

Rapport mondial du PGO

L'espace civique

La liberté d'association



Principaux éléments

La liberté d'association est un des piliers des droits fondamentaux – avec la liberté d'expression, la liberté de réunion, le droit de participer au déroulement des affaires publiques, la liberté de circulation et l'accès à l'information – qui soutient l'espace civique. Les pays qui garantissent la liberté d'association ainsi que d'autres indicateurs d'un espace civique ouvert sont plus prolifiques autant sur les plans politique, économique et social.¹ Là où la liberté d'association est restreinte, les données ouvertes et la liberté d'accès à l'information sont beaucoup moins à même de se traduire en responsabilité.

Les restrictions à l'association incluent l'entrave à l'entrée et à l'inscription, à l'opération organisationnelle, à l'accès au financement et aux ressources, au travail des revendications, par exemple avec la mise en œuvre de lois sur le lobby, la transparence et les élections, et aux rapports et à la responsabilité. Les mesures de ce genre vont à l'encontre des principes, de la mission et des engagements des membres du PGO.

Lors de l'évaluation des activités et des difficultés relatives à la liberté d'association des membres du PGO, le rapport est arrivé aux conclusions suivantes :

- **Les résultats des pays du PGO sur la liberté d'association sont mitigés.** Bien que plus de la moitié s'en sortent bien, les indicateurs internationaux montrent que 40 % ont des difficultés notables si on se fie à une analyse de 2018 du CIVICUS Monitor par le PGO.²
- **Les difficultés relatives à la liberté d'association se fondent en bonne partie sur les lois.** Environ un quart des pays du PGO ont des lois et des limitations excessivement restrictives sur le fait de recevoir du financement de l'étranger ou de rassembler du financement de l'intérieur.³
- **Les plans d'action sont sous-utilisés.** La plupart des pays du PGO qui ont des difficultés documentées à propos de la liberté d'association n'ont pas entrepris ou exécuté des engagements ambitieux dans le cadre de leurs plans d'action.
- **De fortes réformes peuvent soutenir le travail à but non lucratif.** Les conclusions montrent des difficultés relatives aux inscriptions complexes, à l'obtention d'avantages fiscaux, à la bureaucratie pour justifier du financement et des activités et à l'accès à des sources de financement durables.
- **Les membres du PGO** doivent aussi s'assurer que les réformes « ne portent pas préjudice » à la participation légitime de la société civile dans le processus d'élaboration des politiques et dans la vie civique lorsqu'ils cherchent à atteindre d'autres buts comme la transparence budgétaire, la lutte contre la corruption et d'autres politiques.





La liberté d'association est le droit de se joindre à un groupe formel ou informel pour entreprendre des actions collectives. À l'inverse, il inclut aussi le droit de ne pas être forcé à se joindre à une association. Une association peut être une organisation de société civile (OSC), un club, une coopérative, une organisation non gouvernementale, une association religieuse, un parti politique, un syndicat, une fondation ou même une association en ligne. L'association n'a pas besoin d'être enregistrée pour que la liberté d'association s'applique.⁴

La liberté d'association est un droit universel et fondamental décrit par la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU⁵ et par des accords internationaux subséquents.⁶ Les déclarations internationales sur la liberté d'association ont pour but de :

- Créer des OSC indépendantes, compétentes, efficaces et dynamiques;
- S'assurer que les organisations sont libres de se former et de décider de leurs membres, de choisir comment elles se financent et de choisir ce sur quoi elles vont travailler;
- D'établir des lois internes qui permettent d'exercer la liberté d'association, incluant les libertés qui gouvernent l'existence légale, la structure et la gouvernance, les activités et les profits, les sources de financement, les rapports et l'imposition d'une organisation;⁷
- S'assurer que les politiques et les pratiques qui affectent l'association respectent les normes internationales et le test du triple seuil, soit légalité, nécessité et proportionnalité, en ce qui concerne toute restriction à l'association.⁸

"Place Sergels, Stockholm Suède." Photographie de Pavel L Photo and Video / Shutterstock.com



“Nicaragua, le directeur du journal, Carlos Fernando Chamorro, passe en revue les bureaux saccagés après une descente du gouvernement dans les journaux et les organisations non gouvernementales en décembre 2018.” Photographie de Alfredo Zuniga, AP Photo

L'espace civique est crucial pour un processus de responsabilité et de transparence politique, pour une structure sociale forte et pour la croissance des secteurs économiques et privés.⁹ Comme l'a démontré la recherche de l'équipe B, la liberté d'association, et l'espace civique en général, constituent un avantage commercial et non une menace.¹⁰ La liberté d'association est essentielle à un gouvernement ouvert; elle fait partie des principes fondateurs décrits dans la Déclaration de gouvernement ouvert et subséquemment appuyés par la Déclaration de Paris.¹¹ La théorie du changement du PGO s'appuie en particulier sur le libre fonctionnement des défenseurs et des réformateurs qui sont capables de former des organisations à but non lucratif animés par une mission, que l'on appelle aussi OSC.¹²

- Les OSC sont indispensables pour atteindre les objectifs du processus du PGO : la cocréation de plans d'action biennaux comportant des engagements mis au point en collaboration avec les gouvernements.
- Les OSC sont une composante vitale de la théorie du changement du PGO pour déclencher des réformes vers les gouvernements ouverts.
- Les OSC servent de levier pour aller vers des gouvernements plus transparents. En ayant un libre accès à l'information, les OSC et les autres membres de la société civile sont capables de discuter avec le gouvernement pour informer et influencer les politiques et les pratiques.

- Les OSC créent des gouvernements plus réactifs, car elles aident à vérifier les abus de pouvoir. Elles sont capables de participer au processus d'élaboration des politiques, de l'établissement des priorités des politiques jusqu'à la surveillance des résultats et, bien souvent, la mise en œuvre de services.¹³

Les membres du PGO doivent s'assurer que la liberté d'association est accomplie dans le cadre de leurs plans d'action nationaux (PAN) dans le cadre du PGO autant à l'égard de leur espace civique que de leur éventail d'engagements. Cela signifie que l'on doit garantir que tous les engagements, y compris les engagements relatifs à la transparence, la responsabilisation et la lutte contre la corruption :

- Ne portent pas préjudice, c'est-à-dire qu'ils n'encombrent ou ne restreignent pas la liberté d'association,
- Sont vastes, c'est-à-dire qu'ils améliorent la liberté d'association et prennent une approche qui englobe tout le gouvernement,
- Ont une grande portée, c'est-à-dire qu'ils englobent toute la palette d'enjeux reliés,
- Sont faits sur mesure, c'est-à-dire qu'ils correspondent à des enjeux précis,
- Ont un impact, c'est-à-dire qu'ils produisent des changements mesurables et positifs.

Attaques envers la liberté d'association

La liberté d'association fait face à des attaques dans les pays du PGO et à travers le monde. Il y a eu une tendance notable à imposer des restrictions aux organisations qui travaillent dans la société civile, y compris des lois, des règlements et des pratiques de nature contraignante ainsi que des obstacles notables à l'accès au financement et une réduction du financement.¹⁴

- Les lois contraignantes sont parmi les cinq causes les plus importantes de la réduction de l'espace civique en Asie du Pacifique, en Europe de l'Est et en Asie centrale.¹⁵
- L'International Center for Not-for-profit Law (ICNL) estime que de 2015 à 2018, plus de 72 pays, incluant plusieurs pays membres du PGO, ont adopté des lois qui restreignent les activités des organisations à but non lucratif.¹⁶

Ce type de lois est trop souvent motivé par la politique et on utilise des préoccupations à l'égard de la sécurité pour justifier la restriction de la liberté d'association.¹⁷ La diminution de la liberté d'association est souvent graduelle, mais vaste, ce qui entraîne un affaiblissement de la démocratie, de l'inclusion et de la responsabilisation.¹⁸

Si on se base sur les résultats de l'analyse des données compilées par le CIVICUS Monitor en 2018, près de 40 % des pays du PGO font face à des difficultés relatives à la liberté d'association. Ces problèmes ne sont pas uniformes d'un pays à l'autre,

mais incluent, en ordre du plus au moins commun :

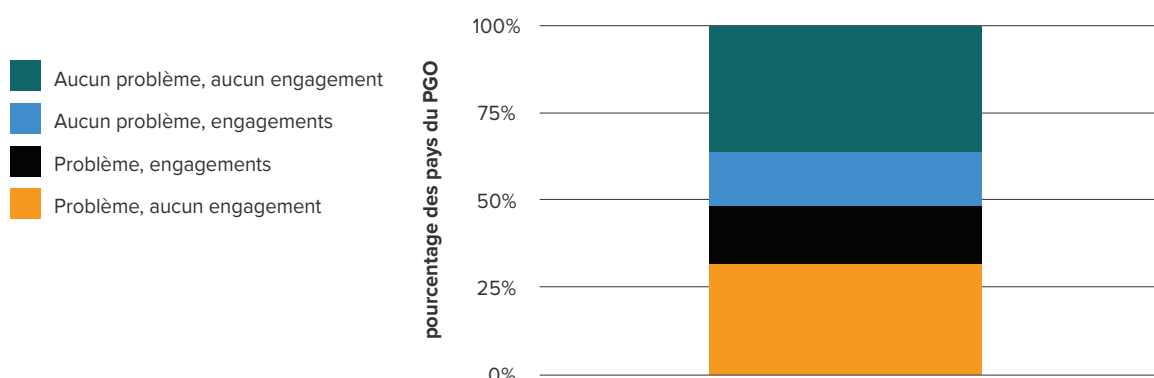
- L'accès au financement : Imposition d'une limite quant aux types de financement possibles, en particulier des sources internationales, ou en offrant peu d'allocations budgétaires de l'intérieur, surtout pour les fournisseurs, ainsi que des difficultés à obtenir un statut d'exemption fiscale (24 %);
- Le statut juridique et la formation : Un processus fastidieux pour enregistrer une organisation (22 %);
- La gouvernance et les opérations : Des exigences lourdes pour établir un comité et des limites déraisonnables sur les activités et la portée des travaux, par exemple les engagements politiques, les plaidoyers pour les droits de la personne ou les domaines commerciaux (13 %);
- Les exigences de suivi : Des obligations onéreuses de remplir des rapports budgétaires et des mises à jour sur l'organisation (7 %).

La liberté d'association peut s'appuyer sur des interprétations au pied de la lettre de lois onéreuses ou, dans d'autres cas, peut se fonder sur l'application inégale des lois pour les organisations et les individus.

