



Venise / Varsovie, 16 mars 2018

CDL-AD(2018)004

Avis n° 914/2017 de la Commission de Venise  
Avis n° NGO-ROU/322/2018 du BIDDH/OSCE

Or. anglais

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES**  
**ET DES DROITS DE L'HOMME DE L'OSCE**  
**(BIDDH/OSCE)**

**ROUMANIE**  
**AVIS CONJOINT**

**SUR LA PROPOSITION DE LOI N° 140/2017**  
**PORTANT MODIFICATION DE L'ORDONNANCE**  
**GOUVERNEMENTALE N° 26/2000**  
**SUR LES ASSOCIATIONS ET LES FONDATIONS**

**Adopté par la Commission de Venise**  
**à sa 114<sup>e</sup> session plénière**  
**(Venise, 16-17 mars 2018)**

**Sur la base des observations de :**

**M. Richard CLAYTON (membre, Royaume-Uni)**  
**M<sup>me</sup> Sarah CLEVELAND (membre, États-Unis d'Amérique),**  
**M. Martin KUIJER (membre suppléant, Pays-Bas)**  
**M. Gediminas MESONIS (membre, Lituanie)**  
**M<sup>me</sup> Alice THOMAS (experte, BIDDH/OSCE)**  
**M<sup>me</sup> Herdís KJERULF THORGEIRSDOTTIR (vice-présidente,**  
**membre, Islande)**  
**M. David GOLDBERGER, M<sup>me</sup> Muatar KHAYDAROVA**  
**et M. Serghei OSTAF (membres du Groupe d'experts du**  
**BIDDH/OSCE sur la liberté de réunion et d'association)**

**Table des matières**

<b>I.</b>	<b>Introduction</b> .....	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>Portée de l'avis conjoint</b> .....	<b>3</b>
<b>III.</b>	<b>Résumé et conclusions</b> .....	<b>4</b>
<b>IV.</b>	<b>Remarques générales</b> .....	<b>5</b>
<b>V.</b>	<b>Cadre législatif</b> .....	<b>7</b>
<b>VI.</b>	<b>Normes internationales</b> .....	<b>9</b>
A.	Principes généraux.....	9
B.	Aide publique aux associations .....	10
C.	Obligations de déclaration incombant aux associations .....	11
<b>VII.</b>	<b>Analyse</b> .....	<b>12</b>
A.	Statut d'organisation d'utilité publique .....	12
1.	Procédure et critères d'octroi du statut d'organisation d'utilité publique .....	12
2.	Interdiction de se livrer à des activités politiques .....	15
3.	Mécanismes de contrôle.....	16
B.	Obligations de déclaration financière pour toutes les associations, fondations et fédérations .....	17
1.	Obligations de déclaration financière.....	17
2.	Proportionnalité des sanctions.....	21

## **I. Introduction**

1. Dans un courrier daté du 14 décembre 2017, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise de préparer un avis sur la compatibilité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales de la proposition de loi n° 140/2017 portant modification de l'ordonnance gouvernementale n° 26/2000 sur les associations et les fondations (CDL-REF(2018)011). Conformément à la pratique établie, il a été décidé que la Commission de Venise élaborerait cet avis conjointement avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH/OSCE).

2. Les rapporteurs pour la Commission de Venise sont M. Richard Clayton, M<sup>me</sup> Sarah Cleveland, M. Martin Kuijer, M. Gediminas Mesonis et M<sup>me</sup> Herdis Kjerulf Thorgeirsdottir. M. David Goldberger, M<sup>me</sup> Muatar Khaydarova, M. Serghei Ostaf et M<sup>me</sup> Alice Thomas sont les experts juridiques nommés au titre du BIDDH/OSCE.

3. Les 5 et 6 février 2018, une délégation conjointe de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE composée de M. Richard Clayton, M<sup>me</sup> Alice Thomas et M<sup>me</sup> Herdis Kjerulf Thorgeirsdottir, accompagnés par M. Ziya Caga Tanyar, expert juridique du Secrétariat, s'est rendue à Bucarest pour y rencontrer des représentants des ministères des Affaires étrangères et de la Justice, du Défenseur du peuple, du Sénat et de la Chambre des députés, de la Cour constitutionnelle et de plusieurs organisations de la société civile. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE remercient les autorités roumaines pour l'excellente organisation de la visite.

4. Le présent avis a été élaboré à partir des contributions des rapporteurs et sur la base d'une traduction non officielle de la proposition de loi. Il peut contenir des inexactitudes dues à des erreurs de traduction.

5. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités roumaines et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance complémentaire dans ce dossier.

6. Le présent avis a été examiné par la sous-commission sur les droits fondamentaux puis adopté par la Commission de Venise lors de 114<sup>e</sup> session plénière (Venise, 16-17 mars 2018).

## **II. Portée de l'avis conjoint**

7. Le présent avis conjoint porte uniquement sur la proposition de loi soumise pour examen et sur l'ordonnance qu'elle modifie. Il ne constitue par conséquent en aucun cas une étude complète et approfondie de tout le cadre juridique et institutionnel régissant le droit à la liberté d'association en Roumanie.

8. Il soulève des questions primordiales et met en lumière des sujets de préoccupation liés à la proposition de loi. Les recommandations qui en découlent sont fondées sur les normes et les obligations du Conseil de l'Europe et les autres normes relatives aux droits de l'homme applicables, les engagements de l'OSCE, les bonnes pratiques au niveau national et, lorsqu'il y a lieu, sur les précédentes recommandations.

9. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE tiennent à préciser que le présent avis conjoint ne les empêche en rien de formuler ultérieurement d'autres recommandations ou observations écrites ou orales sur les textes législatifs correspondants ou sur des textes connexes en Roumanie.

### III. Résumé et conclusions

10. L'objectif déclaré de la proposition de loi n° 140/2017 portant modification de l'ordonnance gouvernementale n° 26/2000 est d'une part de privilégier, dans la procédure d'obtention par une association du statut d'organisation d'utilité publique, certains domaines d'activités prioritaires pour la satisfaction des besoins les plus importants de la société roumaine, d'autre part de réduire le soupçon à propos de la légalité du financement des associations et des fondations ayant des activités en Roumanie et d'accroître la confiance du public dans la vie associative. La proposition de loi énonce tout d'abord précisément ce qui doit être considéré comme étant d'« intérêt général » et conditionne la reconnaissance du statut d'organisation d'utilité publique au fait que les activités des ONG respectives concernent ces domaines spécifiques. En second lieu, elle met en place un nouveau système de publication des données financières s'appliquant à toutes les associations, fondations et fédérations, qu'elles soient reconnues d'utilité publique ou non.

11. Pour la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE, il est positif que la proposition de loi cherche à préciser ce qui doit être considéré comme relevant de l'« intérêt général ou collectif », car il peut être pertinent, lorsqu'il s'agit d'accorder ou non une forme quelconque d'aide publique à une ONG, de prendre en considération la nature des activités de celle-ci et d'examiner quels en sont les bénéficiaires. Il n'en reste pas moins que, pour bien clarifier ces questions, il aurait été important et utile de procéder à une vaste consultation, non seulement de la société civile, mais aussi de la population au sens large. Une préoccupation majeure à cet égard tient à la clarté et à la précision du projet de disposition, qui doivent être suffisantes pour éviter les décisions arbitraires au moment de la mise en œuvre, ainsi qu'à son caractère exhaustif, dans le sens où les domaines ne figurant pas dans le projet de texte, comme les droits de l'homme et la lutte contre la corruption, sont purement et simplement exclus du bénéfice du statut d'utilité publique. L'interdiction imposée aux associations reconnues d'utilité publique de se livrer à une quelconque forme d'activité politique est un autre sujet d'inquiétude. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE acceptent l'idée que, en tant qu'organisateur neutre et impartial des affaires publiques, l'État n'a pas à reconnaître comme « organisation d'utilité publique » une ONG à caractère manifestement politique, par exemple une ONG qui collecte ouvertement des fonds pour soutenir ou combattre un candidat ou un parti politique. Cela ne devrait toutefois pas être au détriment du droit des associations de prendre position sur des questions d'intérêt général.

12. En ce qui concerne les nouvelles obligations de déclaration financière, qui s'appliquent à toutes les associations et fondations, qu'elles soient reconnues d'utilité publique ou non, les « préoccupations » et le « soupçon » des citoyens à propos de la légalité et de l'honnêteté du financement des ONG en Roumanie qui sont invoqués ne sont pas des raisons suffisantes pour imposer à toutes les associations des obligations de rapport draconiennes, en particulier en l'absence d'une analyse des risques concrète et étayée mettant en évidence l'implication spécifique du secteur de la société civile dans des infractions pénales telles que le blanchiment d'argent ou la corruption, ou dans des infractions connexes. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE rappellent que le principe 1 des Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association est la « présomption de légalité de la constitution, des objectifs et des activités des associations ». Dans leur forme actuelle, les exigences très strictes en matière de divulgation des données (publication semestrielle des rapports financiers détaillés, comprenant l'identité des donateurs individuels, quel que soit le montant de la source de revenu), associées à l'imposition de sanctions sévères en cas de non-respect (suspension des activités pendant une période de trente jours et, en cas de non-mise en conformité, procédure de dissolution immédiate), risquent d'avoir un effet dissuasif sur la société civile et sont contraires à la liberté d'association et au droit au respect de la vie privée. L'utilité spécifique de ces dispositions en matière de publication est contestable étant donné que des obligations strictes de déclaration à un organe spécialisé tel que l'Office de lutte contre le blanchiment d'argent existent déjà.

13. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE prennent note avec satisfaction du fait que, lors des réunions tenues à Bucarest, les auteurs de la proposition de loi se sont déclarés prêts à modifier le projet de texte sur plusieurs points, et appellent les autorités roumaines à examiner les principales recommandations suivantes :

- *En ce qui concerne le statut d'organisation d'utilité publique :*

- il conviendrait de mentionner parmi les domaines spécifiques d'intérêt général ou collectif figurant au projet d'article 38 (1) a) « la démocratie, les droits de l'homme, l'État de droit et la lutte contre la corruption ». Une clause très générale pourrait en outre être ajoutée à la fin de la liste des domaines spécifiques de ce projet de disposition, de manière à couvrir tous les autres domaines d'intérêt public qui ne sont pas mentionnés spécifiquement ; la société civile devrait être consultée spécifiquement sur ce point ;

- il faudrait introduire une disposition claire précisant que les associations ou les fondations auxquelles le statut d'organisation « d'utilité publique » a été refusé disposent d'un recours devant les tribunaux (contrôle juridictionnel) ;

- la répartition prévue au projet d'articles 38 (2) et 41 a) n'est pas conforme à l'exigence selon laquelle toute forme d'aide publique aux ONG doit « être régie par des critères clairs et objectifs », ni à la condition de prévisibilité établie par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et devrait être supprimée ;

- la disposition interdisant aux associations reconnues d'utilité publique d'exercer une activité politique devrait être limitée aux cas évidents de soutien (par exemple avec collecte explicite de fonds pour soutenir ou combattre un candidat ou un parti spécifique) ; il convient en outre de veiller à ce que cette disposition soit rédigée de telle façon qu'elle n'empêche pas ces associations de « prendre position sur des questions relevant du débat public ».

