

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

Réf. : OL CIV 1/2025
(Veuillez utiliser cette référence pour répondre)

24 mars 2025

Excellence,

Nous avons l'honneur de nous adresser à vous en nos qualités de Rapporteuse spéciale sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association ; Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression ; Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, conformément aux résolutions 50/17, 52/9, 52/4 et 49/10 du Conseil des droits de l'homme.

Dans ce contexte, nous souhaiterions attirer l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur des informations que nous avons reçues concernant **l'ordonnance n°2024-368 du 12 juin 2024 relative à l'Organisation de la Société Civile (OSC)**.

Nous exprimons notre préoccupation quant au fait que l'ordonnance, dans sa forme actuelle, imposerait des réglementations excessivement strictes et accorderait un contrôle gouvernemental injustifié sur les opérations des OSC, y compris par le biais de la dissolution. À notre avis, cette ordonnance est susceptible de limiter considérablement l'indépendance et l'autonomie des organisations de la société civile en Côte d'Ivoire, ce qui serait contraire au droit des associations de fonctionner librement et sans ingérence indue du gouvernement. Nous encourageons le Gouvernement de son Excellence à réviser cette ordonnance en tenant compte de nos commentaires, afin de s'assurer qu'elle ne limite pas indûment les capacités des organisations de la société civile à mener à bien leurs activités essentielles.

Contexte d'adoption de l'ordonnance

En 2021, le Ministère de l'Intérieur aurait exprimé son intention d'adopter des réglementations pour le secteur des OSC et aurait présenté un avant-projet de loi qui aurait été discuté lors d'un atelier avec différentes parties prenantes, qui s'est tenu à Bassam du 21 au 24 septembre 2021. Selon les informations reçues, le processus de consultation avec la société civile n'a pas permis une consultation large et pluraliste.

Le 12 juin 2024, le Président de la République a adopté l'ordonnance n°2024-368 du 12 juin 2024 relative à l'organisation de la société civile et l'ordonnance est devenue exécutoire. L'ordonnance mentionne les OSC mais le contenu suggère la possibilité que l'ordonnance puisse concerner d'autres types d'associations. Un atelier d'appropriation de l'ordonnance a été organisé en octobre 2024 à l'intention des ministères techniques et des structures étatiques concernés ainsi qu'à celle de certaines OSC. Il a été rapporté que les contributions soumises par les OSC n'ont pas été prises en compte par le Ministère de l'Intérieur.

Nous avons reçu de nouvelles informations indiquant que le 10 mars 2025, la Commission des Affaires Générales et Institutionnelles (CAGI) a adopté par majorité le projet de loi portant ratification de l'Ordonnance n°2014-368 du 12 juin 2024 relative à l'Organisation de la Société Civile.

Normes internationales pertinentes en matière de droits humains

L'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), ratifié par la Côte d'Ivoire le 26 mars 1992, protège le droit à la liberté d'association et prévoit que toute restriction à l'exercice de ce droit doit remplir trois conditions.

Légalité : les restrictions doivent être « établies par la loi ». Toutefois, une restriction ne remplit pas cette exigence simplement parce qu'elle est formellement promulguée en tant que loi nationale. L'exigence de légalité fait également référence à la qualité de la loi. Les lois en question doivent être accessibles et suffisamment précises pour permettre aux membres de la société de décider comment réguler leur conduite (prévisibilité) et ne doivent pas conférer un pouvoir discrétionnaire illimité ou excessif aux autorités chargées de les appliquer.

Nous rappelons que l'article 4 du PIDCP permet des restrictions à la liberté d'association, à condition qu'elles respectent les critères suivants :

Légitimité : pour être légale, toute restriction doit protéger uniquement les intérêts énumérés à l'article 22(2) du PIDCP : la sécurité nationale, la sûreté publique, l'ordre, la protection de la santé ou de la moralité publiques, ou la protection des droits et libertés d'autrui.

Nécessité et proportionnalité : pour satisfaire à la condition de nécessité, les autorités doivent démontrer que la restriction peut réellement être efficace pour atteindre l'objectif légitime et constitue le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient atteindre l'objectif visé. L'État doit également prouver que la mesure est nécessaire pour prévenir une menace réelle et non hypothétique à l'une des causes de prescription, comme la sécurité nationale ou l'ordre public (A/HRC/23/39, par. 23). Lors de l'évaluation de la proportionnalité d'une restriction imposée aux associations, les États doivent examiner 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 faute. Les restrictions ne doivent ni porter atteinte à l'essence du droit ni viser à décourager et produire un effet paralysant empêchant son exercice (A/HRC/50/23, par. 14).

En vertu de l'article 2 du PIDCP, les États ont la responsabilité de prendre des mesures délibérées, concrètes et ciblées pour s'acquitter des obligations reconnues dans le Pacte, notamment en adoptant des lois ou d'autres mesures nécessaires pour donner effet, sur le plan interne, aux droits énoncés dans le Pacte. Les États sont tenus de veiller à ce que le système juridique national soit compatible avec les obligations et devoirs de l'État découlant des traités.

Procédure régulière : les États doivent veiller à ce que les sanctions pour non-respect des obligations légales soient proportionnelles à l'irrégularité présumée. De

plus, des procédures telles que des inspections et des audits renforcés, ainsi que des sanctions telles que la suspension, la dissolution ou la fermeture d'une association, ne peuvent être imposées qu'en dernier recours et sur décision judiciaire préalable.