La figure 1 montre à quel degré les membres du PGO ont utilisé leurs plans d'action pour résoudre les problèmes fondamentaux relatifs à la liberté d'association. Parmi les pays du PGO qui ont des difficultés relatives à la liberté d'association, la majorité manque d'engagements pour résoudre ces problèmes.

FIGURE 1. La plupart des pays du PGO qui font face à des problèmes notables concernant la liberté d'association manque d'engagements pertinents.

Correspondance entre les problèmes relatifs à la liberté d'association et les engagements du PGO (n = 64)



Source: Base de données des engagements du PGO et données du CIVICUS Monitor encodée par le MEI.¹⁹

LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION



Réussites du PGO : Liberté d'association

Bien qu'il reste beaucoup à faire, les approches pour l'amélioration de la liberté d'association sont bien établies dans certains pays du PGO. Certains membres du PGO ont fait des avancées notables dans la promotion de la liberté d'association à travers leurs engagements, par opposition à d'autres sphères de l'espace civique. Quarante-six pays ont pris des engagements en lien avec le droit à l'association dans leurs plans d'action nationaux du PGO. De 2012 à 2017, le mécanisme d'évaluation indépendant (MEI) du PGO a évalué l'état et le succès de ces efforts et a déterminé que sept de ces pays avaient des engagements ambitieux et particulièrement complets reliés à l'association. Un nouvel engagement est en cours d'examen.²⁰ Ces engagements comprennent des promesses qui se concentrent sur les points suivants :

Réduire les obstacles à l'entrée

- Le plan d'action du Salvador de 2016 à 2018²¹ visait à accélérer le processus de création d'organisation. Avant, il fallait de trois à huit ans et 18 étapes²² pour créer une OSC. Au moment de la publication du présent rapport, au début de 2019, un plan de travail interministériel a été exécuté, en plus d'une proposition législative dont l'approbation est escomptée.
- Près des deux tiers des pays du PGO, incluant le Brésil, le Chili, la Moldavie, l'Arménie, la Bulgarie et la Mongolie, permettent à des OSC non enregistrées d'agir librement. Quelques pays ont des lois qui indiquent clairement que l'enregistrement est volontaire; toutefois, la plupart du temps, les lois sur les OSC n'incluent pas une obligation de s'enregistrer et l'état ne tente pas d'obliger les organisations à s'enregistrer.²³

Renforcer les opérations organisationnelles, soit en ce qui concerne les activités, la structure et la gouvernance

- Dans le cadre du plan d'action du Canada de 2016 à 2018, le pays a inclus un engagement visant à faciliter l'accessibilité à l'information aux OSC en ce qui concerne les règles fiscales sur les activités politiques admissibles pour les organismes de bienfaisance. Cette clarification peut éviter des vérifications arbitraires et non nécessaires.²⁴
- Dans le troisième plan d'action du Kenya, de 2018-2020, le pays a inclus un engagement visant la création d'institutions plus résilientes et durables pour soutenir le gouvernement ouvert,²⁵ ce qui est perçu comme une occasion d'améliorer l'environnement opérationnel et organisationnel des OSC.²⁶

Accroître l'accès au financement et aux ressources

- L'Ukraine a inclus un engagement dans son plan d'action de 2014 à 2016 pour mettre à jour la

législation sur les organisations communautaires²⁷ pour leur permettre de recevoir du financement du gouvernement lors qu'elles offrent des services sociaux ou qu'elles accomplissent des tâches gouvernementales (toujours en attente).²⁸

- La Bulgarie a obtenu une étoile pour un engagement dans le cadre de son premier plan d'action en 2012 pour établir des règles plus claires quant au financement des organisations dans le cadre de sa «Stratégie pour soutenir le développement des OSC.»²⁹
- La Lettonie a fait des efforts concertés avant d'établir des plans d'action et de promouvoir la durabilité et la transparence du financement dans le secteur à but non lucratif au moyen de plusieurs de ces plans. (Voir « Leçons à tirer des réformateurs : Lettonie » à la page suivante.)
- Globalement, la plupart des pays du PGO dans toutes les régions, par exemple l'Argentine, la République tchèque, la Macédoine du Nord, le Salvador, le Malawi, le Ghana et le Kenya, n'ont aucune exigence relative à l'obtention d'une approbation du gouvernement ou à l'enregistrement pour avoir accès à du financement international.³⁰

Améliorer le signalement de la transparence

- La Sierra Leone a inclus un engagement dans son troisième plan d'action (2016-2018), afin d'améliorer la transparence du financement public reçu par les OSC qui ont participé aux activités de rétablissement à la suite de l'épidémie d'Ebola. Les rapports étaient publics et en format données ouvertes.³¹
- Dans son premier plan d'action (2012-2013), la Croatie a créé une nouvelle loi qui a rendu les rapports budgétaires des OSC publics à travers son Registre des organisations non gouvernementales.³² Ce même plan d'action incluait également la création d'une base de données sur les subventions des projets financés par le public qui ont été mises en œuvre par les OSC.³³



LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEUR

Lettonie : Engagement de financement pour la construction d'une société civile

Lorsqu'elle faisait partie de l'Union soviétique, la Lettonie n'avait aucun historique d'organisations de société civile. Après avoir obtenu son indépendance en 1991, la Lettonie a vu son économie prospérer, mais le paysage de la société civile n'a pas mûri à la même vitesse. Dans cette situation, les gouvernements peuvent soutenir efficacement le secteur et les organisations en fournissant le bon mélange de mesures incitatives. Elles incluent souvent moins de paperasserie, des exemptions fiscales ou des taux d'imposition plus bas, des subventions de démarrage, des guichets financiers dédiés ou des subventions pour les OSC et un développement des capacités à travers des formations et d'autres canaux.³⁴ C'est ce que le gouvernement letton a décidé de faire; par conséquent, il est maintenant beaucoup plus facile de mettre en place une OSC et le processus ne prend que quelques jours.

Un autre sujet de préoccupation concernait le financement et la capacité des OSC. Dans son premier plan d'action, de 2012 à 2014,³⁵ le gouvernement letton a inclus un engagement spécifique visant à créer un « fond pour organismes non gouvernementaux (ONG) » afin d'améliorer la capacité des OSC à participer au processus d'élaboration des politiques. Ce fond était important, car le soutien privé pour les OSC est faible et les subventions gouvernementales offrent une bouée de sauvetage budgétaire au secteur bénévole. Avec le soutien de l'espace économique européen, un fond de 1 million d'euros a été créé et incluait un guichet financier dédié aux OSC pour qu'ils puissent accéder à des ressources essentielles pour développer leurs capacités.³⁶

Malgré ces succès, des évaluations récentes du secteur laissent entendre que les OSC continuent de faire face à des difficultés en matière de financement durable. Par exemple, en 2017, la communauté des ONG s'est retrouvée en difficulté à la suite de la mise en œuvre d'incitatifs fiscaux pour les sociétés. Des exemptions fiscales étaient données pour encourager le réinvestissement de l'argent dans les entreprises, ce qui a certainement été au détriment des montants mis de côté pour les dons aux organismes de bienfaisance.³⁷

.....
Photographie de Ingusk, Adobe Stock



Les limites de la liberté d'association au sein du PGO

La majorité des pays du PGO ont un cadre juridique et des pratiques solides pour garantir la liberté d'association en minimisant l'intrusion gouvernementale. Il faut s'y attendre, car une ingérence minimale fait partie de la « vérification des valeurs » du PGO avant qu'un pays puisse s'y joindre. (Bien que la vérification n'ait été mise en œuvre qu'en 2018, tous les pays, sauf un, répondent aux exigences.) En même temps, plusieurs pays peuvent faire beaucoup mieux.

Ce rapport combine les données du MEI de l'OGP et du CIVICUS Monitor. Parmi ses conclusions les plus préoccupantes, on trouve les limites de la liberté d'association à l'intérieur du PGO. Les données continuent de démontrer que la plupart des pays du PGO n'ont pas d'engagements pour promouvoir la liberté d'association sur leur territoire. Bien que troublant, cela peut représenter une occasion de poursuivre le travail avec d'autres pays qui travaillent sur des enjeux similaires à l'aide de soutien et d'échanges avec les pairs.

- Selon le MEI, 71 pays ont des engagements faibles ou inexistants à propos de la liberté d'association dans le cadre de leurs plans d'action, autant passés que présents.³⁸ C'est une occasion réelle d'apporter du changement positif, car presque tous les pays ont des éléments à améliorer grâce à des engagements plus profonds et de plus haut niveau.
- Plus de 40 % des pays, soit 32 pays, font face à des restrictions considérables relatives à la liberté d'association, selon le CIVICUS Monitor.³⁹
- Vingt-cinq pour cent des pays font de la répression ou dressent des obstacles à l'engagement dans la vie publique (voir figures 2 et 3), incluant pour le travail organisé (figure 4), selon la Freedom House.
- Ces difficultés ont tendance à avoir des répercussions sur les organisations qui travaillent sur des sujets délicats liés à la promotion et à la protection des droits de la personne, de la gouvernance (figure 5) et de l'appartenance à des organisations politiques (figures 6 et 7).
- Parmi les pays qui éprouvent des difficultés notables avec la liberté d'association, un petit nombre a pris des engagements ambitieux selon le MEI du PGO. Ce nombre inclut la Macédoine du Nord, la Serbie et l'Ukraine. (La Serbie et l'Ukraine figurent dans les cases ci-dessous, respectivement).

Les données de tierce partie montrent que les pays du PGO sont très forts relativement aux OSC et à leur rôle dans la vie civique. Toutefois, plusieurs domaines sont toujours préoccupants. Les indicateurs du V-Dem, de la Freedom House et du World Justice Project étudient les difficultés énumérées plus bas concernant la société civile en général, mais aussi les droits de la personne, le travail et les organisations politiques, ainsi que les restrictions sur la participation des femmes à la société civile.

