que les documents fournis par les fondateurs contiennent de fausses informations ».

⁵ La *Procuratura* comprend les enquêteurs judiciaires et les procureurs sous la responsabilité du Procureur général de la République.

informations, l'organe d'enregistrement peut décider de sa liquidation, sans processus judiciaire.

Dissolution des ONG

L'amendement 2§7 de l'article 23-1§5 de la Loi sur les *NKO* stipule que l'omission répétée de fournir des documents financiers ou budgétaires dans le délai qui lui est imparti peut être le fondement d'une demande de l'organe d'enregistrement d'Etat auprès de la Cour pour ordonner la cessation des activités de l'organisation, sa dissolution ou sa radiation du registre des personnes juridiques. Ces documents concernent entre autres le volume des ressources et de tous les autres biens reçus par l'association, de la part d'organisations internationales ou étrangères, de personnes étrangères ou apatrides, ainsi que des buts de leur dépense ou utilisation.

L'amendement 2§9 ajoute un paragraphe à l'article 44.1 de la Loi sur les *NKO*, indiquant que l'omission par l'association de corriger les infractions relevées dans le délai imparti peut fonder la requête du procureur général de la Fédération de Russie ou de l'organe d'enregistrement d'Etat de demander sa dissolution.

Enfin, l'amendement de l'article 33 de la Loi sur les *NKO* énumère les causes de dissolution ou de cessation des activités d'une organisation par voie judiciaire, à savoir : si l'organisation mène une activité extrémiste (dont la définition n'est pas précisée) ; si elle aide à la légalisation de fonds illégalement obtenus; si elle viole les droits et libertés des citoyens; si elle commet des violations répétées et graves à la Constitution, aux lois fédérales ou à toute autre norme, ou si ses activités contredisent les statuts. Le caractère particulièrement vague de ces termes laisse craindre une interprétation arbitraire de ces dispositions.

L'Observatoire considère que cette loi s'inscrit en violation flagrante des instruments régionaux et internationaux relatifs aux droits de l'Homme garantissant la liberté d'association, notamment : le Pacte international relatifs aux droits civils et politiques ; la Convention européenne des droits de l'Homme ; le Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la Commission sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) et des dispositions de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 9 décembre 1998.

Un programme de la FIDH et de l'OMCT - A FIDH and OMCT venture - Un programa de la FIDH y de la OMCT

fidh

International Federation For Human Rights
17, Passage de la Main d'Or
75 011 Paris, France

OMCT

World Organisation Against Torture
Case postale 21 - 8 rue du Vieux-Billard
1211 Genève 8, Switzerland