De même, les associations doivent avoir accès à des recours effectifs en cas de violation de leur droit d'accès aux ressources. À cet effet, il faut garantir que toutes les associations puissent accéder à des organes judiciaires indépendants, impartiaux et efficaces, ainsi qu'à des processus indépendants de contrôle et de révision judiciaire contre l'arbitraire et les abus dans l'application des lois susceptibles d'affecter le droit d'accès aux ressources, y compris celles concernant le financement du terrorisme. (A/HRC 53/38/add.4).

Non-discrimination : les États ont la responsabilité, selon le droit international des droits de l'homme, de respecter, protéger et faciliter le droit à la liberté d'accès aux ressources pour les organisations de la société civile. Les obligations des États doivent être mises en œuvre de manière non discriminatoire, en accordant une attention particulière aux droits et aux besoins des personnes appartenant à des groupes ou populations particulièrement à risque de discrimination et de marginalisation. Établir des régimes différents d'enregistrement et de présentation de rapports pour les OSC en fonction de leurs sources de financement semblerait contrevenir au principe de non-discrimination.

Le droit d'association est également protégé par l'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 10 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, ratifiée par le Gouvernement de votre Excellence en 1992.

Nous renvoyons également le Gouvernement de votre Excellence aux Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, qui stipulent que la législation nationale sur la liberté d'association doit être rédigée de manière à faciliter et à encourager la création d'associations et à promouvoir leur capacité à poursuivre leurs objectifs. Cette législation doit également être élaborée en consultation avec la société civile. Ces Lignes directrices stipulent également que toute limitation des objectifs autorisés des associations doit être « conforme au principe de légalité », « poursuivre un but public légitime » et « constituer un moyen nécessaire et proportionné d'atteindre ce but dans une société démocratique ». Les droits d'expression des associations comprennent le droit de critiquer l'action de l'État, de défendre les droits des personnes et des communautés marginalisées et vulnérables et de commenter publiquement le bilan d'un État en matière de droits humains auprès des institutions nationales et internationales. En effet, les États ont l'obligation positive « d'établir des mécanismes permettant aux associations de participer à la formulation de la loi et de la politique ». Le Principe fondamental VII des Lignes directrices demande que les décisions concernant les associations soient « prises en toute clarté et transparence », « défendues par une argumentation écrite » et « contestables devant des tribunaux indépendants ».

Les Lignes directrices prévoient également que « il est à noter en particulier que les associations ne sont pas tenues de communiquer aux autorités compétentes des détails tels que les procès-verbaux de leurs réunions, la liste de leurs membres ou des données personnelles concernant ces derniers ». Les directives interdisent également les inspections de l'État visant à vérifier la conformité d'une organisation à ses propres

procédures internes. En fait, aucune inspection n'est autorisée, sauf en cas d'« allégation de violation grave de la loi » et, même dans ces situations, les inspections ne peuvent avoir lieu qu'« à la suite d'une ordonnance judiciaire comportant un exposé clair des motifs juridiques et factuels justifiant cette intervention ». Bien que certaines obligations de déclaration soient autorisées, elles doivent être fondées sur la présomption de légalité des associations et de leurs activités et ne doivent pas interférer avec les activités de gestion interne des associations. Toute obligation de déclaration doit viser à garantir la bonne gestion financière.

En outre, les Lignes directrices prévoient que la suspension ou la dissolution d'une organisation ne peut avoir lieu que dans le contexte d'une violation grave du droit national, dans le respect des droits régional et international des droits humains et en dernier recours. La suspension ne peut être prononcée qu'à la suite d'une décision de justice, et la dissolution qu'à l'issue d'une procédure judiciaire complète et de l'épuisement de tous les mécanismes de recours disponibles. Ces décisions doivent être rendues publiques et fondées sur des critères juridiques clairs, conformément aux droits régional et international des droits humains.

Incompatibilité de l'ordonnance avec les normes internationales en matière de droits humains

Procédures d'enregistrement lourdes et peu claires qui porteraient atteinte à la liberté d'association

L'article 3 de cette ordonnance indique que « [l]es OSC fondées sur une cause ou ayant un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs sont nulles et de nul effet. » De plus, l'article 12 indique que « les membres chargés de l'administration ou de la direction de l'OSC sont soumis à une enquête de moralité diligentée à l'initiative de l'autorité chargée des OSC territorialement compétente, par la brigade de gendarmerie ou par le commissariat de police du lieu du siège social de l'OSC à un coût fixé par voie réglementaire. L'enquête de moralité consiste à vérifier notamment l'authenticité des pièces, l'exactitude des informations, la probité, l'intégrité et l'honorabilité des membres. [...] »

Dans l'ordonnance, il n'y a pas de définition de « bonnes mœurs » ni de « probité, [d]'intégrité ni [d]'honorabilité » et par conséquent cela relève de la discrétion du Gouvernement, ce qui à notre avis, pourrait porter atteinte au principe de sécurité juridique. Le droit à la liberté d'association s'applique également aux associations elles-mêmes, ce qui implique que les membres de l'association ont le droit de choisir avec qui s'associer, ce qui a été souligné par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Dans ses Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique, concrètement le paragraphe 8 affirme que « [c]eux qui fondent et appartiennent à une association peuvent choisir qui admettre comme membres, sous réserve de l'interdiction de la discrimination. »