La répression et les restrictions dans la société civile

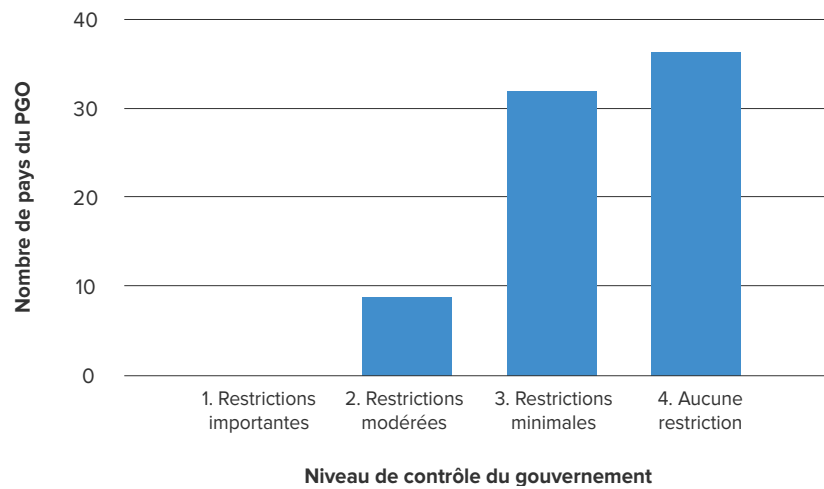
Le PGO dépend du libre fonctionnement des citoyens des pays membres pour défendre les enjeux qui leur sont importants. En 2018, le PGO a adopté l'indicateur V-Dem pour évaluer les valeurs des nouveaux gouvernements qui se joignent au PGO. Depuis mai 2018, un gouvernement doit obtenir un résultat de « 3 » ou plus aux critères « Entrées et sorties des OSC » et « Répression des OSC » pour pouvoir se joindre. L'indicateur V-Dem est un ensemble de données qui couvre plusieurs aspects de la démocratie et qui est mené par un institut à l'Université de Göteborg. Cette sous-section jette un regard à cette vaste étendue d'indicateurs et ce qu'ils disent à propos de l'état de la liberté d'association au sein du PGO.

La figure 2 montre que les membres du PGO sont généralement répartis entre les catégories « sans contraintes » et « contrôle minimal ». Un plus petit groupe, qui s'est joint avant l'adoption de la vérification des valeurs du PGO de 2018, démontre un contrôle modéré. Aucun pays du PGO n'exerce un contrôle considérable ou monopolistique sur la formation des OSC, soit leurs entrées et sorties.

De manière similaire, aucun pays du PGO ne réprime substantiellement les OSC; la plupart n'exercent aucune répression, alors que chez certains elle est faible et chez peu d'entre eux, elle est modérée.

FIGURE 2. La majorité des pays du PGO a des restrictions minimales ou inexistantes sur les entrées et sorties des OSC.

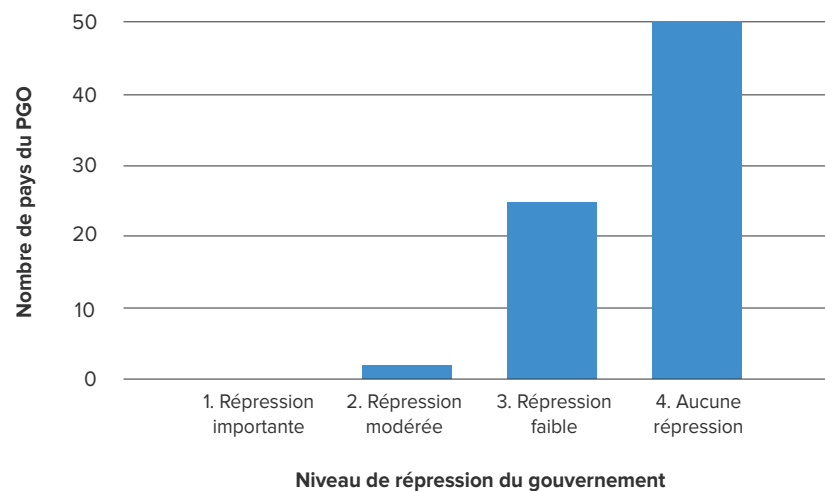
Dans quelle mesure les gouvernements des pays du PGO contrôlent-ils les entrées et sorties des OSC dans la vie publique? (n = 78)



Source : Entrées et sorties des OSC du V-Dem Institute, Version 8 (avril 2018). Les définitions du niveau de contrôle gouvernemental sont disponibles dans la clé.⁴⁰

FIGURE 3. Une minorité des pays du PGO exerce un peu de répression envers les OSC, mais la plupart des pays ne le font pas.

Les gouvernements du PGO tentent-ils de réprimer les OSC? (n = 78)



Source: Répression des OSC de V-Dem, Version 8 (avril 2018). Les définitions du niveau de répression gouvernementale sont disponibles dans la clé.⁴¹



“Honduras: les travailleuses participent à Honduras Digital Challenge pendant La Semaine du Gouvernement Ouvert.” Photographie de la Commission de Transparence, Honduras

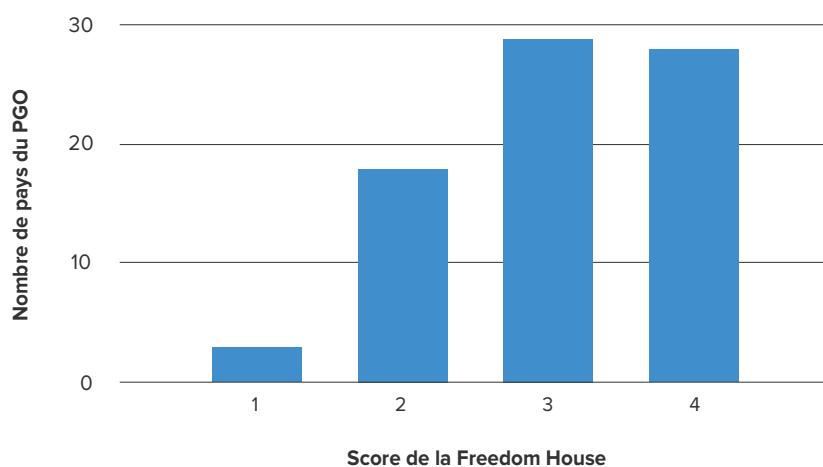
Les droits de la personne et les organisations syndicales

Les données de la Freedom House sur les associations révèlent une situation légèrement différente. La Freedom House distingue les associations à but non lucratif et leurs objectifs, soit les organisations syndicales comparativement aux organisations non gouvernementales, en évaluant leur liberté respective de s’associer et de s’organiser sur une échelle de 0 à 4. La figure 4 (la liberté de travail) et la figure 5 (la liberté des organisations non gouvernementales) laissent entendre que les expériences sont très différentes selon le type d’organisation. (Les indicateurs de la Freedom House n’incluent pas les mouvements sociaux informels et les organisations communautaires.) Plusieurs pays du PGO restreignent les activités des organisations syndicales selon l’évaluation de 2018 de Freedom in the World. Bien que plus de la moitié des membres du PGO aient obtenu le meilleur résultat pour les organisations non gouvernementales, en particulier pour celles qui travaillent sur les droits de la personne et la gouvernance, seulement un tiers a atteint un tel résultat en ce qui concerne les syndicats et les organisations similaires.

Les effets de cette différence sont doubles. Premièrement, plusieurs pays doivent améliorer leur résultat pour les deux types d’organisations civiques. Deuxièmement, les discussions sur l’espace civique et la liberté d’association qui se limitent à des organisations à but non lucratif professionnelles sur les droits de la personne pourraient passer à côté du contexte élargi de la liberté d’association. Les recherches démontrent que les syndicats et les ordres professionnels sont essentiels à une société plus démocratique⁴² et équitable.⁴³ Le droit de s’organiser pour demander un travail sécuritaire et décent a été reconnu internationalement comme étant un élément clé de l’émancipation des personnes défavorisées⁴⁴ et obtenir un travail décent fait partie des objectifs en matière de développement durable.⁴⁵ Le fait que cet écart reste largement inexploré montre aussi le potentiel pour un meilleur dialogue sur l’espace civique entre le travail et les militants pour une bonne gouvernance. En fait, les conseils internationaux sur les syndicats sont présents depuis longtemps et sont plutôt développés,⁴⁶ ce qui est peut-être aussi vrai dans le cas d’autres types d’organisations et d’activistes, comme les minorités religieuses, les militants écologistes et les communautés autochtones. Pour le moment, il n’existe pas de données analogues pour ces groupes.

FIGURE 4. La liberté d'association pour les organisations syndicales dans les pays du PGO est souvent restreinte

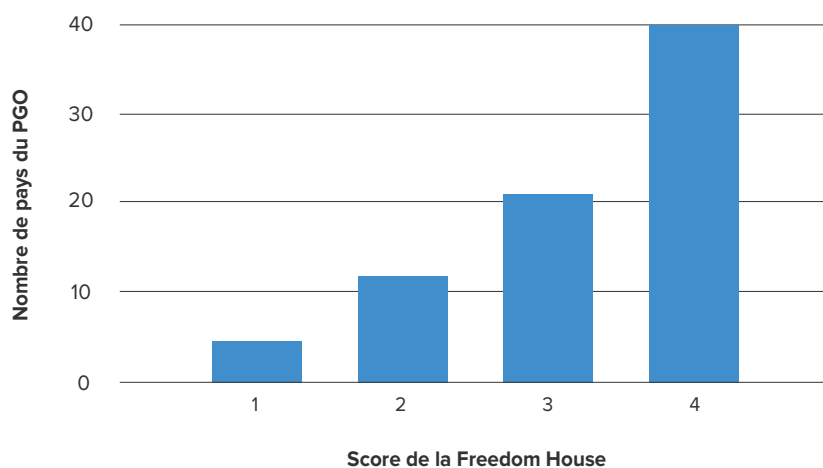
Les syndicats, les ordres professionnels et les organisations syndicales similaires sont-ils libres? (n = 79)



Source: Freedom House, Freedom in the World 2018, E3.

FIGURE 5. La liberté pour les droits de la personne et la gouvernance sont sans contraintes et comportent des attentes notables

Les organisations non gouvernementales, en particulier celles qui s'investissent en matière de droits de la personne et de gouvernance sont-elles libres? (n = 79)



Source: Freedom House, Freedom in the World 2018, E2.