- *En ce qui concerne les nouvelles obligations de déclaration financière :*

- les nouvelles obligations de déclaration et de divulgation prévues dans la proposition de loi, y compris les sanctions de suspension des activités et de dissolution en cas de non-respect, sont de toute évidence superflues et disproportionnées et devraient être supprimées. À tout le moins, en matière de déclaration sur les sources de financement, il conviendrait soit de limiter l'obligation à une déclaration, à intervalles raisonnables, à un organe de contrôle, soit de ne faire porter l'obligation de divulgation de l'identité des donateurs que sur les principaux soutiens.

14. La proposition de loi devrait faire l'objet d'une vaste consultation publique avant son éventuelle adoption.

#### **IV. Remarques générales**

15. La proposition de loi n° 140/2017 (ci-après « la proposition de loi ») porte modification de l'ordonnance gouvernementale n° 26/2000 sur les associations et les fondations (ci-après « l'ordonnance gouvernementale »), qui régit la création, l'organisation, le fonctionnement et la dissolution des organisations non gouvernementales. Le texte de la proposition de loi, préparé par deux parlementaires (un sénateur et un député), ne modifie pas toute l'ordonnance gouvernementale mais s'attache à un ensemble de dispositions concernant une catégorie spécifique d'associations, à savoir les « associations, fondations et fédérations reconnues d'utilité publique ». Il introduit parallèlement de nouvelles obligations

en matière de déclaration financière applicables à toutes les associations, fondations et fédérations, qu'elles soient reconnues d'utilité publique ou non.

16. La proposition de loi entre dans la catégorie des projets de texte législatif devant, en vertu de l'article 75 (1) de la Constitution, être examinés par les deux chambres du parlement (le Sénat, en tant que première chambre saisie, et la Chambre des députés). Elle se trouve actuellement devant la Chambre des députés, après son adoption par le Sénat le 21 novembre 2017, sans vote car le texte n'avait pu être débattu dans le délai prévu par l'article 75 (2) de la Constitution<sup>1</sup>. La commission des droits de l'homme de la Chambre des députés a rendu un avis favorable sur la proposition de loi.

17. Selon l'exposé des motifs préparé par les auteurs de la proposition, les modifications prévues visent d'une part à privilégier, dans la procédure d'obtention par une association du statut d'organisation d'utilité publique, certains domaines d'activités qu'ils considèrent comme prioritaires pour la satisfaction des besoins les plus importants de la société, d'autre part à réduire le soupçon à propos de la légalité du financement des associations et des fondations ayant des activités en Roumanie et à accroître la confiance des citoyens dans la vie associative et l'honnêteté des activités des ONG.

18. Le gouvernement roumain a émis un avis négatif sur la proposition de loi, considérant qu'il n'existait pas de motif solide justifiant de modifier les dispositions sur le statut d'organisation d'utilité publique, et que les nouvelles obligations en matière de déclaration pourraient avoir des incidences négatives sur la vie associative en Roumanie, car elles risquaient de créer des lourdeurs administratives supplémentaires et de compliquer le travail des associations.

19. Le 22 novembre 2017, 70 organisations non gouvernementales roumaines ont adressé une lettre ouverte à la direction du Parti social-démocrate, le principal parti de la majorité au pouvoir, et fait valoir notamment que les dispositions existantes sur l'accès aux ressources publiques étaient adéquates et qu'il n'y avait aucune raison d'imposer aux associations de nouvelles obligations de rapport. Elles faisaient observer que les associations sont actuellement soumises aux mêmes obligations de déclaration que les autres entités légales en Roumanie, et que l'adoption de la proposition de loi découragerait les comportements philanthropiques de la part des citoyens et aurait des incidences négatives sur le fonctionnement des organisations de la société civile dans le pays.

20. Le 11 décembre 2017, le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe a émis un avis sur la proposition de loi n° 140/2017, dont il a été tenu compte lors de l'élaboration du présent avis.

21. Il n'y a pas eu de véritable consultation ou débat publics avant le dépôt de la proposition de loi au parlement. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE n'ont pas analysé les règles en vigueur en Roumanie en ce qui concerne l'obligation de consultation publique avant le dépôt d'un projet de texte législatif au parlement, en particulier sur le point de savoir si ces règles diffèrent selon que le texte est d'initiative parlementaire ou gouvernementale. En tout état de cause, la Recommandation CM/Rec(2007)14 prévoit que « *[[]es ONG devraient être consultées*

---

<sup>1</sup> Article 75 (1) et (2) : (1) Sont soumis en vue de débat et d'adoption à la Chambre des Députés, en tant que première chambre saisie, les projets de loi et les propositions de loi portant ratification des traités ou d'autres accords internationaux et des mesures législatives résultant de l'application de ces traités ou accords, ainsi que les projets des lois organiques prévues aux articles 31 alinéa (5), 40 alinéa (3), 55 alinéa (2), 58 alinéa (3), 73 alinéa (3) lett. e), k), l), n), o), 79 alinéa (2), 102 alinéa (3), 105 alinéa (2), 117 alinéa (3), 118 alinéas (2) et (3), 120 alinéa (2), 126 alinéas (4) et (5) et 142 alinéa (5). Les autres projets de loi ou propositions de loi sont soumis au débat et à l'adoption du Sénat, en tant que première chambre saisie.

(2) La première chambre saisie se prononce dans un délai de 45 jours. Pour les codes et les autres lois ayant une complexité particulière, le délai est de 60 jours. Au cas où ces délais sont dépassés, il est considéré que le projet de loi ou la proposition de loi a été adopté.

au cours de la rédaction des lois et règlements ayant des incidences sur leurs statuts, leur financement ou leur domaine d'intervention », et la formulation utilisée dans cette recommandation ne fait aucune distinction en termes d'origine du processus législatif<sup>2</sup>. Comme l'a indiqué précédemment la Commission de Venise, l'organisation d'une consultation publique avec des organisations de la société civile avant l'adoption de projets de loi qui les intéressent directement constitue donc une partie des bonnes pratiques que les pays européens devraient s'attacher à mettre en œuvre dans le cadre de leurs processus législatifs internes<sup>3</sup>. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent que des consultations ouvertes et effectives sur la proposition de loi aient lieu à tous les stades du processus législatif, y compris lors des discussions au parlement, jusqu'à leur terme et en tout état de cause avant l'adoption du texte.

## V. Cadre législatif

22. En vertu de la législation en vigueur (ordonnance gouvernementale n° 26/2000), les associations et les fondations reconnues d'utilité publique bénéficient de droits spécifiques et sont soumises à des obligations précises (article 41). Elles ont notamment le droit d'utiliser librement les « biens relevant du domaine public » (article 41 a)) et de mentionner dans tous leurs documents leur statut d'organisation d'utilité publique (article 41 c)). Elles ont en contrepartie l'obligation de maintenir un niveau d'activité et de fonctionnement au moins équivalent à celui qui leur a valu leur reconnaissance (article 41 d)), de communiquer à l'autorité administrative compétente toute modification de leurs textes constitutifs ou de leurs statuts ainsi que les rapports d'activité et les états financiers annuels (article 41 e)), et de publier au Journal officiel et au registre national des personnes morales à but non lucratif des extraits de ces rapports d'activité et états financiers annuels, dans un délai de trois mois après la fin de chaque année (article 41 f)).

23. L'article 39 (1) de l'ordonnance gouvernementale prévoit que le statut d'organisation d'utilité publique est octroyé sur décision des pouvoirs publics, qui se prononcent sur les demandes présentées par les associations et les fondations. Les critères présidant à la délivrance de ce statut sont énoncés à l'article 38. L'association ou la fondation concernée doit notamment mener des activités dans l'intérêt général ou collectif, fonctionner depuis trois ans au moins et montrer qu'elle a déjà pris des initiatives d'envergure dans le cadre de programmes ou de projets concernant son objet. Elle doit en outre montrer, à partir de ses états financiers, que ses biens, son organisation logistique, le nombre de ses membres et ses effectifs en personnel sont en adéquation avec ses objectifs (article 38 (1) d)).

24. En principe, le statut d'organisation d'utilité publique est reconnu sans limitation de durée (article 42 (1)) ; le gouvernement peut toutefois le retirer si l'association ou la fondation concernée ne remplit plus une ou plusieurs des conditions ayant donné lieu à sa reconnaissance (article 42 (2)).

25. L'ordonnance gouvernementale n'impose pas actuellement à toutes les associations, fondations et fédérations l'obligation de *soumettre et rendre publics* leurs états financiers annuels – mais ces entités doivent se conformer aux obligations comptables et déclaratives, en

---

<sup>2</sup> Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe (ci-après « la Recommandation », adoptée par le Comité des Ministres le 10 octobre 2007, lors de la 1006<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres, paragraphe 77. Voir aussi CDL-AD(2014)046, Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association de la Commission de Venise et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH/OSCE), adoptées par la Commission de Venise lors de sa 101<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12-13 décembre 2014) (ci-après « les Lignes directrices conjointes », paragraphe 106.

<sup>3</sup> CDL-AD(2017)015, Hongrie – Avis concernant le projet de loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger, adopté par la Commission de Venise à sa 111<sup>e</sup> session plénière (Venise, 16-17 juin 2017), paragraphe 27.

particulier vis-à-vis des autorités fiscales. L'obligation de soumission et de publication ne s'impose qu'aux associations et aux fondations reconnues d'utilité publique (article 41 f)).