L'article 7 de l'ordonnance indique que « [l]es OSC doivent faire l'objet d'une déclaration préalable à la Direction compétente du ministère en charge de l'Administration du Territoire, à la préfecture ou à la sous-préfecture du lieu d'établissement du siège social en Côte d'Ivoire. Lorsque l'OSC a son siège à

l'étranger, la déclaration est faite à la préfecture ou à la sous-préfecture de son principal établissement en Côte d'Ivoire. La déclaration préalable est faite par écrit sur papier libre ou en ligne par les soins des membres fondateurs ou de l'organe exécutif. Elle fait connaître la nature de l'OSC, le titre et son objet, l'adresse, le siège et, éventuellement, celui de ses établissements et les noms, professions et domiciles de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration ou de sa direction. Dans le délai de sept jours à compter de la saisine, il en est donné récépissé de dépôt énumérant les pièces annexées. Le récépissé est daté et signé par l'autorité chargée des OSC territorialement compétente. La délivrance du récépissé de dépôt par l'autorité chargée des OSC territorialement compétente est conditionnée par le dépôt des pièces telles qu'énumérées aux articles 10 et 11 suivants. »

Par conséquent, l'article 8 de cette ordonnance indique que « [l]e récépissé de dépôt ne vaut pas déclaration. Pendant un délai de deux mois à compter du dépôt de la déclaration, l'OSC ne peut exercer aucune activité. » L'article 11 indique que « [l]es statuts doivent spécifier la nature et l'objet de l'organisation, les droits et obligations des membres et celui du personnel opérationnel. » Ils doivent également mentionner l'engagement des membres de l'OSC à se conformer aux dispositions de la présente ordonnance. Le dernier paragraphe de cet article est contraignant pour les membres d'une OSC dans la mesure où l'adhésion à une OSC est libre et volontaire.

Nous sommes préoccupés par le fait que les dispositions mentionnées, en particulier les articles 7, 8, 11 et 12 de l'ordonnance imposent des procédures bureaucratiques excessives, des périodes d'attente et un contrôle gouvernemental qui sont susceptibles d'entraver considérablement la formation et le libre fonctionnement des organisations de la société civile. Ces exigences, y compris la déclaration préalable obligatoire, le moratoire de deux mois sur les activités, l'obligation de se conformer à l'ordonnance dans les statuts de l'organisation et l'enquête morale sur les membres, semblent être incompatibles avec l'article 22 du PIDCP, qui prévoit le droit à la liberté d'association sans restriction injustifiée ni ingérence excessive de l'État.

Ingérence excessive dans les activités des ONG

L'article 47 de l'ordonnance autorise les visites de l'administration publique. L'autorité chargée des OSC visite leurs locaux et rédige un rapport à transmettre au ministère en charge de l'administration du territoire. L'objet et la fréquence des visites ne sont pas précisés.

Il n'y a pas d'informations claires sur le moment à partir duquel une organisation peut être visitée ou sur l'objectif et le type de visite. L'administration se réserve le droit de contrôler les activités des OSC, y compris en exigeant des documents concernant leurs opérations, qui pourraient être utilisés pour établir ou éventuellement restreindre l'exercice de leurs activités, dans le cadre d'un processus discrétionnaire de réglementation excessive. Sous sa forme actuelle, nous estimons donc que l'ordonnance susmentionnée risque de limiter la liberté d'action de la société civile, en permettant à l'administration publique d'exercer

une surveillance excessive.

Nous rappelons que la liberté d'association est une composante essentielle de la démocratie car elle permet aux individus « d'exprimer leurs opinions politiques, de se livrer à des activités littéraires et artistiques et à d'autres activités culturelles, économiques et sociales, de pratiquer une religion ou d'autres croyances, de former des syndicats et des coopératives et d'y adhérer, et d'élire des dirigeants pour représenter leurs intérêts et leur demander des comptes », comme le stipule la résolution 15/21 du Conseil des droits de l'homme. Nous faisons remarquer que selon l'article 22 du PIDCP, « l'exercice de ce droit ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui sont prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à l'ordre public, à la protection de la santé ou de la moralité publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Nous rappelons que les OSC ne doivent pas être limitées à des activités définies et approuvées par le Gouvernement. En outre, les associations ne devraient pas être tenues d'exercer un certain type d'activité ou d'opérer dans un domaine particulier. Nous rappelons au Gouvernement de Votre Excellence que « les membres des associations devraient être libres de déterminer leurs statuts, leur structure et leurs activités et de prendre des décisions sans ingérence de l'État » (A/HRC/20/27, par. 64) afin qu'ils puissent effectivement exercer leurs droits à la liberté d'association, d'opinion et d'expression.

Accès au financement

Nous observons que l'article 64 de l'ordonnance prévoit que les OSC sont soumises aux dispositions spécifiques de la législation relative à la Lutte contre le Blanchiment de Capitaux, le Financement du Terrorisme et de la Prolifération des Armes de Destruction Massive (LBC/FT/FP) « lorsqu'elles ont pour objet principal la collecte ou la distribution de fonds à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives, sociales ou confraternelles, ou pour tout autre type de bonnes œuvres ».