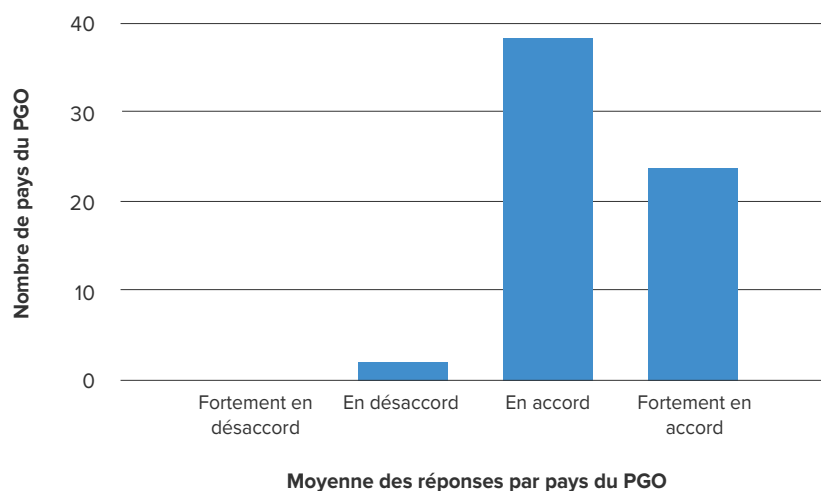
L'appartenance à des organisations politiques

Des experts dans une grande minorité des pays du PGO ont identifié des restrictions relatives aux organisations politiques. L'initiative sur l'État de droit du World Justice Project sonde les experts sur la facilité avec laquelle les gens peuvent se joindre à des organisations politiques. (Il n'est précisé si les répondants ont interprété « organisation politique » comme étant n'importe quelle organisation qui milite ou plus précisément des partis politiques.) De

plus, elle sonde une bonne partie de la population en général dans les trois villes les plus peuplées de chacun des pays. Les figures 6 et 7 montrent l'avis moyen des experts et des citoyens, respectivement, sur les capacités à joindre une organisation politique dans chaque pays. Les réponses du public sont nettement plus pessimistes; il n'est pas clair si cela est causé par des expériences plus directes, une perception différente ou une compréhension différente de la question. Dans chaque pays, les deux résultats sont fortement corrélés.

FIGURE 6. Les experts disent que les gens peuvent librement se joindre à des organisations politiques dans la majorité des pays du PGO

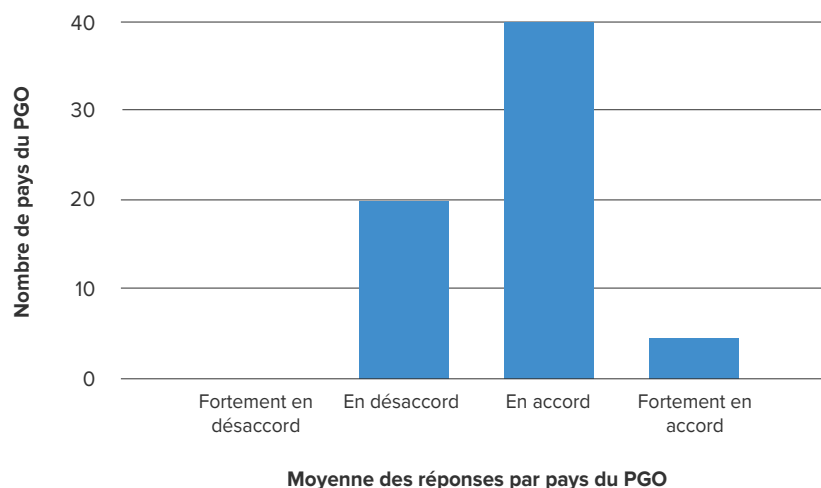
En pratique, les gens peuvent se joindre à n'importe quelle organisation politique de leur choix. (n = 63)



L'Indice sur l'État de droit du World Justice Project 2017-2018, QRQ 139 (sondage des experts).

FIGURE 7. La perception du public sur la capacité à se joindre à une organisation politique est moins optimiste dans les pays du PGO

En pratique, les gens peuvent se joindre à n'importe quelle organisation politique de leur choix, tant qu'elle n'est pas interdite. (n = 65)



L'Indice sur l'État de droit du World Justice Project 2017-2018, GPP 44.



LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

L'état du secteur associatif en Ukraine

L'obtention du statut officiel d'organisation sans but lucratif (OSBL) en Ukraine a longtemps été considérée comme étant un processus laborieux. Les lourdeurs administratives encourageaient le versement de pots-de-vin pour accélérer le processus d'approbation. Tout d'abord, une organisation devait s'enregistrer légalement auprès du ministère de la Justice. Ensuite, une demande séparée de statut d'OSBL devait être soumise à l'administration fiscale ukrainienne. Ces demandes étaient souvent rejetées parce qu'il manquait des documents que le ministère de la Justice devait demander et fournir.

Un premier pas

Le plan d'action 2014-2016 comportait l'engagement de rationaliser le processus en un guichet unique.⁴⁷ En vertu d'une nouvelle loi, le ministère de la Justice serait le point de contact unique qui reçoit la demande de constitution d'une OSC et la transmet à l'administration fiscale.

Selon le MEI, les changements juridiques nécessaires ont été en grande partie apportés en 2015.⁴⁸ Des évaluations récentes de la création d'une OSC en Ukraine témoignent de ce changement.⁴⁹ En 2016, de nouvelles règles ont obligé les OSC à s'enregistrer pour être en conformité avec la nouvelle loi,⁵⁰ mais en 2017, des rapports ont révélé que le nouveau processus n'avait pas encore été entièrement mis en œuvre.⁵¹

Un pas en arrière

Malgré les avancées, les OSC continuent de faire l'objet de restrictions en Ukraine. Des tentatives d'intimidation à l'encontre de militants et d'organisations luttant contre la corruption ont été signalées, y compris un recours onéreux et disproportionné aux règles de divulgation des avoirs.⁵² Le financement continue également de poser problème : une poignée d'organisations reçoivent le gros des ressources, en particulier de donateurs internationaux.⁵³

.....
Photographie de Pyvovarpavlo, Adobe Stock





LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

Serbie : Régler les problèmes passés de financement public des OSC par l'État

Le premier plan d'action du PGO de la Serbie (2014-2016) comportait un engagement explicitement ambitieux en matière de transparence du financement des OSC.⁵⁴ Il visait à rendre transparent le financement public des OSC reçu du gouvernement.

Outre le financement public, il existe un nombre décroissant d'autres sources de soutien, surtout de la part de donateurs internationaux. Par conséquent, l'accès au financement de l'État était essentiel et pouvait favoriser une société civile locale plus diversifiée et plus active. La réglementation en vigueur⁵⁵ sur le soutien de l'État aux OSC visait à financer les OSC de façon équitable, transparente et impartiale.

Toutefois, dans les faits, les résultats ont montré que la réglementation n'était pas appliquée et que les fonds publics étaient détournés à des fins politiques.⁵⁶ Une enquête de la presse a révélé qu'un nombre important d'OSC ayant reçu des fonds publics n'ont ouvert des comptes que l'année même où elles ont reçu le financement et entretenaient des liens avec des dirigeants de partis politiques.⁵⁷

Le MEI estimait que cet engagement contribuerait à améliorer la transparence du financement public. L'État s'engageait à : 1) préparer des résumés annuels des fonds dépensés et versés aux OSC; 2) publier tous les appels d'offres publics aux OSC sur le portail électronique du gouvernement (y compris l'évaluation des propositions reçues et les décisions finales); 3) renforcer la capacité des fonctionnaires et des agents de la fonction publique à accroître la transparence du financement de la société civile.⁵⁸

Le MEI a relevé que certains éléments étaient demeurés inachevés, notamment la publication des appels d'offres. De plus, certaines OSC continuent de constater le même manque de transparence dans les décisions de financement,⁵⁹ le tout dans un contexte de resserrement de l'espace civique. Le Parlement national a décidé, pour la première fois, d'exclure les OSC de sa Semaine parlementaire 2017. En même temps, il y avait beaucoup de mauvaise presse sur les OSC, en particulier celles qui luttent contre la corruption et qui défendent les processus politiques et les droits de la personne.⁶⁰

.....
Photographie de Djoronimo, Adobe Stock

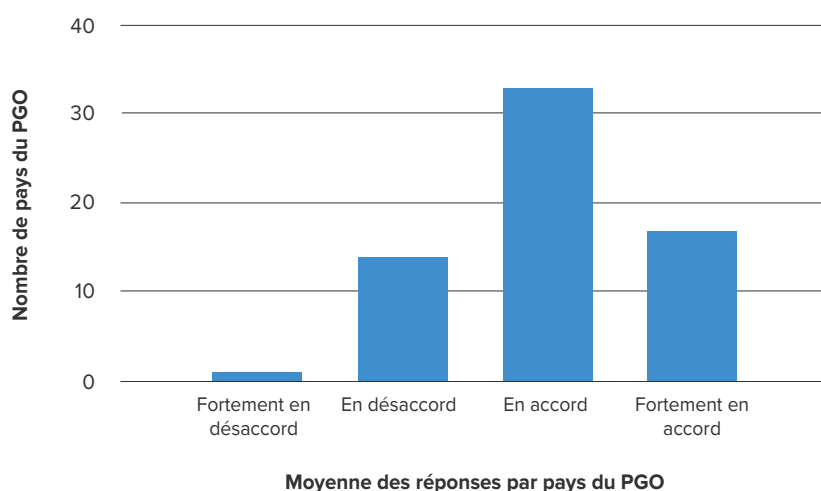
Liberté de pétition

La liberté de pétition va au-delà du droit des individus de s'associer et d'agir en tant que groupe (ou individus) afin de présenter des griefs, des questions et des demandes à l'État. Le World Justice Project (WJP) sonde les experts et le public au sujet de leur droit de pétition. Les experts étaient généralement

optimistes quant à la force du droit de pétition, malgré un certain nombre d'exceptions notables. (Voir la figure 8.) Le public était généralement plus optimiste qu'il ne l'était au sujet de l'adhésion à des organisations politiques, bien que les citoyens de certains pays aient encore de sérieuses préoccupations (voir la figure 9).

FIGURE 8. Les experts affirment que dans la majorité des pays du PGO, les gens peuvent s'unir pour adresser des pétitions au gouvernement

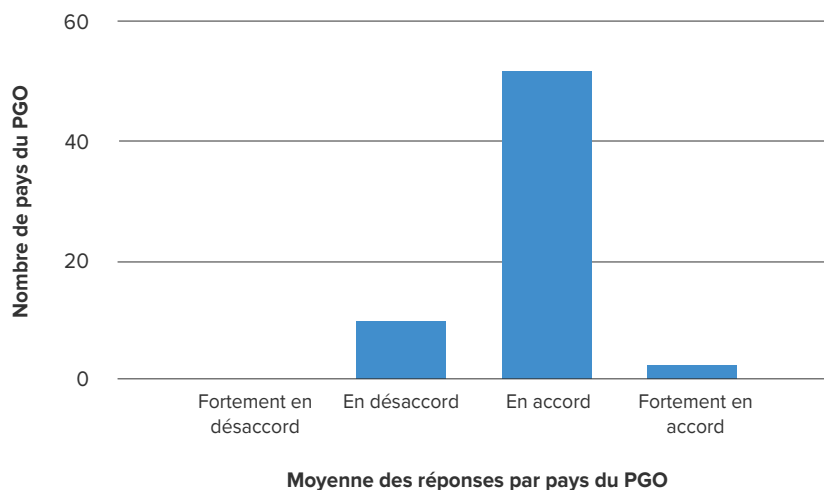
Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec l'énoncé suivant? Dans les faits, les gens du [PAYS] peuvent se rassembler librement pour attirer l'attention sur un problème ou signer une pétition. (n = 65)



L'Indice sur l'État de Droit 2017-2018 du World Justice Project, questionnaire pour les experts 138.