26. Lors de la visite, la délégation a appris qu'une minorité seulement d'associations et de fondations demandent et obtiennent la reconnaissance du statut d'organisation d'utilité publique. Selon les statistiques communiquées par le ministère de la Justice, sur un total de 100 000 associations et fondations enregistrées<sup>4</sup>, seulement 137 sont reconnues d'utilité publique. Les auteurs de la proposition de loi se fondent sur un chiffre plus élevé (environ 1 500 entités d'utilité publique), mais incluent dans cet ensemble des associations et des fondations bénéficiant d'avantages à caractère public – aides, subventions et autres types d'avantages octroyés par des entités publiques en vertu d'autres dispositions législatives que celles de l'ordonnance gouvernementale. Il a également été expliqué à la délégation que la raison pour laquelle on ne compte qu'un si petit nombre d'associations et de fondations reconnues d'utilité publique pourrait être qu'il existe d'autres moyens, apparemment plus simples, d'obtenir des financements publics pour le secteur de la société civile. Les associations et les fondations peuvent semble-t-il prétendre à de nombreuses autres subventions publiques, qui sont octroyées dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence.

### ***Modifications envisagées dans la proposition de loi***

27. La proposition de loi prévoit une modification en profondeur de la procédure d'obtention du statut d'organisation d'utilité publique décrite ci-dessus. Premièrement, l'éventail des associations ou fondations pouvant prétendre à ce statut est resserré : alors que toutes les associations et fondations menant des activités dans l'intérêt public ou l'intérêt général étaient auparavant autorisées à solliciter la reconnaissance de ce statut, le projet de paragraphe (1) a) de l'article 38 prévoit que seules certaines catégories d'organisations peuvent déposer une demande. Il s'agit de celles qui exercent des activités dans l'intérêt général ou dans celui de la collectivité dans les domaines suivants : services sociaux, action caritative et aide humanitaire, santé, sport, éducation, sciences, recherche, innovation, environnement et protection des animaux, protection des consommateurs, valeurs, traditions et biens culturels nationaux et des minorités nationales, diplomatie et relations internationales, défense militaire et respect des héros.

28. Deuxièmement, le projet de paragraphe (1) e) de l'article 38 prévoit que les associations ou les fondations ne peuvent pas se voir reconnaître le statut d'organisation d'utilité publique si elles se livrent, ou se sont livrées au cours des deux années précédentes, à une forme quelconque d'activité politique, à savoir toute collecte de fonds ou activité de campagne en vue de soutenir ou de combattre un parti politique ou un candidat à une fonction publique. De même, la proposition d'article 41 c) prévoit l'obligation pour les associations déjà reconnues d'utilité publique de s'abstenir de « toute forme d'activité politique », définie également dans le projet de disposition comme étant « la collecte de fonds ou les activités de campagne en vue de soutenir ou de combattre un parti politique ou un candidat à une élection ou une nomination à une fonction publique ».

29. Le projet d'article 38 (2) prévoit que le statut d'organisation d'utilité publique est reconnu selon une répartition spécifique : les organisations caritatives, à vocation sociale ou d'aide humanitaire ainsi que les organisations œuvrant dans le domaine de la santé ou du sport se voient attribuer le statut à proportion de 40 % de l'ensemble des reconnaissances ; les organisations ou fondations s'occupant d'éducation à proportion de 30 % ; et les trois autres catégories d'associations et de fondations mentionnées au projet de paragraphe (1) a) de

---

<sup>4</sup> Ce nombre comprend les associations et fondations déclarées avant l'an 2000 ; on ignore précisément combien sont encore actives.



l'article 38 à proportion chacune de 10 %. La reconnaissance du statut d'organisation d'utilité publique va de pair avec la possibilité d'utiliser librement les biens relevant du domaine public et avec l'accès à des financements du budget central ou des budgets locaux, répartis selon les mêmes proportions (article 41 modifié).

30. Le statut d'organisation d'utilité publique n'est plus accordé sans limitation de durée, mais pour cinq ans seulement, éventuellement renouvelables (article 42 (1) modifié). Pour chaque association ou fondation reconnue d'utilité publique, l'autorité administrative compétente prépare tous les ans, avec le ministère de la Justice, un rapport déterminant si la structure concernée respecte les conditions d'octroi du statut. Tous les rapports sont publiés sur le site web du ministère de la Justice. En cas de non-respect des conditions requises, le statut est retiré, comme c'est déjà le cas en vertu de l'ordonnance gouvernementale en vigueur.

31. Enfin, la proposition de loi incorpore dans l'ordonnance gouvernementale un nouvel article (article 48<sup>1</sup>), qui prévoit des obligations de déclaration plus fréquentes et plus poussées pour toutes les associations, fondations et fédérations, qu'elles aient un statut spécial ou non. Aux termes du nouvel article, ces entités ont l'obligation de publier leurs états financiers au Journal officiel tous les six mois (contre une fois par an actuellement, pour les seules associations reconnues d'utilité publique), dans un délai de trente jours après la fin du semestre. Ces états financiers doivent mentionner, séparément, le montant de chaque recette ainsi que la personne ou l'activité (selon le cas) qui en est à l'origine.

32. La non-publication de ces états financiers entraîne la suspension des activités de l'association, de la fondation ou de la fédération pendant trente jours (article 48<sup>1</sup> (3)). Si l'entité concernée ne publie toujours pas les états financiers durant cette période, dans le respect des conditions fixées à l'article 48<sup>1</sup> (2), il est alors mis immédiatement un terme à ses activités, selon les modalités prévues au chapitre IX de l'ordonnance gouvernementale portant sur la dissolution et la liquidation des associations, fondations et fédérations.

## **VI. Normes internationales**

### **A. Principes généraux**

33. Les droits et les libertés des associations et de leurs membres sont protégés par le droit à la liberté d'association énoncé à l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Ce droit comprend aussi le droit de solliciter, de recevoir et d'utiliser des ressources, sans lequel la liberté d'association n'aurait aucun sens<sup>5</sup>.

34. Compte tenu de l'importance que la liberté d'association revêt dans tout État démocratique, son exercice ne peut être restreint que dans des cas exceptionnels, et selon les critères stricts fixés par les instruments internationaux susmentionnés. En particulier, la jouissance de ce droit doit être mise en balance avec les droits d'autrui et les autres intérêts généraux d'une société démocratique. Toute la difficulté est donc de trouver le juste équilibre entre ces intérêts concurrents. Dans les normes internationales relatives aux droits humains, les trois critères ci-après sont importants pour l'évaluation de la légitimité des restrictions imposées au droit concerné :

- **Légalité** : toute restriction doit être prévue par la loi en termes clairs et précis. Une restriction doit avoir une base légale en droit interne, c'est-à-dire que la mesure contestée doit

---

<sup>5</sup> Voir les Lignes directrices conjointes, paragraphe 102. Voir aussi le rapport du rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, A/HRC/23/39, du 24 avril 2013, paragraphe 8, et la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 10 octobre 2007 lors de la 1006<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres, paragraphe 50.

être fondée sur une disposition juridique émanant (par attribution ou délégation) d'une autorité législative compétente. La base légale doit en outre être accessible<sup>6</sup>. Enfin, la loi concernée doit être prévisible. Une loi est « prévisible » si elle est rédigée en des termes suffisamment précis pour que la personne concernée – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – puisse régler sa conduite en conséquence<sup>7</sup>. La loi doit user de termes suffisamment clairs et précis pour indiquer aux citoyens de manière adéquate les conditions et les situations dans lesquelles il peut y avoir ingérence des autorités dans l'exercice du droit concerné<sup>8</sup>.

- **Légitimité** : l'ingérence ou la restriction doivent avoir un but légitime figurant dans la liste exhaustive de motifs de restriction énoncés dans les instruments internationaux. Aux termes de l'article 11 (2) de la CEDH, ces objectifs légitimes sont la sécurité nationale ou la sûreté publique, la défense de l'ordre et la prévention du crime, la protection de la santé ou de la morale et la protection des droits et libertés d'autrui. L'article 22 (2) du PIDCP énonce des motifs similaires, à la différence près qu'il mentionne « l'ordre public » et non « la défense de l'ordre et [...] la prévention du crime ». Comme indiqué dans les Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, « [l']étendue de ces buts légitimes doit être interprétée de manière restrictive » (paragraphe 34).

- **Proportionnalité** : la restriction doit être nécessaire dans une société démocratique et proportionnée à l'objectif visé. Les autorités publiques doivent pouvoir démontrer que la mesure contestée est un moyen véritablement efficace permettant d'atteindre l'objectif légitime déclaré, et expliquer en quoi elle est nécessaire, en plus des possibilités existantes d'atteindre ce but. Il faut en outre apprécier l'effet cumulatif sur la liberté en question de toutes les règles de droit combinées, et déterminer s'il existe une certaine proportionnalité entre les effets de la mesure concernée et la liberté touchée.

## **B. Aide publique aux associations**

35. Comme les associations sont des organisations à but non lucratif et qu'elles tiennent une place importante au sein de la société, des aides de l'État peuvent être nécessaires à leur création et à leur fonctionnement<sup>9</sup>. Les soutiens de l'État, dans ce contexte, doivent également s'entendre comme un accès aux ressources publiques, y compris aux financements publics<sup>10</sup>.

36. La reconnaissance des associations ou des fondations en tant qu'organisations d'utilité publique est donc liée à la notion d'octroi d'un soutien public aux ONG, ainsi que le prévoient la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe (dans la réalisation de leurs objectifs, les ONG devraient bénéficier d'aides sous la forme de fonds publics ou d'autres types d'aides ; paragraphe 57) et les Lignes directrices conjointes (paragraphe 203). Ce type de soutien, quelle que soit la forme qu'il prend, doit obéir à des critères clairs et objectifs<sup>11</sup> ; l'octroi de cette aide peut dépendre de la nature et des bénéficiaires des activités menées par l'association<sup>12</sup>, de la forme juridique de celle-ci, etc.<sup>13</sup>. Tout système de soutien étatique doit être transparent<sup>14</sup>.

<sup>6</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Khan c. Royaume-Uni*, requête n° 35394/97, 12 mai 2000.

<sup>7</sup> Voir par exemple, Cour européenne des droits de l'homme *Koretskyy c. Ukraine*, requête n° 40269/02, 3 avril 2008, paragraphe 47 ; et *The Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 1)*, requête n° 6538/74, 26 avril 1979, paragraphe 49. Voir aussi Commission de Venise, Liste des critères de l'État de droit, CDL-AD(2016)007, 18 mars 2016, paragraphe 58.

<sup>8</sup> Comité des droits de l'homme, *De Groot c. Pays-Bas*, requête n° 578/1994, 14 juillet 1995, et Cour européenne des droits de l'homme, *Doerga v. Netherlands*, requête n° 50210/99, 27 avril 2004.

<sup>9</sup> Rapport de la rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme présenté à l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 juillet 2011, A/66/203, paragraphe 68.