Pour sa part, l'article 65 indique que « [l]es OSC visées à l'article 64 de la présente ordonnance sont soumises aux obligations de vigilance prévues par la législation relative à la LBC/FT/FP. Toute OSC telle que définie par cet article, qui souhaite collecter des fonds, recevoir ou ordonner des transferts de fonds, doit solliciter son inscription sur le registre visé à l'article 68. Par ailleurs, les OSC identifiées doivent communiquer ou déclarer à la direction compétente du ministère en charge de l'Administration du Territoire toute donation reçue d'une valeur égale ou supérieure à un seuil fixé par l'autorité compétente pour l'inscription sur le registre visé à l'article 68. Cela inclut la fourniture des coordonnées complètes du donateur, la date, la nature et le montant de la donation, ainsi que leurs états financiers annuels dans les délais prescrits.

À ce titre, les OSC telles qu'identifiées comme « à risque » par le département compétent du ministère en charge de l'Administration Territoriale régulent et supervisent la conformité AML/CFT/FP pour les OSC définies conformément

au premier alinéa de l'article 66 doivent :

- a) disposer de procédures formelles pour vérifier l'identité, les références et la réputation de leurs bénéficiaires et OSC associées ;
- b) effectuer leurs opérations par l'intermédiaire de circuits financiers réglementés, chaque fois qu'elles le peuvent. »

Nous sommes préoccupés par le fait que les articles 64 et 65 de l'ordonnance n'adoptent pas une approche strictement fondée sur les risques et proportionnée aux risques de financement du terrorisme posés par certaines OSC, comme l'exige la recommandation révisée 8 du GAFI. Au lieu de cela, ils appliquent les exigences de vigilance accrue à toutes les OSC relevant des catégories identifiées (à savoir celles impliquant des financements à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives, sociales ou fraternelles, ou pour tout autre type de bonnes œuvres). Ces catégories couvrent une gamme diversifiée d'OSC de tailles et de caractéristiques différentes, dont seules certaines peuvent présenter des risques particuliers ; une approche plus différenciée de leur surveillance et de leur suivi, ou de leur supervision, semble donc justifiée. Nous encourageons le Gouvernement de votre Excellence à expliquer la base de son évaluation selon laquelle toutes les OSC de toutes ces catégories présentent le même niveau de risque de financement du terrorisme.

Nous sommes préoccupés par le fait que la détermination d'un seuil de donation prévue à l'article 65, paragraphe 5(b) pourrait être un motif de limiter les fonds et permettre une définition arbitraire du seuil par l'autorité compétente. Les Lignes directrices de la Commission africaine clarifient le régime de limitation aux droits à la liberté d'association et de réunion. Au-delà de l'exigence de la légalité, les limitations doivent être nécessaires et proportionnelles au but légitime poursuivi.

Le Rapporteur spécial sur le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association a établi que le droit des associations d'accéder librement aux sources de financement nationales et internationales fait partie intégrante du droit à la liberté d'association et constitue un élément crucial pour l'existence et le bon fonctionnement de toute association (A/HRC/50/23, par. 15). Dans le même sens, le Comité des droits de l'homme a souligné que « le droit à la liberté d'association ne comprend pas 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 », y compris l'utilisation des ressources reçues sous forme d'aide de l'étranger. (A/HRC/23/39, par. 8). À cet égard, nous soulignons qu'en tant que composantes essentielles de la promotion des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit, les organisations de la société civile doivent avoir accès aux ressources nécessaires pour mener à bien leur mission.

À partir de ce qui est établi par l'article 22 du PIDCP, le Rapporteur spécial sur le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association a précisé le contenu, l'objet et l'étendue des obligations minimales des États en ce qui concerne le droit d'accès au financement. Il a été établi que l'article 22 prévoit des obligations étatiques négatives et positives.

Les obligations positives exigent de créer, établir et maintenir un environnement propice pour que les associations, telles que les organisations non gouvernementales, puissent fonctionner efficacement. Ce devoir inclut la fourniture des conditions nécessaires pour faciliter l'accès aux ressources financières. Les actions concrètes par lesquelles cette obligation se développerait incluent l'octroi d'avantages fiscaux et la réduction des coûts des transferts bancaires (A/HRC/50/23, par. 12).

Les obligations négatives imposent un devoir de s'abstenir d'élaborer et d'appliquer des lois et de mener des pratiques qui portent atteinte aux droits humains, en particulier le droit à la liberté d'association et, comme élément inhérent à ce droit, le droit d'accès au financement (A/HRC/50/23, par. 13).

Nous rappelons que selon cet article, le droit à la liberté d'association ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont 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.

Dans la résolution 22/6, le Conseil des droits de l'homme a exhorté les États à faire en sorte que les mesures de contrôle visant les individus, les groupes ou les organes de la société n'entravent pas leur autonomie fonctionnelle. Les États doivent veiller à ce que toute restriction au droit des organisations de la société civile à accéder à des financements et des ressources soit conforme aux exigences internationales des droits de l'homme en matière de légalité, de but légitime, de nécessité et de proportionnalité dans une société démocratique, comme prévu à l'article 22(2) du PIDCP. Au paragraphe 9(b) de cette résolution, le Conseil a demandé aux États de « veiller à ne pas imposer de restrictions de façon arbitraire aux sources potentielles de financement dont l'objectif est de soutenir les activités des défenseurs des droits de l'homme, conformément à la Déclaration [sur les défenseurs des droits de l'homme], en dehors des restrictions s'appliquant habituellement à toute autre activité sans lien avec les droits humains menée dans le pays, lesquelles ont pour but de garantir la transparence et la responsabilité et, à ce qu'aucune disposition législative ne criminalise ou discrédite les activités de défense des droits de l'homme au motif de l'origine de leur source de financement ».