FIGURE 9. Le grand public estime que la liberté de pétition est forte dans les pays du PGO, à quelques exceptions près

Les gens du [PAYS] peuvent se rassembler librement pour attirer l'attention sur un problème ou signer une pétition (sondage auprès de la population). (n = 65)



L'Indice sur l'État de Droit 2017-2018 du World Justice Project, sondage auprès de la population 44.





“Bolivie: Sur la Plaza Murillo, des personnes protestent contre un maire qui a exercé les mêmes fonctions pendant 8 ans.”
Photographie de Danielle Pereira, Flickr

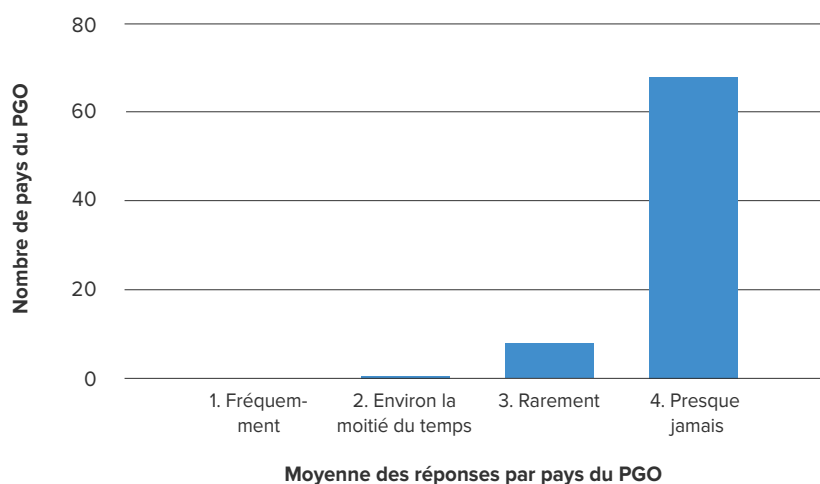
L'exclusion des femmes de la société civile

À de notables exceptions près, les pays du PGO ne limitent pas la participation des femmes aux organisations de la société civile (OSC). La figure 9 mesure la parité au sein de la société civile. Plus précisément, on examine si a) on empêche les

femmes d'adhérer aux OSC et b) on empêche les OSC qui défendent les intérêts des femmes de participer à la vie civile. Presque tous les membres du PGO n'empêchent « jamais » les femmes de participer à des associations. Les quelques pays restants doivent faire l'objet d'une enquête et de mesures supplémentaires.

FIGURE 10. Dans presque tous les pays du PGO, on n'empêche presque jamais les femmes de participer à des organisations de la société civile

Question : Empêche-t-on les femmes de participer à des OSC? (n = 78)



Source: V-Dem v2csgender (3.10.7), Version 8 (avril 2018).

Et la suite pour les pays du PGO?

Les observations et les expériences précédentes tracent la voie pour des actions futures possibles. Des engagements fermes permettraient de s'attaquer aux obstacles communs à la liberté d'association cernés plus haut par le Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté de réunion et d'association, CIVICUS et ICNL. La section qui suit est une adaptation de documents de l'ICNL : *Guide to Opening Government* et *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations*.⁶¹

*S'attaquer aux entraves*⁶²

- **Créer des lois, des pratiques et des contextes qui limitent ou éliminent les restrictions en droit et dans la pratique** : Ceci est particulièrement important pour les organisations qui se préoccupent de questions sensibles comme la corruption, l'environnement et les terres, les droits de la personne, les réformes politiques, les droits et l'accès des femmes aux services, et les groupes vulnérables au harcèlement (LGBT+, minorités religieuses, questions autochtones, notamment).⁶³
- **Réduire les coûts de transaction à l'entrée et à la sortie** : Veiller à ce que les OSC puissent s'inscrire avec un nombre restreint de documents dans le cadre d'un processus établi assorti de délais précis. Éliminer les processus d'enregistrement compliqués pour les OSC et mettre en place un guichet unique si possible. Veiller à ce que l'inscription soit accessible également dans tout le pays.
- **Éliminer le secret** : Annoncer les critères transparents et les processus d'approbation du statut d'OSBL afin de minimiser les abus dans le cadre du processus. Veiller à ce qu'il existe des recours adéquats pour contester les refus, y compris des moyens administratifs et judiciaires.
- **Éliminer la discrimination** : Veiller à ce que les règles soient équitables et transparentes pour permettre aux points de vue minoritaires ou impopulaires d'être exprimés dans le cadre du dialogue. Vérifier que toutes les restrictions d'association sont prescrites par la loi, appliquées de manière égale entre les individus, et sont conformes à une société démocratique, y

compris le droit des minorités et les points de vue minoritaires.

- **Filiales et succursales étrangères** : Clarifier les règles et réduire au minimum les restrictions imposées aux organisations étrangères, conformément à tous les droits et règlements nationaux.

*Fonctionnement organisationnel*⁶⁴

- **Gouvernance interne** : Établir un cadre juridique de fonctionnement qui établit une structure de gouvernance minimale restrictive pour une organisation de la société civile enregistrée, qui comprend, sans s'y limiter, des exigences relatives aux documents constitutifs, des limites appropriées à la responsabilité personnelle et des interdictions concernant les conflits d'intérêts.
- **Des mesures de gouvernance appropriées sur le fonctionnement** : Élaborer des lignes directrices précises pour assurer une bonne gouvernance du secteur associatif afin de réduire au minimum les abus ou le secret des organismes de réglementation. Celles-ci peuvent réduire la corruption et les abus en interdisant clairement les avantages directs ou privés, la distribution des bénéfices, l'exercice d'un droit de jouissance privé, les transactions entre particuliers et la restitution des biens.
- **Rapports et transparence** : Veiller à ce que les exigences en matière d'information financière et de transparence, y compris en matière de rémunération des dirigeants, soient conformes aux normes internationales et aux normes relatives aux droits de l'homme (y compris le respect des principes de « proportionnalité à un objectif légitime »⁶⁵ et d'« ingérence minimale de l'État ») et ne soient pas plus restrictives que les autres entités juridiques comme les sociétés, les entreprises privées ou les établissements religieux. Un certain nombre de pays du PGO (ou de provinces à l'intérieur de ces pays) ont établi un registre unique de tous les OSBL dotés du statut de personne morale.





“Ouganda: les employés du journal Daily Monitor protestent contre la fermeture de leurs bureaux à Kampala.” Photographie de

Accès au financement et aux ressources

- **Promouvoir les mécanismes et le financement pour assurer la durabilité :** Une meilleure planification à long terme en découle.⁶⁶ Onze pays du PGO se sont engagés dans ce domaine, le plaçant ainsi au deuxième rang des engagements les plus actifs.⁶⁷ Parmi certains aspects de ces engagements, soulignons :
 - Permettre un accès facile aux avantages fiscaux pour les OSBL. Offrir des avantages et incitatifs fiscaux aux particuliers et aux entreprises qui font des dons aux OSC.
 - Donner accès au financement international sans enregistrement ou autorisation préalable du gouvernement, ni recours à des entités contrôlées par l'État en tant qu'intermédiaires.
 - S'il y a lieu, établir ou renforcer des fonds publics transparents et réglementés pour soutenir les activités des OSC et le développement institutionnel dans les domaines prioritaires.
 - Garantir la capacité juridique de mener des activités indépendantes de collecte de fonds conformes à la loi et d'accéder au financement étranger. Permettre les collectes de fonds publiques.⁶⁸
 - Lorsque le financement de l'État est essentiel, s'assurer de la disponibilité d'un financement de base et d'infrastructure, ainsi que d'un financement à plus long terme (trois ans ou plus).
- **Activité politique :** Préciser quelles activités de

bienfaisance et activités politiques permettent à un organisme d'être admissible à différents niveaux d'avantages fiscaux. De telles approches doivent tenir compte des droits à la liberté d'expression, à la défense des droits et à l'éducation, tout en maintenant une protection adéquate de l'intégrité des élections ou des processus législatifs et réglementaires.⁶⁹

Production de rapports et responsabilisation

- **Formation des fonctionnaires :** Veiller à ce que les fonctionnaires et les agents de l'administration soient bien formés et sensibilisés à la diversité des capacités et des formalités des OSC au moment de fournir des services. Les organisations communautaires peuvent avoir des capacités en matière de besoins très différentes de celles de grandes organisations internationales.
- **Établir une orientation :** Veiller à ce que les règlements en matière de rapports (y compris les engagements en matière de transparence dans les plans d'action du PGO) respectent les normes internationales, notamment celles relatives à la vie privée, à la légalité, au critère de proportionnalité et à l'intervention minimale de l'État.
- **Favoriser un environnement permettant aux OSC de s'autoréguler :** Utiliser les mécanismes reconnus et approuvés de reddition de comptes des OSC, reconnus par CIVICUS et d'autres initiatives des OSC comme un moyen d'accroître leur efficacité.⁷⁰ En termes relatifs, davantage de plans d'action du PGO ont porté sur cet enjeu.⁷¹ L'un ou l'autre de

ces engagements comporte un risque d'abus, en particulier lorsque les normes de comptabilité et de vérification ne sont pas appliquées de manière standard ou uniforme.⁷² Pour répondre à ces préoccupations, les engagements peuvent viser les objectifs suivants :

- Approuver et mettre en œuvre des initiatives internationales et régionales pertinentes de responsabilisation des OSC (comme Accountable Now et les principes d'Istanbul).⁷³
- Appuyer les pratiques exemplaires en matière de reddition de comptes, y compris la publication en temps opportun de rapports financiers et de rapports d'activités. Les grandes OSC peuvent

procéder à des vérifications indépendantes.