<sup>10</sup> Lignes directrices conjointes, paragraphe 203.

<sup>11</sup> Recommandation, paragraphe 58 ; Lignes directrices conjointes, paragraphe 205.

<sup>12</sup> Recommandation, paragraphe 59 ; Lignes directrices conjointes, paragraphe 205.

37. Du fait de la nature même du soutien public, l'État dispose a priori d'une plus grande liberté en termes de réglementation des conditions de délivrance de l'aide que sur d'autres points liés à la création et aux activités des associations. C'est pourquoi l'octroi d'une aide publique peut dépendre de la poursuite de certains objectifs ou de l'exercice de certaines activités<sup>15</sup>. Cette aide peut être subordonnée, entre autres, au fait que l'ONG devant la recevoir répond aux besoins de la société considérés comme particulièrement prioritaires ; en outre, les domaines jugés prioritaires et, partant, les formes d'action considérées comme méritant de bénéficier d'une aide publique peuvent changer avec le temps<sup>16</sup>. Dans le cas où les objectifs visés ou les activités exercées par l'ONG bénéficiaire d'une aide publique changent, l'octroi de cette aide peut faire l'objet d'un réexamen<sup>17</sup>.

38. Les critères retenus pour déterminer la répartition des fonds publics doivent être objectifs, non discriminatoires et clairement énoncés dans des dispositions légales et/ou réglementaires qui sont disponibles et accessibles au public<sup>18</sup>. Lorsque des fonds publics sont alloués à différentes organisations non gouvernementales, il est par conséquent essentiel que l'État se fonde sur des critères clairs, objectifs et établis au préalable, permettant une sélection objective des bénéficiaires potentiels<sup>19</sup>.

### **C. Obligations de déclaration incombant aux associations**

39. En règle générale, les ONG qui ont reçu une aide publique sous quelque forme que ce soit peuvent être tenues de soumettre à un organe de contrôle désigné un rapport sur leurs comptes et une vue d'ensemble de leurs activités<sup>20</sup>. Cependant, cette obligation de rendre compte ne devrait ni être trop astreignante ni demander d'exposer des détails excessifs tant sur les activités que sur les comptes des associations<sup>21</sup>.

40. Toutes les exigences en matière de production de rapports, que l'ONG ait reçu ou non une forme quelconque de soutien public, devraient être adaptées à la taille de l'association et à l'étendue de ses activités, et facilitées dans la mesure du possible par les outils des technologies de l'information<sup>22</sup>. Les associations ne devraient pas être tenues de présenter plus de rapports et d'informations que les autres personnes morales, comme les entreprises<sup>23</sup>. En outre, la production de rapports devrait être faite dans le respect des droits des membres, des fondateurs, des donateurs, des bénéficiaires et du personnel, et du droit de l'association de protéger la légitime confidentialité des activités commerciales<sup>24</sup>. L'obligation de rendre compte devrait être modérée par d'autres obligations relatives au droit à la sécurité des bénéficiaires et au respect de leur vie privée et de la confidentialité ; toute ingérence dans la vie privée et la confidentialité devrait respecter les principes de nécessité et de proportionnalité<sup>25</sup>. Les États doivent s'abstenir d'imposer de trop lourdes exigences administratives aux ONG et doivent toujours limiter toute ingérence dans le droit à la liberté d'association, selon les conditions de nécessité et de proportionnalité.

---

<sup>13</sup> Recommandation, paragraphe 60 ; Lignes directrices conjointes, paragraphe 205.

<sup>14</sup> Lignes directrices conjointes, paragraphe 206.

<sup>15</sup> Exposé des motifs de la Recommandation, paragraphe 113.

<sup>16</sup> *Ibid.*, paragraphe 111.

<sup>17</sup> *Ibid.*, paragraphe 113.

<sup>18</sup> Lignes directrices conjointes, paragraphe 208.

<sup>19</sup> *Ibid.*, paragraphes 208 and 211.

<sup>20</sup> Recommandation, paragraphe 62 ; Lignes directrices conjointes, paragraphes 225-226.

<sup>21</sup> Exposé des motifs de la Recommandation, paragraphe 114.

<sup>22</sup> Lignes directrices conjointes, paragraphe 225.

<sup>23</sup> *Ibid.* Voir aussi le rapport présenté en 2015 par le rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, A/70/266, 4 août 2015.

<sup>24</sup> Recommandation, paragraphe 64. Voir également Lignes directrices conjointes, paragraphes 228 et 231.

<sup>25</sup> Exposé des motifs de la Recommandation, paragraphe 116.

41. Selon les Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, « *le droit au respect de la vie privée vaut pour l'association* » (paragraphe 228) et « *[l]a législation doit également prévoir des garanties pour assurer le respect du droit à la vie privée des clients, des membres et des fondateurs des associations, et prévoir une réparation en cas de violation* » (paragraphe 231). En outre, ainsi qu'indiqué dans la Recommandation du Comité des Ministres (2007)<sup>14</sup>, « *[l]a production de rapports devrait être subordonnée à l'obligation de respecter les droits des donateurs, des bénéficiaires et du personnel, ainsi qu'au droit de protéger la légitime confidentialité des activités commerciales* ». Selon l'exposé des motifs des Principes fondamentaux sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe « *[...] les obligations de rendre des comptes doivent être modérées par d'autres obligations relatives au respect de la vie privée et de la confidentialité. En particulier, le vœu d'un donateur de conserver l'anonymat doit être respecté. Toutefois, le respect de la vie privée et le respect de la confidentialité ne sont pas sans limites. Dans des cas exceptionnels, il peut être justifié, au nom de l'intérêt général, que les autorités aient accès à des informations privées ou confidentielles, par exemple pour faire obstacle à des transferts d'argent clandestins. Toute exception à la confidentialité des activités commerciales, ou au respect de la vie privée et de la confidentialité des donateurs, des bénéficiaires et du personnel, doit respecter les principes de nécessité et de proportionnalité.* »<sup>26</sup>

42. Les sanctions doivent être proportionnées à la gravité de la faute, et la dissolution d'une association ne devrait être appliquée qu'en dernier ressort, en cas de violation extrêmement grave des obligations imposées par la loi. Les restrictions ne doivent jamais éteindre totalement le droit à la liberté d'association, ni le priver de son essence<sup>27</sup>.

## **VII. Analyse**

### **A. Statut d'organisation d'utilité publique**

43. Actuellement, la procédure d'octroi du statut d'organisation d'utilité publique prend en compte le domaine de travail des associations et des fondations, le type d'activités ou de projets qu'elles mettent en œuvre et leur stabilité financière globale. L'ordonnance gouvernementale est rédigée en termes suffisamment généraux et souples pour que toutes les associations et fondations dont les activités servent l'intérêt général ou l'intérêt collectif bénéficient, au moins en principe, d'un accès égal à l'aide publique. La proposition de loi vient durcir cette procédure et renforcer le contrôle sur les structures bénéficiant des avantages liés au statut d'organisation d'utilité publique.

#### **1. Procédure et critères d'octroi du statut d'organisation d'utilité publique**

44. Contrairement à l'ordonnance gouvernementale en vigueur, la proposition de loi contient (modification de l'article 38) des exigences spécifiques concernant le type d'association ou de fondation susceptible d'être reconnue d'utilité publique. La liste des entités pouvant prétendre à ce statut s'étend des organisations à caractère social aux organisations caritatives ou humanitaires, en passant par les organisations agissant dans le domaine de la santé, du sport ou de l'éducation et celles travaillant sur les questions de sciences et de recherche ou d'environnement et de droits des animaux. Bien que certains domaines seulement soient énoncés spécifiquement à l'article 38 (1) comme relevant de l'intérêt général ou de l'intérêt collectif, la proposition de loi, dans son ensemble, n'exclut ni ne restreint la possibilité de créer des ONG visant à mener d'autres activités que celles figurant dans la liste.

---

<sup>26</sup> Conseil de l'Europe, *Fundamental Principles on the Status of Non-governmental Organisations in Europe* and Explanatory Memorandum, disponible sur [http://www.coe.int/T/E/NGO/public/Fundamental\\_Principles/Fundamental\\_principles\\_intro.asp](http://www.coe.int/T/E/NGO/public/Fundamental_Principles/Fundamental_principles_intro.asp). Voir en particulier le paragraphe 67 de l'exposé des motifs.

<sup>27</sup> Lignes directrices conjointes, paragraphe 24.

45. La nature des activités menées par une association ainsi que la catégorie et le régime dont celle-ci relève sont des éléments pertinents parmi d'autres pouvant être pris en considération pour décider s'il convient d'accorder un soutien public à l'organisation, et les États disposent d'une liberté considérable quant au choix des objectifs sociétaux relevant de l'intérêt général et dont la poursuite doit à ce titre être davantage encouragée dans le cadre des moyens accordés aux ONG (par l'attribution d'une aide financière publique par exemple). Selon la Recommandation CM/Rec(2007)014 du Comité des Ministres, « [p]our accorder ou non une aide publique sous quelque forme que ce soit à une ONG, il peut être tenu compte de la nature et des bénéficiaires de son activité »<sup>28</sup>. Il s'ensuit que le fait de subordonner la reconnaissance du statut d'organisation d'utilité publique à la condition que l'ONG mène des activités dans certains domaines spécifiques, à savoir des activités considérées selon la loi comme étant liées à l'intérêt général ou à l'intérêt collectif, ne devrait pas être jugé en soi comme ayant des effets néfastes sur la liberté d'association.

46. Cela étant, il apparaît d'une part que les dispositions prévues dans la proposition de loi mettent en place une forme de présélection des types d'association qui mériteraient des aides publiques supplémentaires, une liste qui, relève-t-on, ne comprend pas les associations et les fondations travaillant dans le domaine des droits de l'homme ou sur les questions de genre, de diversité ou de corruption, dont on peut pourtant dire qu'elles œuvrent elles aussi dans l'intérêt du public. Les normes internationales et régionales préconisent que les États veillent à aider financièrement les associations qui agissent dans certains domaines<sup>29</sup>, par exemple la prévention et la lutte contre les violences faites aux femmes, la violence domestique<sup>30</sup> et la traite des êtres humains<sup>31</sup>. Dans ses dernières observations finales concernant la Roumanie, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a relevé spécifiquement l'appui limité accordé aux ONG qui apportent une aide aux victimes de la traite<sup>32</sup>. Même si le statut d'organisation d'utilité publique n'est pas en Roumanie une condition requise pour l'obtention de toutes les subventions publiques et même s'il existe de nombreux autres moyens pour les ONG de se voir octroyer un financement de l'État, il reste que les entités figurant dans la liste du projet d'article 38 (1) bénéficieraient d'avantages supplémentaires. Plus spécifiquement, la liste devrait comprendre les activités dans le domaine des droits de l'homme, au sens large c'est-à-dire incluant notamment les questions de genre, de diversité et de traite des êtres humains, ainsi que la lutte contre la corruption. Il aurait certainement été bénéfique pour l'établissement de la liste des domaines prioritaires pour l'engagement associatif que des consultations soient menées auprès de représentants de la société civile roumaine qui, ces temps derniers, se sont fait particulièrement entendre sur la nécessité de combattre la corruption.