En outre, nous vous référons aux principes fondamentaux énoncés dans la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme. En particulier, nous souhaitons nous référer aux articles 1 et 2 de cette Déclaration qui stipulent que chacun a le droit de promouvoir et d'œuvrer pour la protection et la réalisation des droits humains et des libertés fondamentales aux niveaux national et international et que chaque État a la responsabilité première et le devoir de protéger, promouvoir et mettre en œuvre tous les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Il est important de noter également l'article 13 de la Déclaration, qui stipule que « [t]oute personne 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 humains et les libertés fondamentales par des moyens pacifiques, conformément à l'article 3 de la

présente Déclaration ».

En ce qui concerne le financement du terrorisme, nous souhaitons également rappeler au Gouvernement de votre Excellence que ses obligations en matière de droits humains s'appliquent pleinement dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, y compris lors de l'adoption de mesures de lutte contre le financement du terrorisme. Le financement du terrorisme préoccupe les États depuis longtemps, comme en témoignent la négociation et l'adoption de la Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme, qui prévoit le gel, la saisie ou la confiscation des fonds provenant de ces infractions, à laquelle le Gouvernement de votre Excellence a adhéré en 2002. Depuis lors, un certain nombre de résolutions du Conseil de sécurité ont expressément appelé à la criminalisation du financement du terrorisme, notamment la résolution 1373 du Conseil de sécurité, qui a fait date et, la résolution 2462 du Conseil de sécurité, première résolution globale portant sur la prévention et la répression du financement du terrorisme. Cette dernière résolution « [d]emande aux États Membres de veiller à ce que toutes les mesures prises pour lutter contre le terrorisme, y compris les mesures prises pour lutter contre le financement du terrorisme [...] soient conformes aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, notamment le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés ».

Normes relatives au financement du terrorisme

Comme le souligne le mandat du Rapporteur spécial sur la liberté de réunion pacifique et d'association « le soutien au terrorisme » et d'éventuelles menaces pour la sécurité nationale ou l'ordre public » et « la stigmatisation s'inscrit dans la politique de négation et de déni des abus contre la société civile et les manifestants menée par les autorités, tout en rejetant la responsabilité sur ceux qui exercent leurs droits fondamentaux » (A/79/263, par. 57 et par. 87).

En octobre 2024, la Côte d'Ivoire s'est engagée politiquement à haut niveau à travailler avec le GAFI et le GIABA pour renforcer l'efficacité de son régime de LBC/FT. Depuis l'adoption de son rapport d'évaluation mutuelle (REM) en juin 2023, la Côte d'Ivoire a progressé de manière significative sur plusieurs des actions recommandées contenues dans son REM, notamment en renforçant son cadre juridique de LBC/FT en adoptant plusieurs modifications législatives et réglementaires importantes, en actualisant l'analyse de BC/FT en rédigeant des rapports typologiques sur les infractions sous-jacentes à plus haut risque, en renforçant les ressources humaines et techniques de la CRF et des autorités de poursuite et, en rendant opérationnelle l'agence chargée de la gestion des avoirs saisis et confisqués.¹

Nous reconnaissons les efforts que le Gouvernement de votre Excellence a mis en œuvre pour répondre aux recommandations du Fonds monétaire international et du Groupe d'action financière afin de détecter et de perturber les flux financiers qui alimentent la criminalité et le terrorisme. Nous rappelons à votre Excellence qu'en 2023, des révisions ont été apportées à la recommandation 8 sur les OBNL et, des lignes

¹ <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/increased-monitoring-october-2024.html>

directrices ont été mises à jour sur les bonnes et mauvaises pratiques. L'objectif était de s'assurer que les mesures visant à protéger le secteur des OBNL contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont ciblées et proportionnées et, que les gouvernements ne suppriment pas la société civile par une application excessive des normes du GAFI.

Le GAFI a indiqué que les OBNL qui fonctionnent bien « peuvent également contribuer à la prévention du terrorisme en empêchant la radicalisation et l'extrémisme par un soutien ciblé aux personnes et communautés vulnérables ». Mais ce noble objectif n'est pas atteint si l'application de mesures aux OBNL restreint « leur capacité à fonctionner et à poursuivre efficacement leurs missions, à accéder à des ressources et, dans certains cas, à poursuivre leurs activités légitimes ».

C'est pourquoi la recommandation 8 actualisée invite les gouvernements non seulement à s'abstenir d'appliquer indûment des mesures, y compris celles recommandées dans les examens nationaux réalisés par le GAFI, mais aussi à « protéger les OBNL contre les abus en matière de financement du terrorisme », en préservant l'intégrité du secteur des OBNL, de la communauté des donateurs, des institutions financières et des intermédiaires. Pour ce faire, le GAFI précise que les gouvernements doivent mettre en place des mesures proportionnées et fondées sur le risque, qui constituent le cœur d'une approche efficace de l'identification, de la prévention et de la lutte contre l'utilisation abusive des OBNL à des fins de financement du terrorisme. Il est entendu que la recommandation 8 ne s'applique pas à l'ensemble des associations et ne peut donc pas être utilisée comme une réglementation générale ; « les pays devraient assurer la surveillance ou le suivi des OBNL, mais ils n'ont pas besoin de désigner et de superviser les OBNL en tant qu'entités déclarantes ou de les obliger à exercer un devoir de vigilance à l'égard de la clientèle ».

Parmi les changements apportés à la recommandation 8, particulièrement pertinents pour la discussion menée dans la présente lettre, figurent : i) l'identification périodique des organisations qui relèvent de la définition des OBNL et l'évaluation des risques de fraude financière qu'elles présentent, ii) l'établissement de mesures relatives aux associations présentant un risque plus élevé, et iii) l'évaluation de l'impact des mesures adoptées sur le secteur des OBNL en tant que tel.

Sanctions disproportionnées et pouvoir discrétionnaire excessif de dissolution par le Conseil des Ministres

L'article 22 de l'ordonnance indique que « [t]outes les OSC dont les activités constituent une menace pour l'ordre et la sécurité publics, l'intégrité du territoire national et la forme républicaine de l'État, ou qui sont de nature à compromettre la cohésion sociale, à provoquer la haine entre groupes ethniques ou religieux, à occasionner des troubles politiques, à jeter le discrédit sur les institutions politiques ou leur fonctionnement, à inciter les citoyens à enfreindre les lois, et à nuire à l'intérêt général du pays, peuvent être frappées de dissolution. Dans ce cas, la dissolution est prononcée par décret pris en Conseil des Ministres. »

L'article 22 donne la prérogative au Conseil des Ministres d'apprécier de façon unilatérale les faits et de dissoudre l'organisation.

Cette dissolution automatique, puisqu'elle est prononcée par décret pris par le Conseil des ministres, semble éliminer les garanties d'une procédure régulière, notamment la notification, les motifs et la divulgation des preuves, l'audience équitable et un examen indépendant. Elle semble exclure également une étape des sanctions graduelles et proportionnelles et confère à l'administration un contrôle accru sur les activités des associations. Elle pourrait donc entraîner des restrictions aux libertés d'association, de réunion et d'expression qui ne sont pas nécessaires ou proportionnées, voire autorisées par la loi, car le large pouvoir discrétionnaire de l'exécutif rend la loi « arbitraire ».

Comme l'a souligné le mandat du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, la suspension et la dissolution involontaire d'une association sont les formes les plus sévères de restriction de la liberté d'association. Par conséquent, elles ne devraient être possibles que lorsqu'il existe un danger clair et imminent résultant d'une violation flagrante du droit national, dans le respect du droit international en matière de droits humains. Elle doit être strictement proportionnelle à l'objectif légitime poursuivi et n'être utilisée que lorsque des mesures moins restrictives seraient insuffisantes. En outre, de telles mesures drastiques ne devraient être prises que par des tribunaux indépendants et impartiaux, et des recours contre les décisions de ces tribunaux devraient être possibles (A/HRC/20/27, par. 75). Le rapport du Rapporteur spécial sur la liberté de réunion pacifique et d'association (A/HRC/56/50 par. 34) souligne que « les mesures de protection de la sécurité nationale devraient viser à renforcer, et non à compromettre, les droits et les libertés, ainsi que d'autres valeurs démocratiques. »

Par conséquent, étant donné l'impact négatif que la dissolution d'une organisation pourrait avoir sur l'organisation en question, y compris ses membres et ses bénéficiaires et, sur l'espace civique et la démocratie en général, il est essentiel de veiller à ce que la procédure et les conditions de dissolution des associations soient conformes aux normes internationales ainsi qu'à ce que la législation prévoit la possibilité d'un recours judiciaire effectif contre une décision de dissolution d'une OBNL et que toutes les procédures d'appel de la dissolution soient transparentes, accessibles, équitables non discriminatoires, rapides et peu coûteuses.

Selon les informations reçues, les autorités ivoiriennes avaient déjà commencé à appliquer certaines dispositions restrictives du décret, suspendant plusieurs associations à Abidjan. En Conseil des Ministres, 30 octobre 2024, la dissolution de toutes les associations d'élèves et d'étudiants à caractère syndical a été annoncée.

Nous exprimons également notre préoccupation quant au contenu de l'article, en particulier le fait qu'il inclut des termes vagues, subjectifs et trop généraux tels que « compromettre la cohésion sociale », « occasionner des troubles politiques », « jeter le discrédit sur les institutions politiques ou leur fonctionnement », « inciter les citoyens à enfreindre la loi » et « nuire à l'intérêt général du pays ». Nous estimons que de tels termes pourraient permettre des ingérences dans la liberté d'association qui ne sont ni nécessaires ni proportionnées et sont susceptibles d'abus dans leur application.

Concernant les infractions liées aux discours telles que « provoquer la haine entre groupes ethniques ou religieux », nous rappelons que l'article 20(2) du PIDCP stipule que toute apologie de la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence doit être interdite par la loi. Toutefois, nous soulignons que l'article 20 du PIDCP doit être compris et lu en conjonction avec son article 19 qui protège la liberté d'expression et ne permet que des restrictions limitées de la liberté d'expression conformément aux exigences de l'article 19(3) du PIDCP, à savoir qu'elles doivent être prévues par la loi, poursuivre un but légitime et être nécessaires et proportionnées : (a) Pour le respect des droits ou de la réputation d'autrui ou (b) Pour la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public (ordre public), ou de la santé ou de la moralité publiques. Le Plan d'action de Rabat (A/HRC/22/17/Add.4) fournit des orientations supplémentaires pour définir l'incitation à la haine et l'application de l'article 20 du PIDCP. Plus précisément, il décrit un test de seuil en six parties prenant en compte : (1) le contexte social et politique, (2) le statut de l'orateur, (3) l'intention d'inciter le public contre un groupe cible, (4) le contenu et la forme du discours, (5) l'étendue de sa diffusion et (6) la probabilité de préjudice, y compris l'imminence.

Concernant les sanctions, nous observons que l'article 35 indique que « [s]ont punis des peines portées à l'alinéa 2 de l'article 53, les représentants ou dirigeants d'une ONG coupables de faux ou ayant refusé d'obtempérer aux réquisitions du ministre chargé de l'administration du territoire ou de son délégué »

L'article 53 prévoit différentes sanctions :

- « 1) une amende de 36.000 à 720.000 CFA pour tout contrevenant qui ne se conformeraient pas aux articles 8 (2 mois de non-exercice), 10 alinéa 5 (documents à produire pour la création) et 17 alinéas 1,3, 4 et 5 (amendements obligatoires) ou qui refusent de fournir les registres et pièces de comptabilité sur réquisition de l'autorité chargée des OSC (article 35) ; et
- 2) une peine d'emprisonnement d'un à trois et une amende de 300.000 jusqu'à 3.000.000 CFA pour les membres d'une OSC maintenue ou reconstituée illégalement après dissolution, ainsi que les personnes, qui, sciemment, ont favorisé par quelque moyen que ce soit, la réunion des membres de l'OSC dissoute.
- 3) De plus, à l'égard des contrevenants de nationalité étrangère, le juge peut prononcer l'interdiction du territoire pour une durée maximal de cinq ans. »

L'article 133 prévoit des sanctions liées à la mise en conformité avec l'ordonnance de 2024. Les OSC régulièrement constituées conformément à la loi de 1960 relative aux associations sont tenues de se conformer à la présente ordonnance dans le délai de douze mois, sous peine d'une amende d'un million (1.000.000) CFA. En cas d'observation des obligations prévues à l'alinéa

précédent, trois mois après le prononcé de l'amende, la dissolution de l'OSC peut intervenir dans les conditions prévues à l'article 21.

Le fait que cette ordonnance donne le délai d'un an prévu pour se conformer pose un risque sur les libertés d'opinion, d'expression, de la presse, d'association et de réunion qui sont essentielles pour instaurer un débat public pluraliste, pour assurer la responsabilité et la transparence dans la gouvernance, informer l'opinion publique et garantir la tenue d'élections libres, équitables et transparentes.

L'adoption de normes vagues et imprécises pourrait entraîner un temps d'adaptation pour les organisations, qui, dans de nombreux cas, pourrait augmenter les exigences en matière d'information afin de clarifier les délais et les processus qui pourraient ne pas être clairs, ce qui entraînerait à son tour des retards dans la mise en conformité avec la norme. En outre, de nombreuses organisations, en particulier les petites organisations et les organisations de base, ne pourraient pas avoir la capacité immédiate de gérer les nouveaux processus d'enregistrement et d'établissement de rapports, et pourraient donc avoir besoin d'un temps d'adaptation et de renforcement des capacités pour y parvenir.

Conformément à la directive 55 des directives de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur les associations, « Les États ne sont pas censés imposer des sanctions pénales par le biais des lois régissant les associations à but non lucratif. Toutes les sanctions pénales sont spécifiées dans le code pénal et non ailleurs. La société civile n'est pas régie par des dispositions du droit pénal différentes des dispositions générales applicables du code pénal. »

Impact pour la liberté d'expression et la défense des droits humains

Nous observons que les dispositions de la loi analysées ci-dessus, notamment les articles 8, 11, 12, 47, les normes relatives au financement, la dissolution et nullité des organisations et les sanctions pénales prévues, permettent de restreindre la jouissance du droit à la liberté d'expression. Nous estimons qu'elles sont susceptibles de restreindre l'espace civique et entravent la capacité des défenseurs des droits humains à poursuivre leur travail. Ces dispositions entraîneraient une ingérence excessive du gouvernement et risquent d'être utilisées à mauvais escient pour réduire la dissidence au silence ou même rendre impossible le travail des organisations dédiées à la documentation et de dénonciation des violations des droits humains.

Étant donné que ces dispositions laissent une grande marge de manœuvre et peuvent être appliquées de manière arbitraire, elles pourraient être utilisées pour exercer des représailles contre des organisations critiques et, par leur nature même, elles ont un effet dissuasif sur les organisations de la société civile qui n'oseraient pas s'exprimer de manière critique, dénoncer les violations des droits humains ou exercer leur droit à la liberté d'expression en raison des conséquences potentielles auxquelles elles pourraient être confrontées en vertu de cette législation qui prévoit des restrictions excessivement larges et des sanctions disproportionnées. Nous renvoyons à l'analyse faite ci-dessus pour

chacune de ces dispositions, en notant que la liberté d'expression est directement et gravement affectée chaque fois que l'espace civique est restreint.

Nous rappelons, en outre, que l'article 19 du PIDCP garantit le droit à la liberté d'opinion et le droit à la liberté d'expression, qui comprend le droit « de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen ». Ce droit s'applique en ligne comme hors ligne et protège le droit des organisations de la société civile non seulement à échanger des informations favorables, mais aussi celles qui peuvent critiquer, choquer ou offenser.

Dans son observation générale n°34, le Comité des droits de l'homme a déclaré que les États parties au PIDCP sont tenus de garantir le droit à la liberté d'expression, y compris « le discours politique, le commentaire sur sa propre vie et sur les affaires publiques, le démarchage, la discussion sur les droits humains, le journalisme, l'expression culturelle et artistique, l'enseignement et le discours religieux » (CCPR/C/GC/34, par. 11). En outre, selon le Comité, la pénalisation d'une organisation « au seul motif qu'il a critiqué le gouvernement ou le système politique et social adopté par le gouvernement ne peut jamais être considérée comme une restriction nécessaire à la liberté d'expression » (par. 43).