- Les organismes de contrôle des finances publiques devraient adopter des procédures de vérification claires : conditions de déclenchement de la vérification, préavis, procédures de vérification aléatoire, restrictions concernant l'utilisation de la vérification à des fins de renseignements personnels ou de harcèlement et rapports sur l'utilisation des fonds publics.
- Normaliser la communication ouverte de données sur les fonds et les projets, par exemple dans le cadre de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide.⁷⁴

Avant tout, ne pas nuire : Concilier la libre association avec d'autres valeurs publiques

La libre association et le droit de participer à la vie civique et à la prise de décisions sont essentiels à la démocratie. Toutefois, les gouvernements doivent concilier le droit de libre association et la protection du public en veillant à l'intégrité de l'élaboration des politiques et de l'administration, et en défendant l'intérêt public dans les activités quotidiennes. Ces objectifs sont également au cœur du principe de gouvernement ouvert. Malheureusement, ces devoirs de protection servent à justifier l'imposition de restrictions sur le secteur associatif, parfois au nom de la transparence. Par conséquent, les droits de libre association et de participation se heurtent à d'autres valeurs d'ouverture gouvernementale, ce qui exige une navigation réfléchie des enjeux et la participation des intervenants concernés. Nous présentons ici des cas qui montrent comment protéger la liberté d'association tout en poursuivant d'autres objectifs.





LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

Ouganda et Nigéria : Sécurité et liberté d'association

La lutte contre le blanchiment d'argent et le terrorisme est entrée en conflit avec la liberté d'association et de réunion dans certains pays. Un groupe de pays du PGO (dont le Nigéria, le Kenya, le Malawi et l'Afrique du Sud) travaillent sur la question du financement du terrorisme, ce qui touche les OSBL.

Dans le cadre de ces efforts, le processus du plan d'action du PGO pour explorer et déterminer une réponse proportionnée au blanchiment d'argent, qui n'entrave pas également l'espace civique, pourrait être d'une valeur considérable.

Les revendications d'un certain nombre d'OSC en Ouganda et au Nigéria sont soulignées pour montrer comment la société civile se mobilise pour accroître le dialogue et la transparence afin que les réponses au financement du terrorisme ne soient pas disproportionnées ou utilisées comme un outil politique pour supprimer des activités légitimes d'organisations sans but lucratif.

En Ouganda, ce travail est effectué par un réseau d'OSC dirigé par la Defenders Protection Initiative (DPI). Au Nigéria, un groupe est dirigé par l'organisation Spaces for Change (S4C). Au-delà de ces deux pays, un réseau régional de membres de la société civile travaille à prévenir la surréglementation du secteur associatif par la sensibilisation nationale, la collaboration avec le gouvernement et l'utilisation de blocs régionaux et continentaux. Le tout est fait en collaboration avec l'International Center for Non-profit Law (ICNL), l'European Centre for Not-for-Profit Law (ECNL) et le Human Security Collective.

Groupe d'action financière (GAFI) – recommandation 8

La recommandation 8 du GAFI définit une approche pour une réponse proportionnelle à la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur

Photographie de El9th, Adobe Stock

associatif :

Que les lois et règlements qui régissent les OSBL soient révisés afin que ces organisations ne puissent être détournées à des fins de financement du terrorisme. Le GAFI a établi des pratiques exemplaires visant à prévenir le détournement des OSBL aux fins du financement du terrorisme, tout en respectant les actions légitimes des OSBL...

(d) Les mesures ciblées adoptées par les pays pour protéger les OSBL contre le détournement aux fins de financement du terrorisme ne devraient pas perturber ou décourager les activités de bienfaisance légitimes. Ces mesures devraient plutôt favoriser la responsabilisation et susciter une plus grande confiance parmi les OSBL, dans la communauté des donateurs et auprès du grand public quant au fait que les fonds et services de bienfaisance atteignent les bénéficiaires légitimes visés.

(e) Les pays sont tenus de définir et de prendre des mesures efficaces et proportionnées contre les OSBL qui sont exploités par des terroristes ou des organisations terroristes, ou qui les soutiennent sciemment, en tenant compte des particularités du cas en question.⁷⁵

Bien que bon nombre des recommandations du GAFI ne soient pas juridiquement contraignantes, elles peuvent avoir une incidence sur la notation des obligations et la capacité d'emprunt. Les évaluations mutuelles attribuent des notes aux gouvernements sur la conformité aux recommandations du GAFI, notamment la recommandation 8.

Menaces et dialogue en Ouganda

L'Ouganda n'est pas membre du PGO, mais le travail des OSC ougandaises pour dialoguer avec les gouvernements illustre une approche fondée sur le dialogue pour élaborer une réglementation appropriée.

En 2017, le gouvernement ougandais, agissant nominaleme nt sous les auspices de la recommandation 8 du GAFI, a mené des perquisitions dans trois grandes OSC du pays, affirmant qu'elles étaient impliquées dans



des transactions financières illicites et des « activités subversives visant à déstabiliser l'Ouganda ».76 À la suite de cet événement, la Defenders Protection Initiative, organisation qui chapeaute les militants des droits de l'homme, a mené un dialogue avec la Standard Charter Bank, le directeur de la Financial Intelligence Authority et 40 activistes d'OSC ougandaises. Le dialogue n'a pas creusé la question des perquisitions arbitraires, mais a permis de discuter des incohérences et des mesures supplémentaires nécessaires pour améliorer la gouvernance du secteur associatif en Ouganda.

Le dialogue a fait ressortir des questions qui cadraient bien avec l'évaluation mutuelle de 2016 de l'Ouganda sur le respect des normes du GAFI :

*Le secteur des OSBL en Ouganda n'est toujours pas soutenu par un cadre juridique adéquat pour aborder les questions de financement du terrorisme. Les exigences actuelles qui régissent le secteur ne traitent pas du financement du terrorisme ni des risques qui y sont associés. Aucune évaluation des risques liés au financement du terrorisme n'a été effectuée dans le secteur pour déterminer les OSBL qui y sont vulnérables. Par conséquent, aucune directive ne leur a été donnée sur la façon de gérer ces risques. Les OSBL ne sont pas tenus de présenter des états financiers ventilant leurs revenus et dépenses. Le Conseil des ONG n'a pas mobilisé le secteur des OSBL pour les sensibiliser au risque de financement du terrorisme. Le Conseil des ONG lui-même n'y est pas exposé. À l'heure actuelle, le Conseil des ONG n'a pas la capacité d'exercer la plupart de ses fonctions et la coordination et l'administration de l'information sur le financement du terrorisme concernant le secteur associatif sont inadéquates.*77

Un environnement institutionnel faible nuit aux OSBL et affaiblit le contrôle sur le financement du terrorisme. Le manque de clarté des règles et des processus nuit au soutien potentiel des OSBL, peut les mettre



physiquement en danger et affaiblit la capacité du gouvernement à cerner les risques réels. Les efforts du gouvernement pour renforcer le conseil des ONG (responsable de la mise en œuvre des recommandations) doivent comporter un engagement proactif avec les représentants des OSBL et définir une réponse proportionnelle.

Sensibilisation qui repose sur des faits au Nigéria

En 2016, dans le cadre de sa candidature à l'adhésion au GAFI, le Nigéria a fait l'objet d'une évaluation nationale des risques. L'évaluation visait à cerner les menaces et les vulnérabilités dans un certain nombre de secteurs, dont celui des OSBL. Un projet de loi sur les ONG, tout juste rejeté, aurait créé une réglementation onéreuse pour le secteur associatif, surtout pour les bénéficiaires de financement étranger.

De concert avec d'autres ONG nigérianes, Spaces for Change a analysé les résultats de l'évaluation nationale des risques. Le rapport a révélé que l'évaluation n'avait pas suffisamment tenu compte des objectifs suivants : a) identifier les régions géographiques ou les activités d'OSBL vulnérables, b) cerner les vulnérabilités particulières d'OSBL en matière de financement (par exemple, financement par virement bancaire ou en espèces) et c) évaluer la légitimité du cadre réglementaire. Par conséquent, les interventions et la réglementation pourraient aller trop loin sans tenir compte des vulnérabilités réelles ou des menaces potentielles dans le pays.⁷⁸

Ce type d'analyse, de même que la promotion d'une approche ciblée de l'évaluation des risques, peut aider à cerner les risques réels afin de s'assurer que la réglementation ne dépasse pas les bornes et ne peut être détournée pour cibler un groupe d'intérêt ou des dissidents.

Rapport ICNL: VIH / SIDA et liberté d'association en Afrique de l'Est



“Ethiopie: Centre de santé reproductive à l'hôpital Gandhi Memorial, Addis Ababa.” Photographie de Saul Loed, Reuters

En Afrique de l'Est, l'épidémie de VIH/SIDA reste un problème de santé publique critique,⁷⁹ en particulier pour les travailleurs et travailleuses du sexe, les consommateurs de drogues injectables et les personnes LGBT+. Par exemple, au Kenya, le taux de prévalence du VIH parmi ces groupes est deux à trois fois plus élevé que celui de la population générale, atteignant 18 % en 2011. Souvent, la stigmatisation sociale et juridique limite l'accès à l'information et aux traitements. Les OSC kenyanes s'emploient à mobiliser les communautés pour lutter contre le VIH. Plusieurs organisations éduquent les communautés sur les moyens de protection et les mesures que les individus devraient prendre s'ils vivent avec le VIH ou s'ils y sont exposés.

Malgré leur travail important, les entraves à l'espace civique au Kenya ont empêché les OSC de travailler avec certaines populations stigmatisées et vulnérables. Par exemple, la loi de 1990 sur la coordination des ONG autorise le Conseil des ONG, qui régleme les OSBL, à refuser d'enregistrer une organisation si son but ne sert pas l'« intérêt national », terme qui est au mieux défini de façon vague. Parce que la prostitution, la consommation de drogues illicites et l'homosexualité sont criminelles en vertu de la loi nationale, les citoyens ne

peuvent pas agir collectivement et défendre leurs droits en formant des associations, légales ou illégales. Parallèlement, les organisations qui travaillent auprès de ces groupes peuvent se voir imposer des pénalités ou se voir retirer leur permis si elles conduisent ouvertement leurs activités.

Cependant, les contestations judiciaires des lois restrictives ont commencé à renverser la vapeur pour les OSC kenyanes. Dans un cas en 2014, le tribunal a statué en faveur de Transgender Education and Advocacy, un groupe que le Conseil de coordination des ONG avait auparavant refusé d'enregistrer. La Cour a jugé que le Conseil avait violé la Constitution en faisant preuve de discrimination à l'égard de cet organisme et des gens à qui il vient en aide. Bien que les restrictions et l'intimidation persistent dans certains cas, la décision a permis à l'organisation de s'enregistrer et de défendre avec succès les personnes transgenres.

Avec les manifestations publiques et les campagnes de sensibilisation des OSC, de tels efforts ont contribué à ouvrir la porte à la conversation dans la sphère civique. Résultat : la société kenyane est de plus en plus ouverte au dialogue public sur la sexualité, et les médias présentent parfois de manière positive les membres de la communauté LGBT.

Endnotes

- ¹ The B Team, “The Business Case for Protecting Civic Rights” (15 Oct. 2018), <http://www.bteam.org/announcements/the-business-case-for-protecting-civic-rights/>.
- ² Data assessments are from Freedom House, V-Dem and the World Justice Project. In addition, OGP staff carried out a coding of CIVICUS Monitor data in 2018. Basu and Miranda, *The Right Tools for the Right Job*.
- ³ Based on data from the World Justice Project. This survey covers over 80% of OGP members. Source: World Justice Project. 2019. Current & historical Data. Online database available at: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/FINAL_2019_wjp_rule_of_law_index_HISTORICAL_DATA_FILE_0.xlsx.
- ⁴ Former UN Special Rapporteur Maina Kiai, “The Right To Freedom Of Association” (2019), <http://freeassembly.net/about/freedoms/>.
- ⁵ *Universal Declaration of Human Rights*, G.A. Res. 217A, art. 20, UN Gen. Assem. (10 Dec. 1948), <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>.
- ⁶ *International Covenant on Civil and Political Rights*, G. A. Res. 2200A (XXI), art. 22. For the European Region, see also the *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, art. 11, Eur. Ct. H.R. (1 Jun. 2010), https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf%23page=9; Charter of Fundamental Rights of the European Union, art. 52 (3), 2012 O.J. (C 326/02), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX-12012P/TXT&from=DE>; and Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, ¶ 9.3, Org. for Sec. and Co-operation in Eur. (1990), <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>.
- ⁷ Leon Irish, Robert Kushen and Karla Simon, *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations*, 2nd ed. (Open Soc’y Inst., 2004), https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/guidelines_laws_english.pdf.
- ⁸ As set out by Article 22 of the ICCR, restrictions are allowed if: 1) they are prescribed by law; 2) pursuant to a closed list of legitimate interests under international law; and 3) necessary in a democratic society (i.e., meet a proportionality test between the restriction and the legitimate interest pursued). Margaret Scotti, OGP: *The Guide to Opening Government An Enabling Environment for Civil Society Organizations* (ICNL and OGP) 3, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP-ICNL_Guide-Opening-Government_20180508.pdf.
- ⁹ For political processes, see Institute of Development Studies, *Making Space for Citizens*, IDS Policy Briefing, issue 27 (Mar. 2006), <http://archive.ids.ac.uk/drcitizen/system/assets/1052734498/original/1052734498-shankla-nd.2006-making.pdf>. For society benefits, see World Economic Forum, *The Future Role of Civil Society*, World Scenario Series (Jan. 2013), http://www3.weforum.org/docs/WEF_FutureRoleCivilSociety_Report_2013.pdf. For economic and business growth, see The B Team, “The Business Case for Protecting Civic Rights.”
- ¹⁰ The B Team, “The Business Case for Protecting Civic Rights.”
- ¹¹ OGP, *Open Government Declaration* (Sept. 2011), <https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>; OGP, *OGP Paris Declaration* (2016), <https://www.opengovpartnership.org/paris-declaration>.
- ¹² In this paper, civil society organizations (CSOs) are any private voluntary organization that is independent of government, self-governed, and non-commercial (does not distribute profits). As such, this term include non-governmental organizations (NGOs), charities and other related organizations.
- ¹³ See the UN SR FOAA report on the essential role associations play in implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development: UN Gen. Assem., Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, UN Doc. A/73/279 (7 Aug. 2018), <https://undocs.org/A/73/279>.
- ¹⁴ Transparency and Accountability Initiative, *Closing Civic Space: Grantee Challenges and Funder Responses*, Introduction & Overview (2018), <https://www.transparency-initiative.org/civic-space-compedium/#introduction>. See also the UN SR FOAA report on the eight major trends in restriction of freedom of association and assembly: UN Gen Assem., *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, UN Doc. A/HRC/38/34 (26 Jul. 2018), <https://undocs.org/A/HRC/38/34>.
- ¹⁵ The CIVICUS Monitor, *People Power Under Attack: A Global Analysis of Threats to Fundamental Freedoms* (27 Nov. 2018) 8, <https://www.civicus.org/documents/People-PowerUnderAttack.Report.27November.pdf>.
- ¹⁶ ICNL, *Global Trends in NGO Law: Survey of Trends Affecting Civic Space: 2015-16*, vol. 7 issue 4 (Sept. 2016), <http://www.icnl.org/research/trends/trends7-4.pdf?pdf=trends7-4>; The B Team, “The Business Case for Protecting Civic Rights.”
- ¹⁷ Transparency and Accountability Initiative, *Closing Civic Space: Grantee Challenges and Funder Responses*, Law or Rule-Based Restrictions (2018), <https://www.transparency-initiative.org/civic-space-compedium/#law-or-rule-based-restrictions-strategies>. Civil society organizations often work in networks and alliances but this cooperation is under threat in a number of countries. Recently, in the United States, a number of private companies have used federal racketeering laws (e.g., 18 CFR 96) to accuse CSO networks of criminal conspiracy. While the lawsuits have failed, it represents a new line of targeted harassment of CSOs.



- ¹⁸ V-Dem Institute, Democracy for All? *V-Dem Annual Democracy Report 2018* (2018), https://www.v-dem.net/media/filer_public/3f/19/3f19efc9-e25f-4356-b159-b5c0e-c894115/v-dem_democracy_report_2018.pdf.
- ¹⁹ Tonusree Basu and Denisse Miranda, *The Right Tools for the Right Job* (Washington, D.C.: OGP, 2018), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Right-Tools_Civic-Space_20180508.pdf.
- ²⁰ Basu and Miranda, *The Right Tools for the Right Job*.
- ²¹ OGP, “Ley de Organizaciones Sociales” (2016), <https://www.opengovpartnership.org/14-ley-de-organizaciones-sociales>.
- ²² Jaime David Ayala, *Mecanismo de Revision Independiente (MRI), El Salvador Mid-term Report 2016-2018* (OGP, 2017), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/El-Salvador_Mid-Term_Report_2016-2018.pdf.
- ²³ Scotti, *The Guide to Opening Government*, 6.
- ²⁴ OGP, “Engage Canadians to Improve Key Canada Revenue Agency Services” (2016), www.opengovpartnership.org/commitment/22-engage-canadians-improve-key-canada-revenue-agency-services; Michael Karanicolas, *Independent Reporting Mechanism (IRM): Canada Progress Report 2016-2017* (OGP, 2017), <http://nsrighttoknow.ca/wp-content/uploads/2018/04/Canada-OGP-IRM-Report-English.pdf>.
- ²⁵ Government of Kenya, *Kenya National Action Plan III 2018-2020* (OGP, 2018), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/KENYA_Action-Plan_2018-2020_0.pdf.
- ²⁶ Churchill Ongere, “Grasping Opportunities in Kenya: Using OGP to Improve the Operating Environment of CSOs” (OGP, 15 Jan. 2019), www.opengovpartnership.org/stories/grasping-opportunities-kenya-using-ogp-improve-operating-environment-of-csos.
- ²⁷ OGP, “Financing of Charities” (2014), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/02-financing-of-charities>.
- ²⁸ Dmytro Kotlyar, *Ukraine End of Term Report 2015-2016* (OGP, 2017), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_EOTR_2014-2016_ENG.pdf.
- ²⁹ Government of Bulgaria, *Bulgaria National Action Plan*, (OGP, 2012), PLAN-BG-ENGlast_0.doc.
- ³⁰ Scotti, *The Guide to Opening Government*, 11.
- ³¹ Several expert reviewers of this report have noted that the operating environment for CSOs in Sierra Leone has a number of restrictive provisions in law and policy. The UN Special Rapporteur on Freedom of Assembly and Association has sent to two communications to the government and received a response. See SLE 1/2018 and SLE 1/2019. For documentation on the specific commitment, see: OGP, “Foreign Aid Transparency” (2016), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/02-foreign-aid-transparency> and Charlie Hughes, *Sierra Leone Mid-Term Report*, (OGP, 2016) <https://www.opengovpartnership.org/report/sierra-leone-mid-term-report-2016-2018-year-1>.
- ³² OGP, “Improving Access to Information on Expending Public Resources and Contents of Relevant Registers: Disclosure of NGOs financial statements” (2012), www.opengovpartnership.org/commitment/069-improving-access-information-on-expending-public-resources-and-contents-of-relevant.
- ³³ Aida Bagić, *Croatia Progress Report 2012-13* (OGP, 2012), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Croatia_progress_report_2012_Eng.pdf.
- ³⁴ Joseph Foti et al., Voice and Choice, *Opening the Door to Environmental Democracy* (WRI, 2008) 74, https://pdf.wri.org/voice_and_choice.pdf.
- ³⁵ OGP, “Improving the Quality of the Involvement of Society in Decision Making: NGO fund” (2012), www.opengovpartnership.org/011-improving-quality-of-involvement-of-society-decision-making-ngo-fund.
- ³⁶ Foti et al., Voice and Choice, 74.
- ³⁷ USAID, FHI 360 and ICNL, *The 2017 Civil Society Organization Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, 21st ed. (Sept. 2018) 4, 114, <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-civil-society-organization-2017-regional-report.PDF>.
- ³⁸ Based on indicators used by V-Dem, the World Justice Project, and Freedom House.
- ³⁹ Based on indicators used by V-Dem, the World Justice Project, and Freedom House.
- ⁴⁰ Key:
 - 1. Substantial control.** The government licenses all CSOs and uses political criteria to bar organizations that are likely to oppose the government. There are at least some citizen-based organizations that play a limited role in politics independent of the government. The government actively represses those who attempt to flout its political criteria and bars them from any political activity.
 - 2: Moderate control.** Whether the government ban on independent CSOs is partial or full, some prohibited organizations manage to play an active political role. Despite its ban on CSOs, the government does not or cannot repress them, due to either government weakness or political expediency.
 - 3: Minimal control.** Whether or not the government licenses CSOs, there exist constitutional provisions that allow

the government to ban organizations or movements that have a history of anti-democratic action (e.g., the banning of neo-fascist or communist organizations in the Federal Republic of Germany). Such banning takes place under strict rule of law and judicial independence.

4: Unconstrained. Whether or not the government licenses CSOs, the government does not impede their formation and operation unless they are engaged to violently overthrow the government.

(Source: Michael Coppedge et al., *V-Dem Codebook*, ver. 8 (V-Dem, Jul. 2018) 175, https://www.v-dem.net/media/filer_public/64/ad/64ad9308-45fa-473e-8e2b-e1c-0c4e421e6/v-dem_codebook_v8.pdf.)

⁴¹ Key:

1: Substantial repression. In addition to the kinds of harassment outlined in responses 2 and 3 below, the government also arrests, tries, and imprisons leaders of and participants in oppositional CSOs who have acted lawfully. Other sanctions include disruption of public gatherings and violent sanctions of activists (beatings, threats to families, destruction of valuable property).

2: Moderate repression. In addition to material sanctions, the government also engages in legal harassment (detentions, short-term incarceration) to dissuade CSOs' actions. The government may also affect CSOs' scope by restricting their association with each other and political parties, barring CSOs from taking certain actions, or blocking international contacts.

3: Weak repression. The government uses material sanctions (fines, firings, denial of social services) to deter oppositional CSOs from acting or expressing themselves. They may use burdensome registration or incorporation procedures to slow formation of new CSOs and sidetrack them from engagement. The government may also organize movements or NGOs (i.e., GONGOS) to crowd out independent organizations.

4: No repression. CSOs are free to organize, associate, strike, express themselves, and to criticize the government without fear of government sanctions or harassment.

⁴² Henry Farber et al., *Unions and Inequality Over the Twentieth Century: New Evidence from Survey Data* (Princeton Univ., 1 May 2018), https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/kuziemko/files/union_submitted.pdf.

⁴³ Henry Farber et al., *Unions and Inequality Over the Twentieth Century: New Evidence from Survey Data* (Princeton Univ., 1 May 2018), https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/kuziemko/files/union_submitted.pdf.

⁴⁴ Commission on Legal Empowerment of the Poor, *Making the Law Work for Everyone*, vol. 2 (2008), http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/legal-empowerment/reports-of-the-commission-on-legal-empowerment-of-the-poor/making-the-law-work-for-everyone---vol-ii---english-only/making_the_law_work_II.pdf.

⁴⁵ ILO, "Freedom of Association and Collective Bargaining" (2019), <https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/freedom-of-association/lang--en/index.htm>; Kirsten Newitt, *Freedom of Association and Development* (ILO, 2011), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_160208.pdf.

⁴⁶ UN Gen Assem., *Rights to freedom of peaceful assembly and of association*, UN Doc. A/71/385 (14 Sept. 2016), https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/385&referer=/english/&Lang=E.

⁴⁷ OGP, "Not-for-Profit Status for CSOs" (2014), <https://www.opengovpartnership.org/03-not-profit-status-csos>.

⁴⁸ Dmytro Kotlyar, *Ukraine: 2015-2016 End of Term Report* (OGP, 2017) https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_EOTR_2014-2016_ENG.pdf.

⁴⁹ European Center for Not-for-Profit Law, "Ukraine" from *Handbook on civil society organisations registration and operation* (ICNL and LawTrend, 2016) http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/04/Rukovodstvo_eng_fin-web_ukraine.pdf.

⁵⁰ Kotlyar, *Ukraine: 2015-2016 End of Term Report*.

⁵¹ USAID, FHI 360 and ICNL, *The 2017 Civil Society Organization Sustainability Index*, 220.

⁵² Halayna Korba, "Harassment of Anti-Corruption Activists" [in Ukrainian], *Novoe vremya*, issue 27 (Media-DK Publishing House LLC, 28 Jul. 2017), <http://magazine.nv.ua/article/post/64142-travlya-borcov-s-korrupciyey>.

⁵³ Kateryna Smaglyi, "A Wake-Up Call for Ukraine's Civil Society," Kennan Cable No. 5 (The Wilson Center and The Kennan Institute, Aug. 2017) 4, https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/kennan_cable_25_-_smaglyi.pdf.

⁵⁴ Amanda Orza, *IRM Serbia Progress Report 2014-2015* (OGP, 2015), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Serbia14-15_FinalEnglish_0_0.pdf.

⁵⁵ These laws are: the Law on Associations, the Law on Endowments and Foundations, and the Regulation on Resources for Supporting Programs or Providing Co-financing for Programs of Public Interest that are Implemented by Associations. Orza, *IRM Serbia Progress Report 2014-2015*.

⁵⁶ Balkan Civil Society Development Network, *Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development: Serbia Report 2013*, (Civic Initiatives), www.balkanecd.net/novo/wp-content/uploads/2017/07/12-3d-MM-Serbia-Country-Report-ENG-Final.pdf.

⁵⁷ USAID, *The 2014 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, 18th ed. https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/EuropeEurasia_FY2014_CSOSI_Report.pdf.



- ⁵⁸ Milena Lazarević, *Serbia: 2014-2016 End of Term Report*, (OGP, 2017), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Serbia_EoT_2014-2016_for-public-comment_ENG_0_1.pdf.
- ⁵⁹ Council of Europe, *Civil Participation in the Decision-Making Process, Fact-finding visit to Serbia*, (13–14 Nov. 2017), <https://rm.coe.int/report-visit-of-the-conference-of-ingos-to-serbia/168077c8de>.
- ⁶⁰ USAID, FHI 360 and ICNL, *The 2017 Civil Society Organization Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, 21st ed. (Sept. 2018) 191–192, <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-civil-society-organization-2017-regional-report.PDF>.
- ⁶¹ Scotti, *The Guide to Opening Government* (ICNL and OGP, 2018); Irish, Kushen and Simon, *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations*, 2nd ed. Other helpful regional guidance includes the African Commission for Human and Peoples' Rights (ACPHR) *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa* (https://www.ishr.ch/sites/default/files/documents/guidelines_on_foaa_english.pdf) and, for Europe, the OSCE's *Guidelines on Freedom of Association* (<https://www.osce.org/odihr/132371?download=true>).
- ⁶² As of December 2018, there were six countries with commitments in this area: Bulgaria, Canada, El Salvador, Lithuania, Norway, and Ukraine.
- ⁶³ Scotti, *The Guide to Opening Government*.
- ⁶⁴ A December 2018 analysis showed that nine countries have commitments affecting organizational operation: Canada, Croatia, Czech Republic, Denmark, El Salvador, Latvia, Lithuania, Northern Macedonia and Ukraine.
- ⁶⁵ There is a significant disparity of enabling environments between private business and CSOs, as documented by the UN SR FoAA (https://nhri.ohchr.org/EN/News/Documents/GANHRI-BackgroundPaper%20-HLPF16-Shrinking-Space_publ.com.pdf).
- ⁶⁶ Balazs Sator, *International Practices on Funding Civil Society Organizations* (Kyiv, Ukraine: OSCE, Dec. 2010), <https://www.osce.org/ukraine/76889?download=true>.
- ⁶⁷ As of December 2018, there are 11 countries with commitments in this area: Bulgaria, Canada, Croatia, Estonia, France, Latvia, Lithuania, Northern Macedonia, Spain, Sweden, and Ukraine.
- ⁶⁸ ECNL, *The Regulatory Framework for Fundraising in Europe* (2018), <http://ecnl.org/publications/regulatory-framework-fundraising-europe/>.
- ⁶⁹ Katerina Hadzi-Miceva Evans, Expert Council on NGO Law: *Regulating Political Activities of Non-Governmental Organisations* (Conf. of INGOs of the Council of Europe, Dec. 2015), <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680640fc2>.
- ⁷⁰ See Open Forum for CSO Development Effectiveness, *A Draft International Framework for CSO Development Effectiveness*, ver. 2 (Nov. 2010), www.ituc-csi.org/IMG/pdf/International_Framework_for_CS_Development_Effectiveness_Version_2_November_.pdf and Civic Space Watch, “Civil society accountability in times of declining trust: CIVICUS's journey” (30 Jan. 2019) <https://civicspacewatch.eu/civil-society-accountability-in-times-of-declining-trust-civics-journey/>.
- ⁷¹ Based on a 2018 analysis, these countries are: Bulgaria, Croatia, El Salvador, Estonia, Guatemala, Jordan, Latvia, Lithuania, Northern Macedonia, Mongolia, Serbia, Sierra Leone, Spain and Ukraine.
- ⁷² Transparency and Accountability Initiative, *Closing Civic Space: Grantee Challenges and Funder Responses*, Hostile Local Narratives (2018), <https://www.transparency-initiative.org/civic-space-compendium/#hostile-local-narratives>.
- ⁷³ Accountable Now is found at <https://accountablenow.org/about-accountable-now/> and the Concord, Istanbul Principles are found at <https://concordeurope.org/blog/2012/09/21/istanbul-principles/>.
- ⁷⁴ International Aid Transparency Initiative is found at <https://www.iatistandard.org/en/>.
- ⁷⁵ FATF, *Best Practices: Combating the Abuse of Non-Profit Organisations* (Jun. 2015), <http://www.fatf-gafi.org/documents/documents/bpp-combating-abuse-npo.html>.
- ⁷⁶ Assistant Inspector General of Police, Police Spokesperson – Asan Kasingye. Cited in “Anti-Money Laundering: From Awareness to Compliance: A Dialogue with the Financial Intelligence Authority and Executives of Civil Society Organizations in Uganda” (DPI and Uganda National NGO Forum, 12 Feb. 2018), http://fatfplatform.org/wp-content/uploads/2018/03/CSO-Dialogue-with-Financial-Intelligence-Authority_FRep.pdf.
- ⁷⁷ ESAAM, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Uganda (Apr. 2016) 23, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/ES-AAMLG-mutual-evaluation-Uganda-2016.pdf>.
- ⁷⁸ Spaces for Change, *Unpacking the Official Construction of Risks and Vulnerabilities for the Third Sector in Nigeria* (2019), <https://www.spacesforchange.org/wp-content/uploads/2019/03/EXECUTIVE-SUMMARY-ONLY-1.-UNPACKING-THE-OFFICIAL-CONSTRUCTION-OF-RISKS-AND-VULNERABILITIES-FOR-THE-THIRD-SECTOR-IN-NIGERIA.pdf>.
- ⁷⁹ International Center for Not-for-Profit Law (ICNL). 2018. *Reinforcing Marginalization: The Impact of the Closing of Civic Space on HIV Response in Ethiopia, Kenya, and Uganda*. Washington, DC: ICNL.