---

<sup>28</sup> Recommandation, paragraphe 59 et Lignes directrices conjointes, paragraphe 205. Voir aussi CONF/EXP(2017)3, Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, Opinion on the Romanian Draft Law 140/2017 on Associations and Foundations, décembre 2017, p. 21 (« Il ne peut dès lors y avoir d'objection à la proposition de fixer en des termes plus spécifiques ce qui doit être considéré comme relevant de l'intérêt général ou de l'intérêt collectif, comme prévu dans la proposition de loi. »).

<sup>29</sup> Lignes directrices conjointes, paragraphe 204.

<sup>30</sup> Conseil de l'Europe, Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul), 12 avril 2011, STE n° 2010, article 8, <<https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/text-of-the-convention>>. La Roumanie a ratifié la Convention d'Istanbul le 23 mai 2016.

<sup>31</sup> Assemblée générale des Nations Unies, Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, 15 novembre 2000, articles 6, 9 et 10. La Roumanie a ratifié le Protocole le 4 décembre 2002.

<sup>32</sup> Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Observations finales concernant le rapport valant septième et huitième rapports périodiques de la Roumanie, paragraphes 20-21, [http://digitallibrary.un.org/record/1305060/files/CEDAW\\_C\\_ROU\\_CO\\_7-8-FR.pdf](http://digitallibrary.un.org/record/1305060/files/CEDAW_C_ROU_CO_7-8-FR.pdf).

47. D'autre part, il semble que la liste des domaines d'activités constituant une condition pour pouvoir prétendre au statut d'organisation d'utilité publique telle qu'établie par le projet d'article 38 soit exhaustive et que les associations dont les activités ne sont pas considérées comme relevant de cette liste ne puissent solliciter la reconnaissance du statut. Les conséquences de cette disposition dépendront beaucoup de la façon dont elle sera mise en œuvre en pratique si elle est adoptée, mais l'intention explicite de resserrer l'éventail des types d'associations ou de fondations autorisées à demander leur reconnaissance d'utilité publique fait craindre d'ores et déjà que l'article 38 modifié soit interprété de façon restrictive et non extensive. Toutefois, une interprétation restrictive d'une liste exhaustive et figée d'activités que les associations devraient mener pour pouvoir prétendre à la reconnaissance d'organisation d'utilité publique pourrait soulever un problème du point de vue de l'interdiction de la discrimination dans l'exercice de la liberté d'association, qui protège également l'accès des associations aux ressources publiques.

48. Par ailleurs, s'il n'y a rien à redire au fait que les auteurs de la proposition de loi souhaitent privilégier certains domaines d'activités qu'ils considèrent comme étant prioritaires pour la satisfaction des besoins les plus importants de la société roumaine, la création d'une liste exhaustive et figée d'activités rendant les associations et les fondations éligibles au statut d'organisation d'utilité publique n'est pas la meilleure solution si l'on souhaite adapter les dispositions en la matière aux circonstances qui ne cessent de changer, ainsi qu'à l'évolution des besoins et des priorités de la société. Il serait ainsi plus pratique, et aussi plus sûr du point de vue de la garantie contre toute violation de l'interdiction de la discrimination, de considérer l'énumération des domaines d'activités comme étant une liste de nature indicative et non exclusive, pouvant être interprétée à la lumière de l'évolution des besoins de la société et fondée sur le principe que les activités des associations reconnues d'utilité publique doivent relever de l'intérêt général ou de l'intérêt collectif.

49. Il est par conséquent recommandé, premièrement d'ajouter les termes « démocratie, droits de l'homme, État de droit et lutte contre la corruption » à la liste des domaines spécifiques d'intérêt général ou d'intérêt collectif figurant au projet d'article 38 (1) a). La société civile roumaine devrait être consultée sur ce point particulier avant l'adoption de la loi. Deuxièmement, une clause très générale pourrait également être ajoutée à la fin de la liste des domaines spécifiques figurant dans cette disposition de la proposition de loi, afin de couvrir tous les autres domaines d'intérêt public qui ne sont pas mentionnés spécifiquement. De même, il pourrait être inséré après la liste un paragraphe précisant que des règles d'application élaborées par l'autorité compétente viendront encadrer la mise en œuvre de cette disposition par l'exécutif. Il conviendrait enfin de faire figurer une disposition claire prévoyant la possibilité pour les associations et les fondations s'étant vu refuser le statut d'organisation d'utilité publique d'accéder à un recours juridique devant les tribunaux (administratifs).

50. Comme indiqué plus haut, la proposition de loi fixe une répartition spécifique des statuts d'organisation d'utilité publique et du financement correspondant (projet d'articles 38 (2) et 41 a))<sup>33</sup> (voir le paragraphe 29 du présent avis). Ainsi, certaines associations ou fondations,

---

<sup>33</sup> Projet d'article 38 (2) : Le gouvernement roumain reconnaît le statut d'organisation d'utilité publique aux associations et aux fondations selon la répartition en pourcentage suivante :

40 % – Services sociaux (Assistance-Protection-Inclusion-Cohésion-Sécurité-Développement-Économie sociale), aide caritative et humanitaire, santé, sport ;

30 % – Éducation ;

10 % – Sciences, recherche, innovation, environnement et protection des animaux, protection du consommateur ;

10 % – Valeurs nationales et minorités nationales – Traditions et biens culturels ;

10 % – Diplomatie et relations internationales, Armée-Défense-Respect des héros.

Projet d'article 41 : La reconnaissance du statut d'organisation d'utilité publique entraîne pour l'association ou la fondation les droits et obligations suivants : a) : le droit d'utiliser librement les biens relevant du domaine public et de bénéficier de financements du budget central ou de budgets locaux, selon la répartition en pourcentage suivante :

40 % – Services sociaux (Assistance-Protection-Inclusion-Cohésion-Sécurité-Développement-Économie sociale), aide caritative et humanitaire, santé, sport ;

comme celles qui travaillent dans le domaine des relations internationales, des minorités nationales ou de l'environnement, auront toujours moins de chances de se voir reconnaître le statut d'organisation d'utilité publique que celles qui œuvrent dans le domaine social, humanitaire, de la santé, des sports ou de l'éducation. De plus, la proposition de loi semble en fait limiter le nombre d'ONG susceptibles de se voir reconnaître le statut d'organisation d'utilité publique non pas parce que leurs activités ne relèveraient pas de l'intérêt général ou de l'intérêt collectif, mais seulement parce que des ONG se livrant à des activités similaires ont déjà obtenu ce statut. Il n'est pas prévu par exemple que le montant des fonds publics disponibles pour un secteur donné soit réparti entre toutes les ONG pouvant y prétendre. Selon la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres, les ONG devraient être libres de réaliser leurs objectifs sous réserve que les objectifs en question et les moyens utilisés soient conformes aux exigences d'une société démocratique. On peut supposer que les ONG devraient aussi être libres d'acquiescer le statut susmentionné (sous réserve qu'elles remplissent les conditions fixées par la loi) si leur activité répond aux besoins de l'intérêt général. Une telle limitation est donc difficilement justifiable et pourrait ne pas entrer dans le cadre des restrictions au droit à la liberté d'association prévues à l'article 11 (2) de la CEDH et à l'article 22 (2) du PIDCP. En outre, l'article 38 ne semble pas très clair sur ce point et l'on peut craindre que la proposition de loi ne soit pas suffisamment précise ni raisonnablement prévisible à cet égard ; cela pourrait également créer les conditions de l'adoption de décisions arbitraires ou discriminatoires. Sous sa forme actuelle, la disposition proposée ne remplit pas la condition énoncée dans la Recommandation CM/Rec(2007)14, qui prévoit que l'aide publique doit « être régie par des critères clairs et objectifs », ni le critère de prévisibilité établi par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Il est par conséquent recommandé de supprimer la répartition spécifique figurant au projet d'articles 38 (2) et 41 a).

51. Compte tenu de ces points problématiques, il y a lieu de se féliciter que les rédacteurs de la proposition de loi aient fait savoir lors de la visite de la délégation à Bucarest qu'à la suite des observations négatives formulées par le ministère de la Justice et les représentants des ONG à propos de ces projets de dispositions, ils allaient supprimer celles concernant la répartition spécifique.

## **2. Interdiction de se livrer à des activités politiques**

52. Selon le projet d'article 38 (1) e), les associations et les fondations ne peuvent obtenir le statut d'organisation d'utilité publique si elles mènent, ou ont mené au cours des deux années précédentes, une forme quelconque d'activité politique. Le texte précise qu'il faut entendre par là la collecte de fonds ou les activités de campagne en vue de soutenir ou de combattre un parti politique ou un candidat à une élection ou une nomination à une fonction publique.

53. Les ONG devraient être libres de soutenir un candidat ou un parti particulier lors d'une élection ou d'un référendum, sous réserve qu'elles exposent leurs motivations en toute transparence (ce soutien devrait être soumis à la législation sur le financement des élections et des partis politiques)<sup>34</sup>. De manière générale, la condition de non-participation à des activités politiques à laquelle on subordonne l'octroi d'une aide publique peut être justifiée au regard de la nature même du soutien public, et de la liberté de l'État qui en découle de décider des conditions de sa délivrance. Allouer une aide financière à une ONG ayant un caractère ouvertement politique pourrait être incompatible avec « le rôle de l'État en tant qu'organisateur

---

30 % – Éducation ;

10 % – Sciences, recherche, innovation, environnement et protection des animaux, protection du consommateur ;

10 % – Valeurs nationales et minorités nationales – Traditions et biens culturels ;

10 % – Diplomatie et relations internationales, Armée-Défense-Respect des héros.

<sup>34</sup> Recommandation, paragraphe 13.

neutre et impartial » des affaires publiques<sup>35</sup>, et ouvrir la voie à des abus. Néanmoins, même dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, l'État devrait, eu égard à la liberté des ONG de prendre part à des activités politiques, respecter les exigences concernant les restrictions possibles du droit à la liberté d'association prévues par l'article 11 (2) de la CEDH.

54. Si le projet d'article 38 (1) e) peut être considéré comme une initiative légitime visant à éviter le financement indirect de partis politiques ou de personnes candidates à des fonctions, il pourrait être difficile dans la pratique de faire la différence entre une campagne politique en faveur d'un parti ou d'un candidat particulier ou contre lui, et une déclaration faite dans le cadre d'un discours public sur des questions d'intérêt général. La proposition de loi utilise des termes très généraux (« une forme quelconque d'activité politique ») pour poser la condition en question. On peut dès lors craindre que la disposition de la loi ne soit pas suffisamment circonscrite à cet égard et ne vienne indûment restreindre le droit des organisations de la société civile « *de prendre position sur des questions relevant du débat public* » et « *de soutenir un candidat ou un parti particulier lors d'une élection ou d'un référendum* »<sup>36</sup>.

55. Bien que les mots « une forme quelconque d'activité politique » soient quelque peu expliqués dans le projet de disposition, qui précise qu'il s'agit de « *la collecte de fonds ou [d]es activités de campagne en vue de soutenir ou de combattre les partis politiques ou les candidats à une élection ou à une nomination à une fonction publique* », cela n'exclut pas une interprétation plus large dans la pratique de l'expression « une forme quelconque d'activité politique ». La notion d'activité politique, de par sa nature, suppose un très large éventail d'activités. Plus spécifiquement, si un représentant d'une ONG fait une déclaration publique dans laquelle il critique des propos pouvant constituer un discours de haine tenus par des représentants d'un parti, ou par un candidat particulier, cela serait-il déjà considéré comme une activité politique interdite, à savoir comme un acte de campagne visant à combattre un candidat ou un parti politique ? Et cette déclaration serait-elle susceptible d'entraîner la perte du statut d'organisation d'utilité publique pour l'ONG, ou la non-délivrance de ce statut ?

56. Afin d'éviter de tels problèmes lors de la mise en œuvre, il est recommandé de limiter cette disposition aux cas de soutien clair, par exemple à la collecte de fonds explicite en faveur d'un candidat ou d'un parti particulier ou contre un candidat ou un parti particulier. La disposition devrait être rédigée de telle façon que les associations qui bénéficient du statut d'organisation d'utilité publique ne soient pas empêchées de « prendre position sur des questions relevant du débat public ».

### 3. Mécanismes de contrôle

57. En vertu de l'ordonnance gouvernementale en vigueur (article 41 e)), les associations ou les fondations reconnues d'utilité publique ont l'obligation d'informer l'autorité administrative compétente de toute modification de leurs textes constitutifs ou de leurs statuts, et de lui communiquer leurs rapports d'activité et états financiers annuels. Elles doivent en outre, en vertu de l'alinéa f) du même article, publier une fois par an au Journal officiel, ainsi qu'au registre national des personnes morales à but non lucratif, des extraits de ces rapports d'activité et états financiers annuels.

---

<sup>35</sup> Voir Cour européenne des droits de l'homme [GC], *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* (requêtes n° 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98), 13 février 2003, paragraphe 91.

<sup>36</sup> Voir Recommandation, paragraphes 12 et 13. Une interdiction aussi large de participer à des activités politiques serait en outre contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans un contexte certes différent, la Cour a estimé, dans l'affaire *Zhechev*, que le refus par les autorités bulgares d'enregistrer une association au motif que ses buts étaient « politiques » constituait une violation de la Convention (Cour européenne des droits de l'homme, *Zhechev v. Bulgarie* (requête n° 57045/00), 21 juin 2007). La Cour a fait remarquer l'incertitude entourant le terme « politique ». Dans le cas de la Bulgarie, cela comprenait semble-t-il « *une campagne en vue de la modification de la Constitution et de la forme de gouvernement* » (paragraphe 55).



58. Le projet d'article 42 (2) introduit une obligation supplémentaire : celle pour l'autorité compétente d'établir, avec le ministère de la Justice, un rapport annuel sur le respect des conditions ayant entraîné la délivrance par le gouvernement du statut d'organisation d'utilité publique, *pour chaque association ou fondation*. Tous ces rapports seront en ligne sur le site web du ministère de la Justice jusqu'au 30 janvier de l'année suivante.

59. Si cet objectif d'accroître la transparence du processus de soutien public à certaines entités reconnues d'utilité publique est sans aucun doute légitime, on peut se demander si la publication de ces rapports est réellement nécessaire pour apprécier si une association ou une fondation peut continuer à bénéficier du statut d'organisation d'utilité publique, et si une évaluation interne des conditions justifiant le maintien du statut ne suffirait pas. De plus, la publication d'un rapport indiquant qu'une association ou une fondation ne remplit plus les critères de maintien du statut d'organisation d'utilité publique pourrait avoir des répercussions négatives, et pas toujours justifiées, sur la réputation de celle-ci, et inciter certains de ses membres et de ses donateurs à lui retirer leur soutien. Il convient aussi de garder à l'esprit que l'adoption de cette disposition viendrait accroître de manière considérable et, là encore, pas nécessairement justifiée, la charge de travail de l'autorité administrative compétente et du ministère de la Justice.

60. Plutôt qu'imposer ce mécanisme de contrôle supplémentaire, il serait préférable de conserver le système actuel, qui prévoit que l'autorité administrative et le ministère de la Justice procèdent à un examen interne du respect des critères énoncés dans l'ordonnance gouvernementale, puis recommandent s'il y a lieu le retrait du statut d'organisation d'utilité publique. Les associations et fondations devraient être associées à ce processus et avoir la possibilité de réfuter toute opinion selon laquelle elles ne remplissent pas les critères de maintien du statut. En outre, tous les cas de non-respect des critères ne devraient pas automatiquement entraîner un retrait du statut. Il convient au contraire d'adopter une approche proportionnée permettant à l'association ou à la fondation concernée de se mettre en conformité avec les exigences requises avant d'être retirée de la liste des organisations reconnues d'utilité publique. Plutôt que de prononcer le retrait pur et simple du statut, il pourrait être également envisagé de sanctionner les entorses légères aux dispositions concernées par une amende ou une suspension du bénéfice des avantages.

## **B. Obligations de déclaration financière pour toutes les associations, fondations et fédérations**

### **1. Obligations de déclaration financière**

61. L'ordonnance gouvernementale en vigueur prévoit (article 41 e) et f)) une obligation de rendre compte pour les seules entités reconnues d'utilité publique – pas pour les autres associations ou fondations. La proposition de loi impose, elle, une obligation de déclaration financière à toutes les associations, fondations et fédérations. Selon le nouvel article 48<sup>1</sup> (1), ces entités ont l'obligation de publier tous les six mois (au plus tard le 31 janvier et le 31 juillet) au Journal officiel les états financiers du semestre précédent. Aux termes de l'article 48<sup>1</sup> (2), il convient de faire figurer dans ces rapports financiers le détail de toutes les recettes pour le semestre concerné ainsi que la provenance de chacune d'entre elles (donateur individuel ou activité génératrice de revenu).

62. Selon les auteurs de la proposition de loi, ces nouvelles dispositions sont la réponse aux préoccupations de la population concernant la légalité et l'honnêteté du financement du secteur des ONG : la proposition de loi viendrait ainsi d'une part éliminer presque complètement le soupçon pesant sur la légalité du financement des associations et des fondations qui ont des activités en Roumanie et, d'autre part, accroître la confiance de la population dans la vie associative non gouvernementale et l'honnêteté de ses activités, en mettant en place certaines conditions permettant d'amplifier le soutien que ces activités sont susceptibles de recevoir de la

part des autorités comme des citoyens et des entités privées. Selon des statistiques communiquées par les auteurs de la proposition de loi, provenant d'un rapport établi pour le ministère de la Consultation publique et du Dialogue citoyen en 2015, plus de la moitié des ONG d'intérêt public n'étaient pas en conformité avec les règles de transparence imposées par la loi au moment de la publication du rapport : 49 % de ces associations n'avaient pas fait paraître leur rapport d'activité au Journal officiel et 61 % n'avaient pas communiqué leurs données au ministère de la Justice. Les auteurs de la proposition de loi en ont conclu que les obligations actuelles en matière de déclaration ne sont ni suffisantes ni adéquates pour garantir la transparence du secteur des ONG, et indiquent que le fait qu'aucune sanction ne soit prévue dans la loi en cas de non-respect des obligations rend leur mise en œuvre moins efficace.

63. Comme la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE l'ont précédemment indiqué, les ressources obtenues par les associations peuvent légitimement être soumises à certaines exigences en matière d'information et de transparence<sup>37</sup>. Ces exigences ne doivent toutefois pas être inutilement contraignantes, et doivent être adaptées à la taille de l'association et à l'étendue de ses activités, en tenant compte de la valeur de ses actifs et de ses revenus<sup>38</sup>. Les nouvelles exigences en matière de déclaration imposent sans aucun doute de nouvelles contraintes sur les organisations concernées, ce qui a des incidences négatives sur leur droit à la liberté d'association (article 11 de la CEDH et article 22 du PIDCP), qui comprend aussi le droit d'accéder à des ressources. Pour que ces obligations soient compatibles avec les normes internationales et respectent les conditions selon lesquelles ce droit peut faire l'objet de restrictions, il faudrait qu'elles poursuivent un but légitime ainsi que prévu à l'article 11 (2) de la CEDH et à l'article 22 (2) du PIDCP.

64. Les buts légitimes énoncés dans ces dispositions sont la sécurité nationale, la sûreté publique, la défense de l'ordre (ou de l'ordre public) et la prévention du crime, la protection de la santé ou de la morale, et la protection des droits et libertés d'autrui. On peut concevoir que des obligations de rendre compte soient imposées afin de protéger l'ordre et prévenir les infractions (notamment le blanchiment d'argent ou les actes de terrorisme), ou pour garantir la protection des droits et libertés d'autrui. Ainsi qu'indiqué dans les Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, « *[l']étendue de ces buts légitimes doit être interprétée de manière restrictive* » (paragraphe 34). Compte tenu de ces considérations, l'objectif de « renforcer la transparence » du secteur associatif ne semble pas constituer un but légitime tel que décrit dans les instruments internationaux susmentionnés<sup>39</sup> ; la transparence peut en revanche être un moyen d'atteindre l'un des buts énoncés à l'article 11 (2) de la CEDH. Ainsi, la publicité ou la transparence sur les questions liées au financement peuvent être requises en tant que moyens de lutte contre la fraude, les détournements de fonds, la corruption, le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme. De telles mesures peuvent être considérées comme étant dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou de l'ordre public<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Lignes directrices conjointes, paragraphe 104. CDL-AD(2017)015, Hongrie – Avis concernant le projet de loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger, paragraphe 52 ; CDL-AD(2013)030, Joint Interim Opinion on the Draft Law amending the Law on non-commercial Organisations and other legislative Acts of the Kyrgyz Republic, paragraphe 69 ; CDL-AD(2013)023, Interim Opinion on the Draft Law on Civic Work Organisations of Egypt, paragraphe 40.

<sup>38</sup> Lignes directrices conjointes, paragraphes 104 et 225.

<sup>39</sup> Voir le paragraphe 224 des Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association élaborées en 2015 par la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE, selon lequel « *[l]es traités internationaux et régionaux ne prévoient pas spécifiquement d'obligation de transparence du fonctionnement interne des associations, en raison du droit qui leur est reconnu à ne faire l'objet d'aucune ingérence de l'État dans leurs affaires internes. L'ouverture et la transparence sont toutefois essentielles pour instaurer une véritable responsabilité de rendre compte et la confiance du public. L'État ne doit pas imposer, mais encourager les associations à rendre des comptes et à faire preuve de transparence, tout en leur facilitant la tâche.* » Voir aussi le préambule de la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Conseil de l'Europe, qui indique que « *le meilleur moyen d'assurer un comportement éthique et responsable de la part des ONG est de promouvoir l'autoréglementation* ».

<sup>40</sup> Lignes directrices conjointes, paragraphe 220.

65. De l'avis de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE, cependant, on peut se demander s'il est véritablement nécessaire et proportionné, pour atteindre l'un des buts légitimes évoqués ci-dessus, d'exiger de toutes les associations, fondations et fédérations qu'elles publient des rapports financiers mentionnant le détail de tous leurs revenus ainsi que l'identité des particuliers dont ils proviennent (donateurs individuels), et ce quel que soit le montant considéré.

66. Premièrement, même des questions telles que l'intérêt national d'un pays et la lutte contre la corruption ne justifient pas que de nouvelles obligations de déclaration soient imposées à toutes les associations en l'absence de menace concrète à l'ordre public et/ou constitutionnel ou d'indication d'une activité illégale individuelle<sup>41</sup>. Comme le sous-entend la directive (UE) 2015/849 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux, il convient de mener une évaluation des risques avant d'imposer toute nouvelle obligation. Une restriction du droit à la liberté d'association ne peut se justifier que si elle est nécessaire pour écarter un danger réel, et non pas seulement hypothétique<sup>42</sup>. Pour établir que de telles restrictions répondent à un « besoin social impérieux » tel que décrit dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il faut qu'il y ait des indices montrant qu'il existe une menace suffisamment et raisonnablement proche pour l'État ou pour la société démocratique<sup>43</sup>. Les auteurs de la proposition de loi évoquent les « préoccupations » et le « soupçon » des citoyens à propos de la légalité et de l'honnêteté du financement des ONG en Roumanie, sans toutefois faire état d'une analyse des risques concrète et solide concernant une implication quelconque du secteur associatif dans la perpétration d'actes de corruption, de blanchiment ou d'infractions connexes. Et même si des éléments montraient que des ONG en particulier pourraient se livrer à des actes de blanchiment, il conviendrait alors d'engager des poursuites pénales contre ces associations spécifiques, et non d'imposer des obligations générales de déclaration touchant un grand nombre d'autres ONG qui se livrent à des activités parfaitement légitimes.

67. À ce sujet, des représentants d'ONG ont informé la délégation qui s'est rendue en Roumanie que l'Office de lutte contre le blanchiment d'argent soumettait déjà à des contrôles approfondis toutes les entités du pays, y compris les associations et les fondations. Ces contrôles comprennent des visites inopinées et un examen régulier de tous les documents financiers et autres pièces pertinentes concernant la création et le fonctionnement de ces structures. Des garanties supplémentaires sont en place afin de prévenir la mauvaise utilisation de fonds : tout transfert de plus de 10 000 euros est automatiquement signalé à l'Office de lutte contre le blanchiment, et la réception ou le transfert de fonds étrangers doivent être déclarés à la Banque nationale. On peut dès lors se demander en quoi le fait de mettre ces informations à disposition du public permettrait de mieux lutter contre le blanchiment d'argent.

---

<sup>41</sup> Voir par exemple Cour européenne des droits de l'homme, *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie*, n° 2330/09, 31 janvier 2012, paragraphe 69.

<sup>42</sup> Voir par exemple Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *M. Jeong-Eun Lee c. République de Corée*, communication n° 1119/2002, Doc. ONU CCPR/C/84/D/1119/2002(2005), paragraphe 7.2.

<sup>43</sup> Voir par exemple Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie*, requête n° 2330/09, 31 janvier 2012, paragraphe 69. En outre, dans l'affaire *Animal Defenders International c. Royaume-Uni*, (requête n° 48876/08, paragraphe 108), la Cour a considéré que « pour déterminer la proportionnalité d'une mesure générale, la Cour doit commencer par étudier les choix législatifs à l'origine de la mesure. [...] La qualité de l'examen parlementaire et judiciaire de la nécessité de la mesure réalisé au niveau national revêt une importance particulière à cet égard, y compris pour ce qui est de l'application de la marge d'appréciation pertinente. » De plus, une mise en balance bien étayée des différents intérêts lors du processus législatif peut laisser à la Cour européenne des droits de l'homme la possibilité de donner une grande marge d'appréciation aux États. Les autorités nationales montrent de manière transparente qu'elles ont soigneusement examiné les modalités de mise en œuvre des droits reconnus dans la Convention et exposent clairement les choix qu'elles ont faits dans le cadre de ce processus. Compte tenu du caractère subsidiaire du mécanisme de la Convention, la Cour peut alors plus aisément accepter les choix effectués au niveau national (voir M. Kuijter, « Margin of Appreciation Doctrine and the Strengthening of the Principle of Subsidiarity in the Recent Reform Negotiations », in: 36 *HRLJ* 7-12, p. 339-347).

68. Deuxièmement, publier les informations personnelles concernant les donateurs permettrait au public d'identifier ceux-ci, et de déduire du fait qu'ils font des dons, ou sont liés, à certaines ONG et pas à d'autres, des informations concernant leur appartenance, leurs opinions politiques ou leurs croyances, qui sont elles aussi protégées par le droit au respect de la vie privée. La perspective de voir ces données rendues publiques risque d'avoir un effet dissuasif sur ces personnes et sur les autres donateurs potentiels, et de restreindre ainsi l'accès des associations à des ressources. De plus, le projet d'article 48<sup>1</sup>, sous sa forme actuelle, ne prévoit pas de seuil monétaire spécifique. Cela signifie que les associations et les fondations seraient obligées de déclarer tous les financements reçus, quel qu'en soit le montant. Les organisations non gouvernementales auraient l'obligation de faire figurer dans leur rapport financier les petites sommes collectées dans le cadre d'initiatives de financement participatif, y compris les dons faits par SMS ou les fonds reçus en vertu de la réglementation en vigueur selon laquelle des particuliers peuvent choisir d'affecter 2 % du montant de leur impôt au secteur associatif.

69. On peut certes comprendre que les citoyens ont un intérêt à connaître la façon dont les fonds publics sont dépensés, mais il n'existe aucun « besoin impérieux » manifeste qu'ils disposent d'informations détaillées concernant l'origine des financements privés des activités des associations ou des fondations (l'article 41 f) de l'ordonnance gouvernementale prévoit que les rapports d'activités et les états financiers des associations reconnues d'utilité publique doivent être publiés à la section IV du Journal officiel). Les seules obligations supplémentaires possibles en vertu de la directive (UE) 2015/849 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux seraient des déclarations à l'Office national de lutte contre le blanchiment, mais pas une obligation de publicité générale. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE considèrent également que, dans le contexte actuel de la Roumanie, l'imposition de certaines obligations de déclaration à un organe de régulation concernant les sources financières garantirait une transparence permettant de combattre la fraude, la corruption, le blanchiment d'argent et d'autres infractions. Toutefois, il est permis de douter que les dispositions sur ce point constituent un moyen proportionné d'atteindre le but souhaité, compte tenu des dangers qu'elles représentent pour les droits en matière de respect de la vie privée des donateurs concernés au regard de l'article 8 de la CEDH, et de la charge supplémentaire considérable que représenteront pour chaque organisation des déclarations aussi détaillées et nombreuses. L'obligation de citer nommément tous les donateurs, qu'ils soient publics ou privés, et quelle que soit la somme versée<sup>44</sup>, pourrait sérieusement décourager les particuliers de faire des dons. Ces obligations auront une forte incidence en particulier sur la capacité des petites organisations de fonctionner et de mener leurs activités, notamment parce que la publication au Journal officiel est très onéreuse – 122 lei (soit 20 euros environ) par page. Plus nombreux seront les donateurs, plus le coût de la publication sera élevé.

70. Troisièmement, la fréquence des rapports (obligation de publier au Journal officiel les états financiers tous les six mois, au 31 juillet et au 31 janvier, au lieu de tous les ans en vertu de l'ordonnance en vigueur) entraîne une lourde charge et des frais élevés, qui se justifient d'autant moins que ces déclarations se superposent dans la pratique à des obligations existantes, comme les contrôles approfondis menés par l'Office de lutte contre le blanchiment sur toutes les entités de Roumanie, dont les associations et les fondations. Cela pourrait créer un environnement de contrôle excessif de l'État sur les activités des organisations à but non lucratif, qui pourrait difficilement favoriser la jouissance effective de la liberté d'association<sup>45</sup>. Et

---

<sup>44</sup> La Commission de Venise a précédemment estimé qu'il pourrait être légitime, dans un souci de transparence, de divulguer l'identité des principaux bailleurs de fonds. Cependant, il est abusif et même inutile de divulguer l'identité de tous les sponsors, même les moins importants, étant donné notamment les conditions dont est assorti le droit au respect de la vie privée, consacré à l'article 8 de la CEDH (CDL-AD(2017)015, paragraphes 52 et 53.)

<sup>45</sup> Voir CDL-AD(2013)030, Joint Interim Opinion on the Draft Law amending the Law on non-commercial Organisations and other legislative Acts of the Kyrgyz Republic, paragraphe 69.

même en ce qui concerne les associations qui bénéficient d'une forme quelconque de soutien public, la Recommandation CM/Rec(2007)14 indique qu'elles peuvent être tenues, *chaque année*, de soumettre à un organe de contrôle désigné un rapport sur leurs comptes et une vue d'ensemble de leurs activités.

71. Les raisons mises en avant par les auteurs de la proposition de loi, à savoir que les ONG ne se conforment pas aux exigences en matière de transparence et de déclaration prévues par la législation et la réglementation actuelles ne sauraient justifier l'imposition à toutes les associations de nouvelles et multiples obligations de rapport. La question est plutôt celle de l'efficacité de la mise en œuvre des obligations existantes par les autorités de l'État compétentes.

72. Il est entendu que la nécessité de respecter la vie privée et la confidentialité n'est pas absolue et ne devrait pas faire obstacle aux enquêtes concernant des infractions pénales<sup>46</sup>. Dans le cas présent, cependant, les auteurs de la proposition de loi n'apportent aucun élément étayant l'existence d'un quelconque risque que la législation en vigueur puisse entraver les enquêtes sur les infractions pénales.

73. Il y a lieu de saluer le fait que, lors de la visite à Bucarest, les auteurs de la proposition de loi ont informé la délégation de leur intention de supprimer l'obligation de mentionner dans le rapport financier le détail des petits dons, en particulier ceux reçus par SMS et ceux entrant dans le cadre de la réglementation sur les 2 % ; le rapport devra en revanche mentionner la somme totale des fonds ainsi perçus, sans précision du détail de chaque montant et de chaque donateur. Toutefois, eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE concluent que les exigences en matière de rapport et de divulgation prévues par la proposition de loi sont contraires à la liberté d'association et au droit au respect de la vie privée. Ils recommandent par conséquent la suppression des nouvelles exigences en matière de rapport et de divulgation envisagées à l'article 48<sup>1</sup> de la proposition de loi.

## **2. Proportionnalité des sanctions**

74. Aux termes du projet d'article 48<sup>1</sup> (3), le manquement à l'obligation de publication des rapports semestriels entraîne la suspension de l'association, de la fondation ou de la fédération concernée pendant trente jours. Si le rapport n'est pas publié au cours de cette période selon les modalités prévues à l'article 48<sup>1</sup> (2), il est demandé à l'organisation en question de cesser immédiatement ses activités, en application des dispositions sur la dissolution et la liquidation figurant au chapitre IX de l'ordonnance gouvernementale.

75. Selon les normes internationales pertinentes, « *[l]es sanctions prévues doivent systématiquement respecter le principe de proportionnalité, c'est-à-dire correspondre au moyen le moins intrusif pour atteindre l'objectif souhaité* »<sup>47</sup>. La suspension des activités d'une association durant une période pouvant aller jusqu'à trente jours est déjà une ingérence très grave dans la liberté d'association d'une entité ; elle ne devrait être envisagée que dans les cas où il existe des menaces potentielles pour la démocratie, et à la suite d'une décision de justice<sup>48</sup>. Le seul fait de ne pas soumettre un rapport financier n'apparaît pas constituer un manquement à la loi d'une telle gravité, et ne devrait en aucun cas entraîner la suspension automatique des activités d'une association, d'une fondation ou d'une fédération.

76. La deuxième partie de l'article 48<sup>1</sup> (3) indique que si l'association, la fondation ou la fédération concernée n'a toujours pas publié son rapport financier dans la période de trente jours de suspension, ou si le document qu'elle rend public ne contient pas les éléments

---

<sup>46</sup> Voir l'exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2007)14, paragraphe 116.

<sup>47</sup> Lignes directrices conjointes, paragraphe 237.

<sup>48</sup> *Ibid.*, paragraphe 255.

nécessaires, il peut être procédé à sa dissolution. Sur ce sujet, il convient de noter que la dissolution d'une association doit toujours être une mesure de dernier ressort, par exemple lorsque le comportement d'une association est source d'une menace imminente de violence ou d'une autre violation grave de la loi<sup>49</sup> et qu'il ne peut être répondu à cette violation de la loi ou des valeurs constitutionnelles d'une manière moins stricte. En particulier, une association ne peut être dissoute en raison d'une infraction mineure<sup>50</sup>. Ainsi que l'a considéré la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov*, le simple non-respect de certaines obligations légales en matière de gestion interne des ONG ne peut être considéré comme une faute suffisamment grave pour justifier la dissolution pure et simple de l'organisation concernée<sup>51</sup>. Il apparaît que le non-respect des obligations de déclaration est un manquement tout aussi peu grave qui ne justifie pas l'imposition d'une sanction aussi sévère. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE ne sont donc pas convaincus que le non-respect des obligations de rapport et de divulgation découlant de la proposition de loi pourrait être qualifié d'irrégularité grave justifiant l'imposition d'une mesure aussi radicale que la dissolution<sup>52</sup>. Comme la Commission de Venise l'a indiqué précédemment, il faut distinguer deux situations : celle d'une organisation de la société civile donnée qui se livrerait à une activité criminelle, par exemple le blanchiment de fonds ou le financement du terrorisme, auquel cas les tribunaux pourraient ordonner une sanction proportionnelle telle que la dissolution sur la base des dispositions générales de la loi sur la liberté d'association, et celle où la seule irrégularité pouvant être reprochée à l'organisation est son manquement à l'obligation de se conformer aux obligations découlant de la proposition de loi<sup>53</sup>. La Commission et le BIDDH/OSCE estiment que la dissolution serait une mesure disproportionnée dans ce dernier cas. Compte tenu de ces éléments, les mesures de suspension et de dissolution prévues à l'article 48<sup>1</sup> (3) ne sont pas proportionnées à un quelconque but légitime déclaré.

77. L'article 48<sup>1</sup> (3) renvoie au chapitre IX de l'ordonnance gouvernementale sur la dissolution et la liquidation, mais ne précise pas très clairement en vertu de quelle disposition de ce chapitre la procédure de dissolution doit être conduite. Selon l'article 54 de l'ordonnance gouvernementale, les associations et les fondations peuvent être dissoutes « de plein droit » ou sur décision d'un tribunal. La dissolution « de plein droit » est elle aussi prononcée par un tribunal, saisi par toute personne intéressée, mais se fonde sur des motifs objectifs, tels que l'incapacité à réaliser les buts de l'organisation ou à constituer des organes d'administration, ou si le nombre de membres est passé au-dessous de la limite fixée par la loi (article 55).

78. La dissolution sur décision d'un tribunal, en revanche, peut intervenir au titre de l'article 56 si la juridiction compétente, saisie par une « personne intéressée » conclut, par exemple, que le but ou les activités d'une association sont devenus illicites ou contraires à l'ordre public, ou si ce but est atteint par des moyens illicites ou contraires à l'ordre public.

79. On ne sait pas lequel de ces cas s'appliquerait dans le contexte d'une dissolution motivée par le non-respect des obligations de rendre compte découlant du projet d'article 48<sup>1</sup>: si le simple manquement à l'obligation de soumettre un rapport entraîne une dissolution « de plein droit », cela impliquerait qu'un tel manquement serait considéré comme si important qu'il remet en question l'existence même du droit à la liberté d'association, ce qui ne serait guère approprié ou proportionné. En outre, la non-soumission des rapports financiers ne figure pas actuellement parmi les raisons pour lesquelles une association peut être dissoute de plein droit en vertu de l'article 55.

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, paragraphe 35.

<sup>50</sup> *Ibid.*, paragraphes 35, 114 et 253.

<sup>51</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan* (requête n° 37083/03), 8 octobre 2009, paragraphe 82.

<sup>52</sup> CDL-AD(2017)015, paragraphe 62.

<sup>53</sup> *Ibid.*

80. Si la dissolution pour non-respect de l'obligation de soumettre des rapports prévue à l'article 48<sup>1</sup> intervient sur décision de justice en vertu de l'article 56, la question de savoir lequel des cas prévus dans cette disposition s'appliquerait n'est-elle non plus pas tranchée. Lors de la visite à Bucarest, les auteurs de la proposition de loi ont reconnu qu'ils devaient veiller à la cohérence entre le projet d'article 48<sup>1</sup> et les articles 55 et/ou 56 de l'ordonnance gouvernementale.

81. Indépendamment de cette incohérence, il convient d'exclure toute dissolution automatique sans intervention d'un tribunal (ce qui serait notamment contraire au droit d'accès à la justice). Le juge chargé de la procédure doit disposer d'un pouvoir d'appréciation suffisant pour être en mesure d'évaluer correctement la proportionnalité de la sanction à prononcer contre l'association ou la fondation, en fonction de la gravité du manquement à l'obligation découlant de la proposition de loi. Compte tenu de ces considérations, on ne peut concevoir de cas de figure où la dissolution d'une association pour un simple manquement à l'obligation de soumettre un rapport financier serait proportionnée au regard du droit international. Pour cette raison également, le projet de disposition devrait être supprimé. La Commission de Venise a déjà eu l'occasion d'exprimer sa nette préférence pour un système graduel de sanctions<sup>54</sup>, comprenant en particulier l'imposition d'avertissements et d'amendes avant une éventuelle décision de dissolution de l'association, en fonction de la gravité de l'acte répréhensible et après avoir offert à l'organisation la possibilité de rectifier son erreur<sup>55</sup>. En tout état de cause, même avant l'émission d'un avertissement, il convient de donner à l'association publique la possibilité de solliciter des clarifications à propos de la violation alléguée. Il est par conséquent recommandé de prévoir dans la proposition de loi un système graduel de sanctions reposant sur une évaluation conduite par un juge. Les sanctions doivent être proportionnelles à la nature de l'obligation découlant de la loi et à la gravité du manquement à cette obligation. De plus, les associations et fondations concernées devraient avoir le droit de présenter un recours, avec effet suspensif<sup>56</sup> (ce qui n'est pas prévu dans l'ordonnance gouvernementale en vigueur).

---

<sup>54</sup> CDL-AD(2017)015, paragraphe 59.

<sup>55</sup> Lignes directrices conjointes, paragraphe 234.

<sup>56</sup> Le paragraphe 120 des Lignes directrices conjointes indique que « [t]out recours ou contestation portant sur une décision d'interdire, de dissoudre ou de suspendre les activités d'une association devrait normalement suspendre temporairement l'effet d'une telle décision en question, ce qui signifie que la décision en question ne devrait pas être exécutée avant que la décision relative au recours ou à la contestation ne soit rendue [, sauf s'il] existe des éléments de preuve particulièrement solides qu'une infraction a été commise par une association. »