Le Comité déclare également que « les États parties devraient veiller à ce que les mesures de lutte contre le terrorisme soient compatibles avec le paragraphe 3. Les infractions telles que l'« encouragement au terrorisme » et les « activités extrémistes », ainsi que les infractions consistant à « faire l'éloge », « glorifier » ou « justifier » le terrorisme, devraient être clairement définies afin de garantir qu'elles ne conduisent pas à des ingérences inutiles ou disproportionnées dans la liberté d'expression » (par. 46). À cet égard, le chapitre 8 de l'ordonnance doit être soumis à des définitions claires des activités qui constituent le « terrorisme » et le « financement du terrorisme », pleinement conformes aux normes internationales, y compris la définition proposée par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits humains et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste (A/HRC/16/51, par. 28), afin de s'assurer que les dispositions de ce chapitre ne sont pas utilisées à mauvais escient pour étouffer la dissidence, cibler ou harceler les organisations qui peuvent être critiques à l'égard des autorités.

Toute restriction du droit à la liberté d'expression doit être compatible avec les exigences énoncées à l'article 19(3) du PIDCP. En vertu de ces exigences, les restrictions doivent (i) être prévues par la loi ; (ii) poursuivre l'un des buts légitimes de la restriction, qui sont le respect des droits ou de la réputation d'autrui et la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou de la santé ou de la moralité publiques ; et (iii) être nécessaires et proportionnées à ces objectifs. Il incombe à l'État de démontrer que de telles restrictions sont compatibles avec le Pacte, en prouvant « de manière spécifique et individualisée la nature précise de la menace, ainsi que la nécessité et la proportionnalité de la mesure spécifique prise, notamment en établissant un lien direct et immédiat entre l'expression et la menace » (CCPR/C/GC/34, par. 35). Le Comité des droits de l'homme a rappelé que la relation entre le droit et la restriction et entre la norme et l'exception ne doit pas être inversée. À cet égard, le Comité des

droits de l'homme a déclaré que les restrictions doivent être « l'instrument le moins intrusif parmi ceux qui pourraient remplir leur fonction protectrice ». (CCPR/C/GC/34, par. 34).

En outre, nous souhaitons mettre en lumière les dispositions 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, adoptée par l'Assemblée générale en 1999, également connue sous le nom de la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme (A/RES/53/144). Nous rappelons en particulier l'article 5(b) de la Déclaration, qui stipule que, afin de promouvoir et protéger les droits humains et les libertés fondamentales, chacun a le droit de former des organisations, associations ou groupes non gouvernementaux, de s'y affilier et d'y participer.

Les dispositions soulignées ci-dessus établissent des restrictions qui semblent aller au-delà des limites autorisées par le droit international. Nous encourageons donc la révision de ces articles et sections de l'Ordonnance afin d'assurer leur conformité avec les normes internationales et de garantir qu'ils ne soient pas utilisés de manière arbitraire ou disproportionnée contre des organisations qui peuvent être considérées comme critiques ou dissidentes vis-à-vis des autorités.

Au regard de ces observations, nous invitons le Gouvernement de votre Excellence à apporter des réponses aux points soulevés dans cette communication et à prendre les mesures nécessaires pour assurer que tout texte légal soit en conformité avec les normes internationales relatives à la liberté d'association.

Comme il est de notre responsabilité, en vertu des mandats qui nous ont été confiés par le Conseil des droits de l'homme, de solliciter votre coopération pour tirer au clair les cas qui ont été portés à notre attention, nous serions reconnaissant(e)s au Gouvernement de votre Excellence de ses observations sur les points suivants :

1. Veuillez nous fournir toute information ou tout commentaire complémentaire en relation avec les observations susmentionnées.
2. Veuillez indiquer quelles mesures le Gouvernement de votre Excellence a prises ou prendra pour assurer une large consultation de la société civile, y compris des associations de minorités et des groupes de femmes
3. Veuillez fournir des informations sur les mesures prises pour s'assurer de la compatibilité de l'ordonnance avec les droits à la liberté d'expression, d'association, de la presse et de la vie privée, ainsi qu'avec l'exercice pacifique de défense et promotion des droits humains sans restriction.
4. Veuillez expliquer la base de l'évaluation des risques des OSC vulnérables au financement du terrorisme en vertu des articles 64 et 66 de l'ordonnance.

5. Veuillez fournir des informations sur l'application de l'ordonnance depuis son adoption, ainsi que sur toute initiative prévue pour faire de l'ordonnance une loi nationale.
6. Veuillez préciser dans quelle mesure le Gouvernement de votre Excellence compte prendre en considération les observations mentionnées dans cette communication.

Cette communication, en tant que commentaire sur les lois, règlements ou politiques en instance ou récemment adoptés, ainsi que toute réponse reçue du gouvernement de votre Excellence, seront rendues publiques dans un délai de 48 heures sur le [site internet](#) rapportant les communications. Elles seront également disponibles par la suite dans le rapport habituel présenté au Conseil des Droits de l'Homme.

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

Gina Romero

Rapporteuse spéciale sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association

Irene Khan

Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression

Mary Lawlor

Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme

Ben Saul

Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste