

Mandats du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression; de la Rapporteuse spéciale sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association; et du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme

REFERENCE:
OL COD 2/2017

15 novembre 2017

Excellence,

Nous avons l'honneur de nous adresser à vous en nos qualités de Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression; Rapporteuse spéciale sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association; et Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, conformément aux résolutions 34/18, 32/32 et 34/5 du Conseil des droits de l'homme.

A cet égard, nous souhaiterions attirer l'attention de votre Gouvernement sur le projet de loi «Modifiant et complétant la loi N°004/2001 du 20 juillet 2001 portant dispositions générales applicables aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique». Le texte a été présenté le 30 octobre 2017 par le ministre de la justice, lors de l'assemblée plénière de l'Assemblée nationale.

De manière préliminaire, nous observons que le projet de loi comprend un certain nombre de mesures qui, si elles sont adoptées, porteraient gravement atteinte aux droits à la liberté d'expression, de manifestation pacifique et d'association en République Démocratique du Congo. Par extension, ces atteintes pourraient avoir des répercussions négatives sur la capacité de la société civile à se mobiliser en vue de porter la voix de la population congolaise, restreignant par là même drastiquement d'autres droits de l'homme et, de manière générale, l'espace démocratique en République Démocratique du Congo.

A cet égard, nous souhaiterions rappeler au Gouvernement de votre Excellence aux articles 19, 21 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), et 9, 10 et 11 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples respectivement ratifiés par la République Démocratique du Congo le 1er novembre 1976 et le 20 juillet 2007, garantissant les droits à la liberté d'opinion et d'expression et à la liberté de réunion pacifique et d'association.

Nous rappelons que la Résolution 15/21 (OP 4) du Conseil des droits de l'homme souligne que les droits à la liberté d'association et de manifestation pacifique peuvent être soumis à certaines restrictions seulement si elles sont prescrites par la loi, nécessaires dans une société démocratique dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, la protection de la santé ou de la morale publiques ou la protection des droits et libertés de chacun.

A la lumière des normes internationales des droits de l'homme précitées, les amendements proposés à la loi N°004/2001 soulèvent un certain nombre d'inquiétudes mentionnées ci-dessous.

1. Restrictions imposées concernant l'enregistrement des associations

Les articles 3, 5 et 63 du projet de loi définissent l'obtention de la personnalité juridique des organisations. Afin d'accorder la personnalité juridique à une association, «l'avis technique du ministre ayant dans ses attributions le secteur d'activité visé est communiqué, avec les pièces du dossier, dans le mois par le ministre concerné, au ministre de la justice pour examen approfondi» (art. 5). Par ailleurs «en attendant l'obtention de la personnalité juridique, l'association sans but lucratif requérante n'est pas autorisée à exercer ses activités». Enfin, l'article 5 prévoit que silence gardé par les autorités vaut un refus d'octroi de la personnalité juridique.

Le ministre de la justice justifie ces dispositions par la volonté de limiter la prolifération des associations sans but lucratif (ASBL) qui mettent en péril l'accomplissement par l'Etat de son rôle d'Etat gendarme, garant de l'ordre et de la loi.

Nous souhaiterions souligner dans un premier temps que dans son premier rapport thématique, le précédent Rapporteur sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association estime que le droit international protège les associations enregistrées et non-enregistrées mais aussi que les membres de l'association doivent pouvoir réaliser leurs activités librement (A/HRC/20/27, para 56). Il considère par ailleurs qu'une «procédure de notification», plutôt qu'une «procédure d'autorisation préalable» qui exige l'approbation des autorités pour constituer une association en personne morale, est plus conforme au droit international des droits de l'homme et devrait être adoptée par les États. Dans le cadre d'une telle procédure de notification, les associations se voient automatiquement accorder la personnalité juridique dès que ses fondateurs en notifient la création aux autorités (A/HRC/20/27, para 58).

De plus, le fait de laisser au ministre de la justice seul le pouvoir discrétionnaire d'octroyer la personnalité juridique à une association et que son silence vaut refus, ne semble pas aller dans le sens d'une procédure discursive, impartiale et transparente.

Nous soulignons à cet égard qu'il est d'importance particulière que la procédure établissant l'organisation ne soit pas démesurément lourde et sujette à la discrétion administrative. Au contraire, lorsqu'une procédure d'enregistrement est requise, celle-ci doit éviter les exigences arbitraires ou de longs retards dans l'approbation d'enregistrement pour faciliter une procédure simple, expéditive et non-onéreuse (A/HRC/20/27, para 56, 57).

Enfin, toute décision rejetant une demande d'enregistrement doit être dûment motivée et communiquée par écrit aux requérants et les associations dont les requêtes ont été rejetées devraient pouvoir faire appel de la décision devant un tribunal impartial et indépendant (A/HRC/20/27, para 61).

2. Restrictions concernant les activités et l'organisation des associations

L'article 2 al. 2 du projet de loi prévoit que :

«toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite contraire à la constitution, aux lois et aux bonnes mœurs ainsi que celle qui aurait pour buts ou qui poserait des actes qui portent atteinte à l'intégrité du territoire national, à la forme républicaine du gouvernement, ou qui serait de nature à compromettre la sécurité et l'ordre publics, à occasionner des troubles politiques, à jeter le discrédit sur les institutions politiques ou leur fonctionnement et, etc... est nulle de plein droit».

Nous tenons à mettre en exergue le caractère vague des causes de nullité des ASBL, en particulier celles concernant une cause contraire «aux bonnes mœurs» et celles pouvant «occasionner des troubles politiques», ou jetant «le discrédit sur les institutions (...)» permettant une interprétation discrétionnaire de ces causes par l'autorité administrative sans contrôle judiciaire. Ce point, accroît d'autant plus le pouvoir du ministre de la justice, autorité chargée d'ordonner la dissolution ainsi que la «confiscation» ou la «destruction des biens ayant servi aux activités de l'association».

Par ailleurs, cet amendement pourrait négativement impacter le droit à la liberté de réunion pacifique car il laisse la possibilité aux autorités de sanctionner toute activité qui pourraient - selon une interprétation large et partielle - discréditer les institutions ou leur fonctionnement. En effet, l'organisation d'une manifestation, d'un sit-in ou encore d'une conférence dénonçant les actions du Gouvernement, pourrait être interdite car considérée comme «discréditant les institutions».

Les articles 18 et 19 prévoient également d'autres causes engendrant la nullité de l'organisation : si l'un des membres chargés de l'administration de l'association ne jouit pas de ses droits civils et politiques (art. 18) ou bien encore si la majorité des deux tiers de ses membres effectifs prononcent sa dissolution (art. 19).

Enfin, conformément à l'article 11, chaque changement relatif aux modifications statutaires et à la nomination des fonctionnaires chargés de l'administration ou de la gestion de l'association doit être notifié au ministère de la Justice et au ministre sectoriel des activités de l'association sans but lucratif. Le non-respect de cet article ou la fourniture d'informations inexactes peuvent conduire à la dissolution de l'association par le ministre de la justice, encore une fois, sans aucun contrôle judiciaire. Le ministre de la justice prend également acte des modifications et nominations après avis du ministre compétent (art. 64).

Nous sommes d'avis que les membres d'une association devraient être libres de déterminer les statuts, la structure et les activités de celle-ci et de prendre leurs décisions à l'abri de toute ingérence de l'État. Les associations devraient jouir notamment des droits d'exprimer une opinion, de diffuser des informations, de s'adresser à la population

et d'intervenir auprès des gouvernements et devant les organes internationaux des droits de l'homme (A/HRC/20/27, para 64).

De plus, nous rappelons que la dissolution d'une association est l'une des plus sévères restrictions au droit d'association et ne devrait être possible que lorsqu'il existe un danger imminent résultant de la violation flagrante du droit international (A/HRC/20/27, para 75).

3. Restrictions concernant l'accès aux financements des associations

Sous prétexte de lutter contre le blanchiment d'argent et d'accroître la transparence, le projet de loi modifie l'article 7 en ajoutant que l'origine des ressources (fonds) ainsi que les dons et legs à l'association doivent être mentionnés dans le statut des associations sans but lucratif.

La possibilité pour les organisations de la société civile de recevoir des fonds et d'autres ressources de sources nationale, étrangère et internationale fait partie intégrante du droit à la liberté d'association et ces restrictions violent l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme, y compris le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (A/HRC/23/39).

Nous considérons que les associations, enregistrées ou non, devraient avoir le droit de solliciter des fonds et des ressources auprès d'entités nationales, étrangères et internationales et de recevoir de tels fonds, notamment d'individus, d'entreprises, d'organisations de la société civile, de gouvernements et d'organisations internationales. Il est également considéré comme une meilleure pratique, une législation qui ne prescrit pas l'approbation des autorités avant de recevoir un financement national et étranger, quels que soient les objectifs des organisations concernées (A/HRC/20/27, para. 68). Nous estimons qu'il s'agirait là aussi d'une ingérence indue de l'État dans le fonctionnement des ASBL.

C'est ce qu'a confirmé le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 22/6 dans laquelle il demande aux États de veiller à ce que les exigences en matière d'établissement de rapports «n'entraient pas [l'] autonomie fonctionnelle [des associations]» et à ce «qu'aucune restriction ne soit imposée de façon arbitraire aux sources potentielles de financement».

4. Restrictions imposées aux associations étrangères

Les articles 30, 30 bis 30 ter du projet de loi encadrent les associations étrangères dont la formation et les activités doivent être préalablement autorisées par décret du Premier ministre sur proposition du ministre de la justice (article 30). L'article 30 bis interdit aux associations étrangères «d'exercer une activité politique» et la réception de tout financement doit être notifiée au Premier ministre. Enfin, l'article 30 ter impose

l'obligation supplémentaire de demander une autorisation distincte pour chacun des établissements que possède une organisation en République Démocratique du Congo.

Il est à craindre que de telles obligations réduisent considérablement les activités des organisations étrangères. En particulier, l'interdiction de mener toute activité politique traduit ostensiblement la volonté de restreindre leur capacité de fonctionnement. Nous souhaiterions réitérer nos inquiétudes quant au fait que c'est au ministre de la justice qu'il incombe d'évaluer ces activités, sans recours judiciaire possible.

Sans vouloir préjuger de l'exactitude des informations en notre possession sur ce projet de loi, nous tenons à exprimer notre profonde préoccupation quant à l'extension de sa portée et son incidence néfaste prévisible sur l'exercice des droits à la liberté de réunion et d'association pacifiques et à la liberté d'expression. S'il était adopté, ce projet de loi représenterait un net recul pour les libertés fondamentales en République Démocratique du Congo.

Comme il nous incombe, conformément aux mandats qui nous ont été confié par le Conseil des droits de l'homme, de clarifier tous les cas ou situations portés à notre attention, nous vous serions reconnaissant de bien vouloir clarifier les éléments suivants:

1. Veuillez fournir toute information ou commentaire concernant les inquiétudes relatées ci-dessus.
2. Veuillez fournir des précisions quant aux mesures prises par le Gouvernement afin d'assurer la stricte compatibilité du projet de loi avec les normes internationales en matière de droits de l'homme telles que prévues dans les traités ratifiés par la République Démocratique du Congo, notamment en ce qui concerne les droits à la liberté d'expression, et à la liberté de réunion et d'association pacifiques.

Nous serions reconnaissants de recevoir de votre part une réponse à ces questions dans un délai de 60 jours. Nous nous engageons à ce que la réponse du Gouvernement de votre Excellence soit reflétée dans le rapport que nous soumettrons au Conseil des droits de l'homme pour examen.

Dans l'attente de votre réponse, je demande au Gouvernement de Votre Excellence de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les dispositions du projet de loi et leur mise en œuvre soient conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme que la République Démocratique du Congo s'est engagée à respecter en ratifiant les traités pertinents.

Enfin, nous souhaitons informer votre gouvernement que cette communication sera mise à la disposition du public et affichée sur les pages Web du mandat du Rapporteur spécial sur le droit à la liberté d'expression et de la Rapporteuse spéciale sur les droits à la liberté d'association et de manifestation pacifique (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/LegislationAndPolicy.aspx> et

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/SRFreedomAssemblyAssociationIndex.aspx>). Elle sera également incluse dans les rapports de communication périodiques des Procédures spéciales au Conseil des droits de l'homme. Toute réponse du Gouvernement de Votre Excellence sera par ailleurs rendue publique de la même manière.

Veillez agréer, Excellence, l'assurance de notre haute considération.

David Kaye

Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression

Annalisa Ciampi

Rapporteuse spéciale sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association

Michel Forst

Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme