



Strasbourg / Varsovie, le 13 juin 2023

CDL-AD(2023)016
ODIHR-467/2023

Or. angl.

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

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

BOSNIE-HERZÉGOVINE

AVIS CONJOINT

SUR LE PROJET DE LOI DE LA REPUBLIKA SRPSKA
CONCERNANT
LE REGISTRE SPÉCIAL ET LA PUBLICITÉ DU TRAVAIL DE
LES ORGANISATIONS À BUT NON LUCRATIF

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 135^{ème} session plénière
(Venise, 9-10 juin 2023)

sur la base des commentaires des

Mme Herdis KJERULF THORGEIRSDOTTIR (membre, Islande)
Mme Hanna SUCHOCKA (Présidente honoraire de la Commission de
Venise)

M. Kaarlo TUORI (Président honoraire de la Commission de Venise)
Mme Tatiana GLUSHKOVA (Experte, OSCE/BIDDH)
M. Jeremy MCBRIDE (Expert, OSCE/BIDDH)

Traduction provisoire

Ce document ne sera pas distribué lors de la réunion. Veuillez apporter cette copie.

www.venice.coe.int

Table des matières

I. Introduction	3
II. Champ d'application de l'avis conjoint	3
III. Analyse et recommandations	4
A. Contexte, cadre juridique national et processus législatif.....	4
B. Cadre juridique international.....	6
C. Objet du projet de loi	9
D. Nouvelle catégorie d'organisations recevant un financement ou une assistance de l'étranger	13
E. Restrictions et obligations imposées aux OBNL	16
1. Interdiction de mener des actions et des activités politiques.....	16
2. Marquage des OBNL.....	18
3. Inscription.....	19
4. Nouvelles obligations de déclaration	20
5. Inspections	21
6. Interdiction des activités des OBNL.....	23
7. Amendes et sanctions	24
8. Entrée en vigueur de la loi.....	25
9. Recours effectifs.....	25
IV. Conclusion	25

I. Introduction

1. Par lettre du 29 mars 2023, le chef de la Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine a demandé au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (ci-après « BIDDH ») de fournir une analyse juridique du projet de loi de la Republika Srpska sur le registre spécial et la publicité du travail des organisations à but non lucratif (ci-après le « projet de loi », voir (CDL-REF(2023)024). Compte tenu de sa pratique habituelle de collaboration avec la Commission de Venise lors de l'examen de la législation relative à la liberté d'association, le BIDDH a invité la Commission de Venise, le 24 avril 2023, à rédiger l'avis conjointement. Le 6 mai 2023, la Commission de Venise a accepté de préparer un avis conjoint.

2. Mme Hanna Suchocka (Présidente honoraire de la Commission de Venise), Mme Herdis Kjerulf Thorgeirsdottir (Membre, Islande) et M. Kaarlo Tuori (Président honoraire de la Commission de Venise) ont agi en tant que rapporteurs au nom de la Commission de Venise. Mme Tatiana Glushkova et M. Jeremy McBride du groupe d'experts du BIDDH sur la liberté d'assemblée et d'association ont été désignés comme experts pour le BIDDH. L'avis conjoint a également bénéficié de l'examen effectué par les membres du groupe d'experts du BIDDH sur la liberté d'assemblée et d'association.

3. Les 19 et 24 mai 2023, les rapporteurs de la Commission de Venise et les experts du BIDDH, assistés de Mme Sopio Japaridze et de M. Schnutz Dürr du Secrétariat de la Commission de Venise, ainsi que de Mme Anne-Lise Chatelain et de M. Jacob Bonnevie du BIDDH, ont tenu des réunions en ligne avec le ministère de la Justice de la Republika Srpska et des représentants de la société civile. La Commission de Venise et le BIDDH regrettent que les rapporteurs et les experts n'aient pas été en mesure de rencontrer d'autres autorités compétentes de la Republika Srpska et de la Bosnie-Herzégovine pour discuter plus en profondeur des *raisons qui* ont motivé l'élaboration du projet de loi et pour clarifier les objectifs de certaines de ses dispositions. La Commission de Venise et le BIDDH remercient la Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine pour le soutien qu'elle a apporté à l'organisation de ces réunions en ligne.

4. Le présent avis conjoint a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs de la Commission de Venise et des experts du BIDDH, ainsi que des résultats des réunions en ligne des 19 et 24 mai 2023. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 135^{ème} session plénière (Venise, 9-10 juin 2023).

II. Champ d'application de l'avis conjoint

5. Le présent avis conjoint ne porte que sur le projet de loi, tel qu'il a été approuvé par le gouvernement de la Republika Srpska le 23 mars 2023. Ainsi limité, l'avis conjoint ne constitue pas un examen complet et exhaustif de l'ensemble du cadre juridique et institutionnel régissant les associations et les fondations en Republika Srpska.

6. L'avis conjoint soulève des questions essentielles et fournit des indications sur les domaines de préoccupation. Dans un souci de concision, il se concentre sur les domaines qui nécessitent des modifications ou des améliorations. L'absence de commentaires sur certaines dispositions du projet de loi ne doit pas être considérée comme une approbation tacite de ces dispositions. Les recommandations qui suivent sont fondées sur les normes et obligations internationales en matière de droits humains, les engagements de l'OSCE en matière de dimension humaine et les bonnes pratiques nationales. Le cas échéant, elles se réfèrent également aux recommandations pertinentes formulées dans les précédents avis juridiques publiés par le BIDDH et la Commission de Venise.

7. Le présent avis conjoint est fondé sur une traduction anglaise non officielle du projet de loi. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points et des inexactitudes peuvent apparaître dans le présent avis conjoint en raison d'erreurs de traduction.

8. Compte tenu de ce qui précède, le BIDDH et la Commission de Venise souhaitent noter que le présent avis conjoint ne les empêche pas de formuler à l'avenir d'autres recommandations ou commentaires écrits ou oraux sur le projet de loi ou la législation connexe de la Republika Srpska.

III. Analyse et recommandations

A. Contexte, cadre juridique national et processus législatif

9. La Constitution de la Republika Srpska garantit la « *liberté [...] d'expression publique des opinions* » (article 25) et la « *liberté d'organisation et d'activités politiques dans le respect de la loi* » (article 31). L'article 31(2) de la Constitution prévoit en outre que « *toute organisation ou activité politique menaçant la démocratie, mettant en péril l'intégrité de la République, violant les libertés et les droits garantis par la Constitution et toute incitation à la haine et à l'intolérance ethnique, raciale ou religieuse sont interdites* ».

10. Actuellement, les associations et les fondations, ainsi que les organisations non gouvernementales étrangères et internationales, sont régies par la loi de 2001 sur les associations et les fondations, telle que modifiée¹. L'article 2 de cette loi définit une association comme « *toute forme d'association volontaire de plusieurs personnes physiques ou morales dans le but d'améliorer ou de poursuivre un intérêt ou un objectif commun ou général, conformément à la Constitution et à la loi, et dont le but premier n'est pas de faire du profit* ». L'article 3, paragraphe 3, de la loi précise que les objectifs et les activités des associations et des fondations ne peuvent inclure l'engagement dans la campagne électorale des partis politiques et des candidats, la collecte de fonds pour les partis politiques et les candidats et le financement des candidats. L'article 9, paragraphe 3, prévoit le principe de l'enregistrement volontaire, n'exigeant ainsi pas l'enregistrement des associations et reconnaissant implicitement les associations informelles. Le registre des associations et des fondations est tenu par le tribunal de district compétent du territoire où l'association ou la fondation a son siège. Le registre unifié des associations et des fondations est tenu par le ministère de l'administration et de l'autonomie locale de la Republika Srpska (article 33(1)) sur la base des informations communiquées par les tribunaux respectifs dans les huit jours suivant l'enregistrement. Selon la loi en vigueur, les associations et les fondations doivent présenter un rapport annuel sur leurs activités et un rapport financier conformément à la loi, à d'autres réglementations et aux statuts (article 5) et sont tenues de tenir des livres de comptes et de préparer des états financiers conformément à la loi (article 37). Les contrôles financiers sont prévus par l'article 36 de la loi de 2001, qui stipule que « *la supervision de la légalité, de l'utilisation et de la disposition des fonds de l'association et de la fondation est exercée par l'organe de l'association/fondation, déterminé par le statut et la présente loi, ainsi que par l'organe compétent de la Republika Srpska* ». Le contrôle des associations/fondations est précisé au chapitre VIII (articles 43-46).

11. Le 23 mars 2023, le gouvernement a approuvé le *projet de loi de la Republika Srpska sur le registre spécial et la publicité du travail des organisations à but non lucratif*, qui vise à réglementer spécifiquement les associations, les fondations ainsi que les organisations non gouvernementales étrangères et internationales recevant toute forme de financement étranger ou toute autre assistance d'origine étrangère qui sont désignées comme des « organisations à but non lucratif » (ci-après « OBNL »). En particulier, le projet de loi réglemente la portée des activités autorisées des OBNL, leur interdisant de mener des activités politiques, les obligeant à s'inscrire dans un registre spécial et à faire figurer la mention « OBNL » sur tous leurs documents publiés, ainsi qu'à soumettre des rapports supplémentaires par rapport à ceux déjà exigés par la loi de 2001 sur les associations et les fondations. Les OBNL sont également soumis à un régime juridique supplémentaire de surveillance et d'inspection, ainsi

¹ Voir <Loi [sur les associations et les fondations de la Republika Srpska \(2001\)](#)>.

qu'à une série de sanctions en cas de violation des dispositions du projet de loi, qui peuvent entraîner l'interdiction des activités de l'OBNL et, par conséquent, de l'OBNL elle-même.

12. Lors des réunions en ligne de la Commission de Venise et du BIDDH avec la société civile, il a été confirmé qu'en 2015 et 2018, des tentatives similaires visant à introduire de nouvelles exigences et obligations pour les associations recevant un financement ou une assistance de l'étranger ont été lancées en Republika Srpska dans le but déclaré de prévenir le terrorisme et le blanchiment d'argent, mais qu'elles ont finalement été retirées en raison des critiques et des pressions publiques. Un certain nombre de déclarations publiques faites par le gouvernement, qui ont été réaffirmées lors d'une réunion en ligne avec un représentant du ministère de la justice de la Republika Srpska, justifient la nécessité du projet de loi en raison de l'inadéquation du cadre juridique existant, en particulier la nécessité d'améliorer la transparence du secteur de la société civile et, à cet égard, en se référant à des exemples d'autres pays. Des associations de citoyens ont envoyé une initiative au ministère de la justice pour retirer le projet de loi².

13. Le projet de loi et sa note explicative ont été publiés sur le site web du ministère de la justice, où il est indiqué que le projet proposé étant considéré comme intéressant le public, il est soumis à des consultations publiques et que les suggestions peuvent être envoyées dans les huit jours suivant la publication sur le site web³. En même temps, il n'y a pas de clarté sur la date exacte de publication sur le site web, ni sur la personne à qui les commentaires et les suggestions sur le projet de loi doivent être envoyés. Lors de la réunion en ligne, le ministère de la justice a indiqué que les commentaires pouvaient être envoyés jusqu'à la finalisation du projet de loi, mais le calendrier reste flou. En tout état de cause, le délai de huit jours pour soumettre des commentaires sur le projet de loi semble extrêmement court et n'est généralement pas conforme aux recommandations émises par les organismes internationaux ou régionaux et aux bonnes pratiques dans la zone de l'OSCE et du Conseil de l'Europe, où les consultations publiques durent généralement de 15 jours minimum à deux ou trois mois⁴. Il est essentiel que les autorités prennent des mesures pour présenter les projets d'amendements au public par l'intermédiaire des médias et demandent un retour d'information, car il ne suffit pas de publier le projet de loi sur un site web officiel⁵. La note explicative du projet de loi précise les raisons de l'élaboration du projet de loi, notamment l'absence de réglementation concernant la publicité du travail des OBNL, leurs activités politiques, les obligations de déclaration/comptabilité et la supervision, ce qui, selon la section IV de la note explicative, « crée les conditions préalables à l'effondrement du système juridique et de l'arrangement constitutionnel de la Republika Srpska et provoque des conséquences néfastes sur le travail des organes et des organisations de la Republika Srpska ». La note explicative fait également référence à l'objectif d'accroître « la transparence du travail des OBNL ». En ce qui concerne l'impact envisagé du projet de loi, hormis la mention de l'introduction d'une nouvelle formalité d'enregistrement des OBNL, la section correspondante de la note explicative est très succincte et indique seulement l'absence d'impact social, environnemental et budgétaire du projet de loi. Cela semble discutable puisque l'introduction d'un nouveau registre spécial et sa maintenance, ainsi que les ressources nécessaires pour contrôler le respect des nouvelles obligations de déclaration et pour effectuer des inspections, entraîneraient a priori des implications budgétaires significatives.

14. Il ressort des réunions en ligne que le projet de loi ne repose sur aucune évaluation des risques ou consultation des associations et autres personnes potentiellement affectées par l'adoption de cette nouvelle loi. L'absence de consultation est contraire aux exigences des lignes directrices conjointes du BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté

² Voir, par exemple, <<https://ti-bih.org/reaction-to-the-draft-law-on-the-special-register-and-publicity-of-the-work-of-non-profit-organizations-an-attack-on-the-work-of-citizens-associations/?lang=en>>.

³ Voir <Cadre juridique et administratif Lois et règlements (vladars.net)>.

⁴ Voir, par exemple, BIDDH, *Opinion on the Draft Law of Ukraine «On Public Consultations»* (2016), paras. 40-41.

⁵ Voir à cet égard les commentaires similaires concernant les amendements proposés au Code pénal de la Republika Srpska, dans BIDDH, *Commentaires urgents sur le projet d'infractions pénales contre l'honneur et la réputation en Republika Srpska* (11 mai 2023), para. 67.

d'association⁶ et de la recommandation CM/Rec(2007)14⁷ selon lesquelles les mesures affectant les ONG et le droit à la liberté d'association doivent être adoptées dans le cadre d'un processus démocratique, participatif et transparent, comprenant des consultations significatives et inclusives avec les associations et leurs membres. Il est entendu qu'après la soumission à l'Assemblée nationale de la Republika Srpska et l'adoption du projet de loi en première lecture, une période de 60 à 90 jours de consultations publiques pourrait suivre. Comme le souligne l'évaluation du processus législatif de Bosnie-Herzégovine par le BIDDH, «*les règles qui rendent la consultation parlementaire possible seulement après la première lecture, lorsque le projet de loi a déjà été discuté et que les décisions fondamentales ont déjà été prises et qu'il est difficile d'obtenir des changements majeurs*» sont problématiques car elles ne permettent pas de consultations publiques significatives et efficaces⁸. Il existe également un risque que le législateur utilise la procédure d'urgence, ce qui exclurait complètement les consultations publiques.

15. Enfin, le projet de loi doit également être considéré dans un contexte plus large et à la lumière d'autres initiatives législatives actuellement en cours de discussion ou d'élaboration, qui auront de graves conséquences pour la société civile, la liberté d'expression, le journalisme et un débat public ouvert et solide. A cet égard, les récents amendements proposés au Code pénal de la Republika Srpska, qui ont été adoptés en première lecture le 23 mars 2023, visent à recriminaliser la diffamation et l'insulte dans la Republika Srpska. Le présent avis conjoint devrait être lu conjointement avec les [commentaires urgents](#) récemment publiés par [le BIDDH sur le projet d'infractions pénales contre l'honneur et la réputation en Republika Srpska](#), qui analysent ces amendements proposés et notent l'impact indu qu'ils peuvent avoir sur l'exercice de la liberté d'expression, de la liberté de réunion pacifique et de la liberté d'association⁹.

B. Cadre juridique international

16. Le droit à la liberté d'association est une pierre angulaire d'une démocratie dynamique, pluraliste et participative et sous-tend l'exercice d'un large éventail d'autres droits civils et politiques. Les associations jouent souvent un rôle important et positif dans la réalisation d'objectifs d'intérêt public, comme cela est reconnu aux niveaux international et régional¹⁰. Bien que le droit à la liberté d'association ne soit pas un droit absolu, il ne peut être limité où faire l'objet d'une dérogation que dans les conditions strictes stipulées dans les instruments internationaux relatifs aux droits humains.

17. Le présent avis conjoint évalue le projet de loi à la lumière des normes et instruments internationaux et régionaux pertinents. Les droits à la liberté d'expression et à la liberté d'association sont consacrés par les articles 19 et 22 du Pacte [international relatif aux droits civils et politiques](#) (PIDCP), auquel la Bosnie-Herzégovine, dont la Republika Srpska fait partie, est un État partie¹¹. Le droit des associations de rechercher, d'obtenir et d'utiliser des ressources est également protégé par ce droit, faute de quoi la liberté d'association serait privée de toute

⁶ Voir BIDDH et Commission de Venise, CDL-AD(2014)046, [Lignes directrices conjointes sur la liberté syndicale](#), principe 9 et para. 106, notant en particulier l'importance de garantir l'accès à l'information et « une notification adéquate et opportune des processus de consultation », d'impliquer « des parties prenantes représentant une variété de points de vue différents et opposés, y compris ceux qui sont critiques à l'égard des propositions faites », et de « répondre aux propositions faites par les parties prenantes, en particulier lorsque les points de vue de ces dernières sont rejetés ».

⁷ BIDDH et Commission de Venise, CDL-AD(2014)046, [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#), para. 77.

⁸ Voir BIDDH, [Évaluation du processus législatif en Bosnie-Herzégovine](#) (2023), paras. 464-465.

⁹ Voir BIDDH, [Urgent Comments on the Draft Criminal Offences against Honour and Reputation in the Republika Srpska](#) (11 mai 2023) ; voir également le [rapport final du BIDDH sur les élections générales de 2022 en Bosnie-Herzégovine](#), qui mentionne que « de nombreux interlocuteurs de la MIOE ont vu dans les nombreuses affaires récentes de diffamation contre des journalistes un moyen de les décourager de faire des reportages sur des questions d'importance publique. »

¹⁰ Voir BIDDH et Commission de Venise, CDL-AD(2014)046, [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#), para. 9.

¹¹ [Pacte international des Nations unies relatif aux droits civils et politiques](#) (ci-après dénommé «PIDCP»), adopté par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 2200A (XXI) du 16 décembre 1966. La Bosnie-Herzégovine est devenue un État partie à la CEDEF par succession le 1er septembre 1993. L'article 22(2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule que «l'exercice de ce droit ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à l'ordre public, à la protection de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui».

signification¹². En outre, la [déclaration des Nations unies de 1998 sur les défenseurs des droits de l'homme](#)¹³ prévoit spécifiquement que « toute personne a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de solliciter, de recevoir et d'utiliser des ressources dans le but exprès de promouvoir et de protéger les droits humains et les libertés fondamentales par des moyens pacifiques, conformément à l'article 3 de la présente déclaration » (article 13). Le droit d'accès au financement doit être exercé dans le cadre juridique de la législation nationale - à condition que cette législation soit conforme aux normes internationales en matière de droits humains (article 3). En outre, la résolution 22/6 du Conseil des droits de l'homme des Nations unies sur la protection des défenseurs des droits de l'homme a invité les États à « reconnaître publiquement le rôle important et légitime des défenseurs des droits de l'homme [...] en respectant l'indépendance de leurs organisations », en respectant l'indépendance de leurs organisations et en évitant de stigmatiser leur travail » et « à veiller à ce que les obligations de déclaration imposées aux [associations] n'entravent pas leur autonomie fonctionnelle », à ce que « des restrictions ne soient pas imposées de manière discriminatoire aux sources potentielles de financement » et à ce « qu'aucune loi ne criminalise ou ne délégitime les activités de défense des droits humains en raison de l'origine géographique des fonds qui les financent¹⁴. » Le rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association a également souligné que « les associations devraient être libres de rechercher, de recevoir et d'utiliser des fonds étrangers sans qu'aucune autorisation spéciale ne soit requise »¹⁵ et que le fait de stigmatiser ou de délégitimer le travail des ONG financées par des fonds étrangers ou de les soumettre à des exigences d'audit et à des enquêtes spéciales constitue une restriction injustifiée du droit à la liberté d'association¹⁶.

18. Au niveau du Conseil de l'Europe, L'article 11 de la CEDH fixe des normes concernant le droit à la liberté d'association. En outre, le droit à la liberté d'opinion et d'expression en vertu de l'article 10 de la CEDH et le droit de ne pas subir de discrimination (article 14 de la CEDH et protocole 12 de la CEDH) sont également pertinents. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) fournit des indications supplémentaires aux États membres du Conseil de l'Europe sur la manière de veiller à ce que leurs lois et politiques soient conformes aux principaux aspects de l'article 11. À cet égard, la compatibilité de la législation visant spécifiquement les associations exerçant des « activités politiques » et recevant des fonds ou d'autres types d'assistance de l'étranger (législation dite des « agents étrangers ») a fait l'objet de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme de 2022 dans l'affaire *Ecodefence et autres c. Russie*¹⁷. Plusieurs recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe offrent également des orientations utiles concernant la question du financement des organisations non gouvernementales et des questions connexes, notamment la [Recommandation Rec\(2007\)14 sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe](#) (ci-après « Recommandation Rec(2007)14 »),¹⁸ la [Recommandation Rec\(2003\)4 du 8 avril 2003 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales](#) (ci-après « Recommandation sur le financement »),¹⁹ et la [Recommandation sur la](#)

¹² Voir par exemple le BIDDH et la Commission de Venise, CDL-AD(2014)046, [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#), para. 102. Voir également Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, Rapport 2013, [A/HRC/23/39](#), para. 8 ; et Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, [Recommandation CM/Rec\(2007\)14 sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe](#), adoptée le 10 octobre 2007, para. 50.

¹³ [Déclaration des Nations unies sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus \(défenseurs des droits de l'homme\)](#) du 9 décembre 1998, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations unies (A/RES/53/144).

¹⁴ A/HRC/RES/22/6, 21 mars 2013, paras. 5 et 9.

¹⁵ [Accès aux ressources](#), A/HRC/50/23, 10 mai 2022, par. 22.

¹⁶ Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, Rapport 2013, UN DOC [A/HRC/23/39](#), 24 avril 2013.

¹⁷ Cour EDH, [Ecodefence et autres c. Russie](#), nos. 9988/13 et 60 autres, 14 juin 2022, para. 96.

¹⁸ Comité des ministres du Conseil de l'Europe, [Recommandation CM/Rec\(2007\)14 sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe](#), adoptée le 10 octobre 2007.

¹⁹ Conseil de l'Europe, [Recommandation Rec\(2003\)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales](#), adoptée le 8 avril 2003.

réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique (ci-après « Recommandation sur le lobbying »)²⁰.

19. À la lumière des normes internationales en matière de droits humains, les restrictions au droit à la liberté d'association doivent être compatibles avec le critère strict énoncé à l'article 22, paragraphe 2, du PIDCP et à l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH, qui exige que toute restriction soit prévue par la loi, c'est-à-dire claire et prévisible, dans la poursuite de l'un des buts légitimes énumérés de manière exhaustive sur le site²¹ dans le traité/la convention, nécessaire dans une société démocratique, ce qui présuppose l'existence d'un « besoin social impérieux » et le respect du principe de proportionnalité. En outre, la restriction doit être non discriminatoire (article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et Protocole 12 à la Convention européenne des droits de l'homme).

20. En tant que pays candidat à l'adhésion à l'Union européenne (UE),²² la Bosnie-Herzégovine doit rapprocher la législation nationale pertinente de l'*acquis communautaire* de l'UE. Par conséquent, lors de l'élaboration d'une nouvelle législation, il est important de prendre en considération le droit primaire de l'UE et la Charte des droits fondamentaux de l'UE, en particulier les articles 11 et 12 sur les droits à la liberté d'expression et d'information et les libertés de réunion pacifique et d'association, respectivement. Dans l'avis de la Commission européenne de 2019 sur la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'UE, les priorités clés 11 et 12 stipulent que la Bosnie-Herzégovine doit « [a]ssurer un environnement favorable à la société civile » et « [g]arantir [la] liberté d'expression et des médias et la protection des journalistes²³. »

21. Au niveau de l'OSCE, les États participants se sont engagés à « veiller à ce que les individus soient autorisés à exercer le droit d'association, y compris le droit de former des organisations non gouvernementales, d'y adhérer et d'y participer effectivement, qui cherchent à promouvoir et à protéger les droits humains et les libertés fondamentales » (document de Copenhague de 1990). En outre, dans le Document de Paris de 1990, ils ont affirmé que « ...sans discrimination, tout individu a droit à (...) la liberté d'association ». Les États participants de l'OSCE se sont également engagés à « renforcer les modalités de contact et d'échange de vues entre les ONG et les autorités nationales et institutions gouvernementales compétentes » (document de Moscou de 1991) et à « améliorer la capacité des ONG à contribuer pleinement au développement de la société civile et au respect des droits humains et des libertés fondamentales » (document d'Istanbul de 1999).

22. L'avis conjoint fera également référence aux [lignes directrices conjointes du BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté d'association de 2014](#),²⁴ aux [lignes directrices du BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques de 2020](#)²⁵ et aux recommandations 8 et 24 du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) sur, respectivement, les organisations à but non lucratif (« Recommandation 8. ») et la transparence et la propriété effective des personnes morales (« Recommandation 24 »)²⁶. Le présent avis conjoint fera également référence, le cas échéant, à d'autres avis et rapports publiés par le BIDDH et/ou la Commission de Venise dans ce domaine, en particulier ceux qui traitent de la législation visant à réglementer les associations recevant un « financement

²⁰ Conseil de l'Europe, [Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique](#), adoptée le 22 mars 2017.

²¹ C'est-à-dire : a) pour le respect des droits ou de la réputation d'autrui ; b) pour la protection de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

²² Voir [« Bosnie-Herzégovine \(europa.eu\) »](#).

²³ Voir Commission européenne, [Avis](#) (Avis) sur la demande d'adhésion à l'UE de la Bosnie-Herzégovine (mai 2019), Priorités clés 11 et 12.

²⁴ BIDDH et Commission de Venise, CDL-AD(2014)046, [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#).

²⁵ BIDDH et Commissions de Venise, CDL-AD(2020)032, [Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques](#) (2^{ème} ed., 2020).

²⁶ [Normes internationales de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et de la prolifération Recommandations du GAFI](#), telles que mises à jour en 2023.

étranger » ou à introduire de nouvelles exigences en matière de rapports au nom de l'amélioration de la transparence du secteur de la société civile²⁷.

23. Compte tenu de ce qui précède, les membres des organisations non gouvernementales et des autres organisations de la société civile (OSC), ainsi que les OSC elles-mêmes, sont titulaires de droits humains, y compris les droits à la liberté d'association, à la liberté d'expression et au respect de la vie privée. En outre, comme le souligne le principe 1 des lignes directrices sur la liberté d'association, l'État a l'obligation de respecter, de protéger et de faciliter l'exercice du droit à la liberté d'association²⁸.

C. Objet du projet de loi

24. Le titre du projet de loi fait référence à un « registre spécial » et à la « publicité du travail des organisations sans but lucratif ». L'article 1 énonce l'objet du projet de loi, les personnes soumises à ses dispositions et la désignation qui leur est donnée. L'article 1er précise que l'objet est d'« assurer la publicité » des activités des organisations à but non lucratif. Cette finalité doit être lue conjointement avec la manière dont les entités concernées sont désignées dans cette disposition comme des « agents d'influence étrangère », terme également utilisé à l'article 16 du projet de loi. La note explicative mentionne également spécifiquement l'objectif à atteindre par le projet de loi, à savoir « *accroître la transparence des activités des organisations à but non lucratif* ».

25. D'emblée, il convient de souligner que la publicité ou la transparence des activités des associations ne figure pas explicitement parmi les buts légitimes mentionnés à l'article 22, paragraphe 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à l'article 11, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, qui comprennent la sécurité nationale, la sûreté publique, l'*ordre public* pour l'article 22, paragraphe 2, ou la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales pour l'article 11, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, la protection de la santé ou de la morale publiques et la protection des droits et des libertés d'autrui. Les lignes directrices conjointes sur la liberté d'association soulignent également que « *[l]a portée de ces objectifs légitimes doit être interprétée de manière restrictive*²⁹ ». Si la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu en principe que l'objectif d'accroître la transparence en ce qui concerne le financement des OSC peut correspondre au but légitime de la protection de l'ordre public,³⁰ elle a également fait spécifiquement référence à la réception de « financements étrangers substantiels » en rapport avec les risques identifiés d'implication étrangère dans certains

²⁷ Voir par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2019)002, [Rapport sur le financement des associations](#) ; BIDDH et Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)004](#), Roumanie - Avis conjoint sur le projet de loi n° 140/2017 portant modification de l'ordonnance gouvernementale n° 26/2000 sur les associations et les fondations ; [CDL-AD\(2018\)006-e](#), Avis conjoint sur le projet de loi no. 6674 sur l'introduction de modifications à certains actes législatifs afin de garantir la transparence publique des informations sur l'activité financière des associations publiques et sur l'utilisation de l'assistance technique internationale et sur le projet de loi no. 6675 sur l'introduction de modifications au code des impôts de l'Ukraine pour assurer la transparence publique du financement des associations publiques et du recours à l'assistance technique internationale ; [CDL-AD\(2013\)030](#), Avis provisoire conjoint sur le projet de loi modifiant la loi sur les organisations non commerciales et d'autres actes législatifs de la République kirghize. Voir aussi BIDDH, [Avis intérimaire urgent sur le projet de loi sur les organisations non gouvernementales à but non lucratif et les projets d'amendements sur les « représentants étrangers » de la République kirghize](#) (12 décembre 2022) ; [CDL-AD\(2014\)025-e](#), Commission de Venise, Avis sur la loi fédérale n. 121-fz sur les organisations non commerciales (« loi sur les agents étrangers »), sur les lois fédérales n. 18-fz et n. 147-fz et sur la loi fédérale n. 190-fz portant modification du code pénal (« loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie ; [CDL-AD\(2021\)027](#), Fédération de Russie - Avis sur la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme d'une série de projets de loi présentés à la Douma d'État russe entre le 10 et le 23 novembre 2020, visant à modifier les lois relatives aux « agents étrangers » ; et [CDL-PI\(2017\)002](#), Hongrie - Avis préliminaire sur le projet de loi relatif à la transparence des organisations bénéficiant d'un soutien de l'étranger.

²⁸ Voir le principe 2 du BIDDH et de la Commission de Venise, CDL-AD(2014)046, [Lignes directrices conjointes sur la liberté syndicale](#). En effet, selon la CourEDH, « le respect véritable et effectif de la liberté syndicale ne saurait se réduire à un simple devoir de non-ingérence de la part de l'État » (CourEDH, *Ouranio Toxo et autres c. Grèce*, n° 74989/01, 20 octobre 2005, para. 37 et « la Convention vise à garantir non pas des droits théoriques ou illusoire, mais des droits pratiques et effectifs » (voir *Airey c. Irlande*, requête n° 6289/73, arrêt du 9 octobre 1979).

²⁹ BIDDH et Commission de Venise, CDL-AD(2014)046, [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#), para. 34.

³⁰ CourEDH, *Ecodefence et autres c. Russie*, n° 9988/13, 14 juin 2022, para. 122.

« domaines sensibles - tels que les élections ou le financement de mouvements politiques » et à l'objectif de prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme³¹. À cet égard, comme le soulignent les avis et rapports antérieurs du BIDDH et/ou de la Commission de Venise,³² l'amélioration de la transparence ne constitue pas *en soi* un objectif légitime tel que décrit dans les instruments internationaux susmentionnés,³³ bien que, dans certaines circonstances, cela puisse constituer un moyen de poursuivre un ou plusieurs des objectifs légitimes reconnus comme autorisant des restrictions à ce droit, tels que l'ordre public ou la prévention de crimes tels que le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.³⁴ En outre, les lignes directrices conjointes sur la liberté d'association prévoient que, si l'ouverture et la transparence sont fondamentales pour renforcer la responsabilité et la confiance du public, « [l']État n'exige pas des associations qu'elles soient responsables et transparentes, mais il les encourage et les aide à l'être ».

26. D'une manière générale, le renforcement de la transparence et de la responsabilité est une composante essentielle de la bonne gouvernance *publique* applicable au secteur public mais pas aux associations privées, à moins qu'elles ne soient financées par des sources publiques ou qu'elles remplissent des fonctions démocratiques essentielles, comme les partis politiques, ce qui peut justifier l'imposition d'exigences spécifiques en matière de rapports ou de divulgation, comme le soulignent les Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association et la Recommandation CM/Rec(2007)14³⁵. Dans le contexte spécifique de la réglementation des partis politiques, la Cour européenne des droits de l'homme a également reconnu que l'imposition de certaines exigences de transparence limitées aux partis politiques, à condition qu'elles n'entraînent pas d'obligations significatives de divulgation ou de rapport, n'était pas disproportionnée³⁶. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'une interdiction du financement des partis politiques par des États étrangers - qui a effectivement donné lieu à une obligation pour les partis politiques de publier les dons en les déposant sur un compte bancaire spécifique - était nécessaire à la prévention des troubles à l'ordre public³⁷. Elle a également reconnu que la possibilité pour certaines associations de participer aux élections et d'accéder au pouvoir pourrait rendre nécessaire l'obligation pour certaines d'entre elles de s'enregistrer en tant que partis politiques, afin de les soumettre, par exemple, à des règles plus strictes en matière de financement des partis, de contrôle public et de transparence³⁸. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que, compte tenu du rôle fondamental joué par les partis politiques dans le bon fonctionnement des démocraties, le grand public peut être considéré comme ayant un intérêt à ce que les partis politiques soient contrôlés et à ce que des sanctions soient imposées pour toute dépense irrégulière, en particulier en ce qui concerne les partis qui reçoivent un financement public, de sorte que le contrôle de leurs finances ne soulève pas en soi une question au regard de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme³⁹. En tout état de cause, les obligations de déclaration et de transparence qui peuvent être imposées aux partis politiques peuvent être justifiées à la lumière de leur rôle et de leurs statuts spécifiques et ne

³¹ CourEDH, *Ecodefence et autres c. Russie*, n° 9988/13, 14 juin 2022, paras. 139 et 165

³² Voir, par exemple, CDL-AD(2018)006-e, *Avis conjoint sur le projet de loi n° 6674 sur l'introduction de modifications à certains actes législatifs pour assurer la transparence publique des informations sur l'activité de financement des associations publiques et du recours à l'assistance technique internationale et sur le projet de loi n° 6675 sur l'introduction de modifications au code des impôts de l'Ukraine pour assurer la transparence publique du financement des associations publiques et du recours à l'assistance technique internationale*, para. 35. Voir aussi BIDDH, *Avis intérimaire urgent sur le projet de loi sur les organisations non gouvernementales à but non lucratif et les projets d'amendements sur les « représentants étrangers » de la République kirghize* (12 décembre 2022), para. 107 ; et Commission de Venise, CDL-AD(2019)002, *Rapport sur le financement des associations*, paras. 61 et 80.

³³ Voir, par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2019)002, *Rapport sur le financement des associations*.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ BIDDH et Commission de Venise, CDL-AD(2014)046, *Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association*, paragraphes. 225-226. Voir également Comité des ministres du Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, adoptée le 10 octobre 2007, paras. 62-65.

³⁶ Comme dans l'affaire *Parti nationaliste basque - Organisation régionale d'Iparralde c. France*, no. 71251/017 juin 2007 (en ce qui concerne les partis politiques).

³⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Parti nationaliste basque - Organisation régionale d'Iparralde c. France*, no. 71251/0171251/01, 7 juin 2007.

³⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Zhechev c. Bulgarie*, no. 57045/00, 21 juin 2007.

³⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie*, n° 19920/13, 26 avril 2016.

devraient pas être étendues à toutes les associations. Les lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques reconnaissent également la légitimité de certaines réglementations relatives au financement des campagnes électorales par des tiers, telles que les « dépenses de campagne effectuées indépendamment d'un candidat ou d'un parti dans le but de promouvoir un candidat ou un parti ou de s'y opposer, directement ou indirectement », qui « peuvent faire l'objet de limitations raisonnables et proportionnées⁴⁰ ».

27. Au moment de l'adoption du projet de loi, le gouvernement de la Republika Srpska a également invoqué les similitudes du projet de loi avec la loi américaine sur l'enregistrement des agents étrangers (FARA) pour le justifier⁴¹. À cet égard, il est important de souligner les différences d'objectif et de champ d'application de la FARA. La FARA a été initialement promulguée en 1938 en vue d'enregistrer les personnes ou les entités agissant *sous la direction et le contrôle* d'un gouvernement étranger et son champ d'application a été élargi en 2016 pour se concentrer sur la lutte contre l'ingérence étrangère dans les élections⁴². En vertu de la FARA, il ne suffit pas de recevoir des fonds d'une source étrangère pour être enregistré. Il faut plutôt être un *agent* d'un mandant étranger, ce qui signifie que l'on agit sous la direction et le contrôle spécifiques d'un mandant étranger et en son nom⁴³. En outre, le FARA n'a pas été adopté pour réglementer spécifiquement les organisations de la société civile ou les représentants des médias, mais toute entité, à but non lucratif ou commerciale, ou tout individu agissant en tant qu'agent légal pour le compte d'un mandant étranger, ce qui exige un degré de contrôle très élevé entre l'entité/individu étranger et l'agent⁴⁴. En revanche, le projet de loi prévoit que le critère pour être soumis au projet de loi est d'être une association, une fondation ou une organisation non gouvernementale étrangère ou internationale enregistrée en Republika Srpska « aidée financièrement ou d'une autre manière par des entités étrangères » (articles 1 et 2 du projet de loi). La référence aux « agents d'influence étrangère » dans les articles 1 et 16 du projet de loi semble impliquer que la simple réception de fonds par des organisations à but non lucratif ou d'autres formes d'assistance de l'étranger déclenche une présomption de certaines formes d'influence ou de contrôle du travail du bénéficiaire par le donateur, ce qui n'est pas justifié.

28. Comme indiqué ci-dessus, la note explicative du projet de loi ne fait référence à aucune évaluation réelle des risques et n'explique pas l'impact de la réglementation proposée sur le secteur de la société civile. Elle n'explique pas non plus pourquoi les obligations de déclaration existantes, y compris les obligations financières, seraient insuffisantes pour obtenir des informations sur le financement provenant de l'étranger. Au cours des réunions en ligne, les interlocuteurs ont également informé la Commission de Venise et le BIDDH qu'une telle évaluation des risques n'avait pas été effectuée. Par conséquent, aucune explication n'a été fournie pour justifier la nécessité d'adopter ladite législation visant spécifiquement les associations recevant des fonds et d'autres types d'assistance de l'étranger. Même des questions telles que la prévention du blanchiment d'argent ou la lutte contre le financement du terrorisme ne justifient pas l'imposition de nouvelles obligations de déclaration à toutes les associations en l'absence de menace concrète ou d'indication concrète d'une activité illégale individuelle⁴⁵. Les restrictions à la liberté d'association ne peuvent être justifiées que si elles sont nécessaires pour éviter un danger réel, et pas seulement hypothétique⁴⁶. Comme l'ont

⁴⁰ Voir BIDDH et Commissions de Venise, CDL-AD(2020)032, [Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques](#) (2nd ed., 2020), para. 218. Voir également Cour européenne des droits de l'homme, *Bowman c. Royaume-Uni*, n° 24839/94, 19 février 1998.

⁴¹ <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11439>>.

⁴² Voir [22 U.S. Code § 611 - Définitions](#).

⁴³ Voir plus de détails dans Commission de Venise, CDL-AD(2019)002, [Rapport sur le financement des associations](#), note de bas de page 134.

⁴⁴ *Ibid.* [Rapport de la Commission de Venise sur le financement des associations](#), note de bas de page 134.

⁴⁵ Voir les recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), recommandation 8 - telle qu'amendée, qui stipule : « Les pays devraient appliquer des mesures ciblées et proportionnées, conformément à l'approche fondée sur le risque. Voir aussi, par exemple, CourEDH, *Sindicatul «Păstorul cel Bun» c. Roumanie* [GC], n° 2330/09, 31 janvier 2012, para. 69.

⁴⁶ Voir par exemple, Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *M. Jeong-Eun Lee c. République de Corée*, Communication No. 1119/2002, U.N. Doc. CCPR/C/84/D/1119/2002(2005), para. 7.2.

observé le BIDDH et la Commission de Venise, « [u]ne « *préoccupation publique* » abstraite et des « *souçons* » concernant la légalité et l'honnêteté du financement du secteur des ONG, sans faire état d'une analyse de risque concrète et étayée concernant une implication spécifique du secteur des ONG dans la commission de délits, tels que la corruption ou le blanchiment d'argent, ne sauraient constituer un objectif légitime justifiant des restrictions à ce droit⁴⁷ ». La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que « toute ingérence doit correspondre à un « *besoin social impérieux* » « et que les raisons invoquées par les autorités nationales pour la justifier doivent être « *pertinentes et suffisantes* », avec « la *preuve d'un risque suffisamment imminent pour la démocratie*⁴⁸ ». En dehors d'une vague mention du risque « *d'effondrement du système juridique et de l'arrangement constitutionnel de la Republika Srpska* » et de prétendues « *conséquences néfastes* » dues à l'absence de réglementation des OBNL, la note explicative du projet de loi ne justifie pas son élaboration par une quelconque menace concrète. Comme l'a également déclaré la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Ecodefence*, une approche considérant comme « suspecte et comme une menace potentielle pour les intérêts nationaux » tout contrôle externe par l'État du travail des OSC dans quelque domaine que ce soit, y compris les droits humains ou l'État de droit, « *n'est pas compatible avec l'historique de la rédaction et les valeurs sous-jacentes de la Convention en tant qu'instrument de l'ordre public européen et de la sécurité collective : les droits de toutes les personnes dans l'espace juridique de la Convention sont un sujet de préoccupation pour tous les États membres du Conseil de l'Europe*⁴⁹ ».

29. Il convient également de se référer à la recommandation 8 du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), dont l'objectif est de veiller à ce que les organisations à but non lucratif ne soient pas utilisées à mauvais escient par des organisations terroristes, et qui exige spécifiquement l'adoption d'une approche fondée sur le risque⁵⁰. La recommandation 8 ne s'applique qu'aux organisations à but non lucratif dont les activités et les caractéristiques les exposent à un risque d'utilisation abusive à des fins de financement du terrorisme, et non au simple fait qu'elles opèrent sans but lucratif ou qu'elles peuvent recevoir un financement ou une autre assistance de l'étranger. En utilisant le terme « organisation à but non lucratif », la recommandation 8 du GAFI se réfère uniquement à « *une personne morale, un arrangement ou une organisation dont l'activité principale consiste à collecter ou à décaisser des fonds à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives, sociales ou fraternelles* », ou pour la réalisation d'autres types de « *bonnes œuvres* » ; sa définition ne couvre donc pas l'ensemble des organisations à but non lucratif⁵¹ et certainement pas toutes les associations, les ONG et les OSC⁵². Le GAFI a récemment publié un *rapport sur les conséquences involontaires des recommandations du GAFI*, y compris sur le secteur de la société civile, qui fait état de l'utilisation abusive de la recommandation 8 du GAFI pour justifier l'introduction de restrictions excessives à la liberté d'association, essentiellement en raison d'une mise en œuvre médiocre ou négligente de l'approche fondée sur les risques du GAFI⁵³. Même s'il existait des indices de financement du terrorisme, d'activités de blanchiment

⁴⁷ Commission de Venise, CDL-AD(2019)002, [Rapport sur le financement des associations](#), paragraphe 81.

⁴⁸ Voir par exemple Cour européenne des droits de l'homme, *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu c. Roumanie*, no. [46626/99](#), 3 février 2005, para. 48 ; et *Gorzelik et autres c. Pologne*, no. [44158/98](#), 17 février 2004, par. 95-96.

⁴⁹ CourEDH, *Ecodefence et autres c. Russie*, nos. 9988/13 et 60 autres, 14 juin 2022, para. 139.

⁵⁰ Selon la [note interprétative de la](#) recommandation 8 du GAFI, l'objectif de cette recommandation est de veiller à ce que les organisations à but non lucratif (OBNL) ne soient pas utilisées à mauvais escient par des organisations terroristes : (i) pour se faire passer pour des entités légitimes ; (ii) pour exploiter des entités légitimes en tant que canaux de financement du terrorisme, y compris dans le but d'échapper aux mesures de gel des avoirs ; ou (iii) pour dissimuler ou masquer le détournement clandestin de fonds destinés à des fins légitimes, mais détournés à des fins terroristes. À cette fin, il est suggéré que les États adoptent des exigences concernant : la mise à disposition du public d'informations sur l'identité des personnes qui possèdent, contrôlent ou dirigent leurs activités ; la publication d'états financiers annuels ; les mesures prises par les OBNL pour confirmer l'identité, les références et la bonne réputation de leurs bénéficiaires et des OBNL associés ; et la mise à la disposition du public des registres de leurs activités caritatives et de leurs opérations financières (voir le paragraphe 6(b) de la note interprétative de la recommandation n° 8 du GAFI).

⁵¹ Ibid, paragraphe 1 de la note interprétative de la recommandation 8 du GAFI.

⁵² Voir les [organisations non gouvernementales et la mise en œuvre des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme](#) pour les problèmes liés à la manière dont la recommandation est effectivement mise en œuvre par les États.

⁵³ GAFI, « [High-Level Synopsis of the Stocktake of the Unintended Consequences of the FATF Standards](#) » (2021).

de capitaux ou d'autres activités criminelles de la part de certains OBNL, la réponse correcte à cette situation serait des approches proportionnées et ciblées basées sur les risques, comme l'exige le GAFI, et non de nouvelles exigences générales en matière d'enregistrement et de déclaration - qui s'ajoutent à celles qui existent déjà - et qui affectent de nombreuses autres organisations exerçant des activités tout à fait légitimes, ciblées en raison de l'origine étrangère de leurs sources de financement. Il convient de noter qu'en ce qui concerne une législation similaire imposant aux organisations « recevant un soutien de l'étranger » de s'enregistrer, sous peine de dissolution, le Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) s'est inquiété du fait que ladite législation ne résultait pas de l'application d'une approche fondée sur le risque⁵⁴.

30. La note explicative n'explique pas non plus pourquoi les exigences existantes en matière de rapports sont jugées insuffisantes pour poursuivre l'un des objectifs légitimes prévus par les normes internationales en matière de droits humains.

31. De même, l'étude d'impact succincte incluse dans la note explicative ne fournit pas une évaluation réelle de l'impact du projet de loi sur l'exercice du droit à la liberté d'association par une variété d'associations et ne démontre pas que les rédacteurs ont envisagé d'autres alternatives juridiques et ont choisi la moins intrusive en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux. L'existence de telles alternatives est un facteur important dans l'évaluation de la proportionnalité du choix législatif proposé⁵⁵. En l'absence d'une véritable évaluation de l'impact réglementaire ou de consultations avec la société civile au cours du processus d'élaboration du projet de loi, il semble qu'il n'y ait pas eu de véritable tentative d'évaluation de l'impact potentiel de son adoption. Par exemple, il n'y a aucune information permettant de savoir si l'une des entités potentiellement concernées serait en mesure d'assurer un niveau raisonnable de financement national sur une base transparente et non discriminatoire⁵⁶ au cas où elle ne souhaiterait pas continuer à recevoir des fonds de l'étranger par crainte d'être stigmatisée en tant qu'« OBNL ». Avec les questions relatives à la nécessité et à la disponibilité de mesures alternatives, ce facteur est pertinent pour évaluer la proportionnalité des mesures envisagées.

D. Nouvelle catégorie d'organisations recevant un financement ou une assistance de l'étranger

32. Le projet de loi crée une nouvelle catégorie d'organisations non gouvernementales, appelées « organisations à but non lucratif » (OBNL), qui sont des associations, des fondations et des organisations non gouvernementales étrangères et internationales enregistrées en vertu de la loi de 2001 « *qui sont entièrement ou partiellement financées par leur pays, leurs organes, leurs représentants autorisés, des organisations internationales et étrangères, des citoyens étrangers ou des institutions non gouvernementales enregistrées financées depuis l'étranger* » (article 2, paragraphe 1, du projet de loi). Dans le même temps, l'article 1 du projet de loi fait référence aux organisations à but non lucratif qui sont « *financièrement ou d'une autre manière aidées par des entités étrangères en tant qu'agents d'influence étrangère* ». Au cours des réunions en ligne, les interlocuteurs ont noté que le projet de loi s'appliquerait également aux médias en ligne qui s'enregistrent généralement en tant qu'associations en Republika Srpska en l'absence de toute autre base juridique leur permettant de s'établir. Cela souligne la pertinence d'examiner l'impact négatif du projet de loi non seulement sur le droit à la liberté d'association, mais aussi sur la liberté d'expression et la liberté des médias.

⁵⁴ Voir [Comité d'experts](#) du Conseil de l'Europe [sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme](#) (MONEYVAL), Hongrie - *1er rapport de suivi (renforcé)* (7 décembre 2017), para. 109.

⁵⁵ Voir par exemple le BIDDH, [Assessment of the Legislative Process in Bosnia and Herzegovina](#) (2023), para. 245

⁵⁶ Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, [Ecodefence et autres c. Russie](#), n° 9988/13 et 60 autres, 14 juin 2022, paras. 165 et 169.

33. Par conséquent, le principal critère permettant de différencier les OBNL des autres associations ou fondations est l'origine étrangère de leur financement ou d'autres types d'assistance (non définie) provenant de l'étranger. Ni la note explicative ni les informations obtenues lors des réunions en ligne ne fournissent de justification objective et rationnelle à une telle différence de traitement entre les OBNL et les autres organisations⁵⁷. D'après les informations dont disposent le BIDDH et la Commission de Venise, les raisons avancées par les autorités nationales pour justifier l'introduction de ce nouveau cadre juridique et des restrictions connexes applicables uniquement aux OBNL ne semblent pas « pertinentes et suffisantes⁵⁸ ». Comme souligné dans les avis précédents, la simple origine étrangère du financement d'une association ne constitue pas en soi un motif légitime pour un traitement différencié⁵⁹. Sans autre justification de l'introduction d'une telle différence de traitement, celle-ci est contraire à l'interdiction de la discrimination consacrée par l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme⁶⁰. Comme souligné plus loin, la catégorisation d'un « OBNL » déclenche une série d'interdictions, d'obligations d'enregistrement et de déclaration et l'imposition potentielle de sanctions sévères en cas de non-respect, en plus de l'application du cadre juridique général applicable à toutes les associations et fondations. Par conséquent, le projet de loi introduit des restrictions directement liées à la réception de fonds et d'autres ressources provenant de sources étrangères et internationales, ce qui est protégé par le droit à la liberté d'association.

34. Selon le principe 7 des lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, les associations doivent avoir les moyens de poursuivre leurs objectifs, ce qui signifie qu'elles doivent avoir la possibilité d'accéder à des ressources de différents types, notamment financières, en nature, matérielles et humaines, et provenant de différentes sources, notamment publiques ou privées, nationales, étrangères ou internationales⁶¹. Des restrictions injustifiées sur les sources de financement ou liées à la réception de fonds provenant de certaines sources peuvent entraver la mise en œuvre d'activités par les ONG et mettre en danger leur existence même, en particulier lorsque les associations doivent choisir entre refuser tout financement étranger ou être soumises à de nouvelles restrictions ou obligations liées à la réception de fonds étrangers et au statut d'organisation à but non lucratif (OBNL). Comme l'a noté le rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, « les associations - enregistrées ou non - peuvent rechercher, recevoir et utiliser des fonds et d'autres ressources provenant de personnes physiques ou morales, qu'elles soient nationales, étrangères ou internationales, sans autorisation préalable ni autres obstacles injustifiés, notamment de particuliers, d'associations, de fondations ou d'autres organisations de la société civile, de gouvernements étrangers et d'organismes d'aide, du secteur privé, des Nations unies

⁵⁷ Voir BIDDH et Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)006-e](#), *Avis conjoint sur le projet de loi n° 6674 sur l'introduction de modifications à certains actes législatifs pour assurer la transparence publique des informations sur l'activité financière des associations publiques et du recours à l'assistance technique internationale et sur le projet de loi n° 6675 sur l'introduction de modifications au Code des impôts de l'Ukraine pour assurer la transparence publique du financement des associations publiques et du recours à l'assistance technique internationale*, à l'al. 44 ; et l'[avis](#) du Conseil d'experts sur le droit des ONG sur le [projet de loi hongrois sur la transparence des organisations soutenues par l'étranger, para. 46. Voir également Commission de Venise, CDL-AD\(2019\)002, \[Rapport sur le financement des associations\]\(#\), paras. 122-127.](#)

⁵⁸ Voir par exemple Cour européenne des droits de l'homme, *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu c. Roumanie*, no. [46626/99](#), 3 février 2005, para. 48 ; et *Gorzelik et autres c. Pologne*, no. [44158/98](#), 17 février 2004, par. 95-96.

⁵⁹ Voir par exemple, BIDDH et Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)030](#), *Avis intermédiaire conjoint sur le projet de loi modifiant la loi sur les organisations non commerciales et d'autres actes législatifs de la République kirghize*, para. 54, renvoyant à titre de comparaison à la CourEDH, *Branche de Moscou de l'Armée du Salut c. Russie*, n° [72881/01](#), 5 octobre 2006, paras. 81-86, où la Cour s'est montrée réticente à accepter l'origine étrangère d'une organisation non commerciale comme motif légitime de traitement différencié. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)027](#), *Fédération de Russie - Avis sur la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme d'une série de projets de loi présentés à la Douma d'État russe entre le 10 et le 23 novembre 2020, visant à modifier les lois relatives aux « agents étrangers »*, para. 34.

⁶⁰ Voir BIDDH et Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)030](#), *Avis intermédiaire conjoint sur le projet de loi modifiant la loi sur les organisations non commerciales et d'autres actes législatifs de la République kirghize*, section 3. À cet égard, comme le notent les Lignes directrices conjointes, « si le financement étranger des organisations non gouvernementales peut susciter certaines préoccupations légitimes, les réglementations devraient chercher à répondre à ces préoccupations par des moyens autres qu'une interdiction générale ou d'autres mesures excessivement restrictives » ; voir BIDDH et Commission de Venise, CDL-AD(2014)046, [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#), para. 219.

⁶¹ BIDDH et Commission de Venise, CDL-AD(2014)046, [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#), para. 102.

et d'autres entités⁶²». La Recommandation CM/Rec(2007)14 souligne également que « *les ONG devraient être libres de solliciter et de recevoir des fonds - dons en espèces ou en nature - non seulement de la part d'organismes publics de leur propre État, mais aussi de donateurs institutionnels ou individuels, d'un autre État ou d'agences multilatérales, sous réserve uniquement des lois généralement applicables en matière de douanes, de change et de blanchiment d'argent et de celles relatives au financement des élections et des partis politiques*». La Cour européenne des droits de l'homme a également souligné l'importance fondamentale de veiller à ce que les ONG soient « *libres de solliciter et de recevoir des fonds de sources diverses*» afin qu'elles puissent jouer leur rôle de « *chiens de garde de la société*», soulignant en outre que « *la diversité de ces sources peut renforcer l'indépendance des bénéficiaires de ces fonds dans une société démocratique*⁶³».

35. Si l'article 2 du projet de loi semble circonscrire la définition aux ressources financières ou au financement, l'article 1er mentionne également de manière plus large les organisations qui sont « *d'une autre manière aidées* » par des entités étrangères. Cette terminologie est excessivement vague et donc potentiellement sujette à une interprétation arbitraire. Pour apprécier la légalité d'une restriction, la loi invoquée doit non seulement exister formellement et être accessible, mais aussi être formulée avec suffisamment de précision pour permettre à un individu - le cas échéant, avec des conseils appropriés - de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances, les conséquences qu'une action donnée peut entraîner⁶⁴. La formulation utilisée à l'article 1er va au-delà de la fourniture de ressources financières/de financement, mais fait référence à toute autre forme d'assistance, qui pourrait aller de la simple fourniture d'équipements ou de services à des formes plus informelles de soutien telles que la mise à disposition d'orateurs pour une conférence, voire même la simple fourniture d'informations. Sur la base de cette formulation vague et ambiguë, il est impossible d'envisager avec un degré de prévisibilité suffisant le financement et les autres formes d'assistance qui entraîneraient la qualification d'« OBNL » et les obligations et interdictions qui en découlent.⁶⁵ Cela peut conduire à une interprétation arbitraire et à un pouvoir discrétionnaire de la part des autorités publiques chargées de la mise en œuvre de la législation. À cet égard, en ce qui concerne la question du « financement étranger » des associations, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que « *l'absence de critères clairs et prévisibles a donné aux autorités un pouvoir discrétionnaire illimité pour affirmer que les organisations requérantes recevaient un « financement étranger », même si leur lien avec une prétendue « source étrangère » était lointain ou ténu*⁶⁶».

36. En ce qui concerne le financement fourni par les organisations internationales en particulier, la Commission de Venise a souligné que « *[e]n adhérant à une organisation internationale, un État proclame partager ses valeurs et ses objectifs et participe à la définition des stratégies et des actions, y compris éventuellement par le financement d'ONG éligibles. L'attribution de fonds par une organisation internationale à une ONG nationale ne peut donc pas être considérée, dans ce contexte, comme la poursuite d'intérêts « étrangers*⁶⁷». En ce qui concerne le financement par des « *institutions non gouvernementales enregistrées financées depuis l'étranger* », il peut être difficile pour une association ou une fondation d'affirmer que lesdites institutions/organisations sont effectivement financées depuis l'étranger.

37. Enfin, le projet de loi ne définit pas précisément les caractéristiques, y compris les montants ou seuils minimaux et la nature des sources, qu'un tel financement ou d'autres types d'assistance

⁶² Rapport du rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, [A/HRC/23/39](#), 24 avril 2013, par. 81 (d).

⁶³ Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, [Ecodefence et autres c. Russie](#), n° 9988/13 et 60 autres, 14 juin 2022, para. 169.

⁶⁴ Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, [Parti nationaliste basque - Organisation régionale d'Iparalde c. France](#), no. [71251/01](#)71251/01, 7 juin 2007, paras. 40-42.

⁶⁵ Voir par exemple, en ce qui concerne la qualification de « financement étranger », Cour européenne des droits de l'homme, [Ecodefence et autres c. Russie](#), nos 9988/13 et 60 autres, 14 juin 2022, para. 112.

⁶⁶ *Ibid*, paras. 107-112.

⁶⁷ Commission de Venise, CDL-AD(2019)002, [Rapport sur le financement des associations](#), para. 98.

devraient avoir pour qu'une association ou une fondation entre dans le champ d'application du projet de loi. La Commission de Venise et le BIDDH notent que le statut des OBNL ne semble pas être subordonné à un montant minimal de fonds ou d'assistance reçus de sources étrangères. Ce manque de différenciation pèse négativement sur l'évaluation de la proportionnalité de l'ingérence⁶⁸. Le projet de loi ne précise pas le délai qui doit s'écouler pour qu'un OBNL soit radié du registre spécial s'il cesse de recevoir des fonds ou une assistance de source étrangère. Le projet de loi est totalement silencieux sur la procédure de radiation. Ainsi, il n'est pas clair si, et comment, une organisation enregistrée dans le Registre spécial en tant qu'OBNL peut se défaire du statut d'OBNL et des obligations et restrictions supplémentaires de déclaration et autres qui y sont liées, une fois qu'elle cesse de recevoir des fonds ou une assistance de l'étranger. Comme indiqué dans d'autres avis conjoints, il s'agit d'une lacune importante qui remet en question la proportionnalité de la mesure⁶⁹.

E. Restrictions et obligations imposées aux OBNL

1. Interdiction de mener des actions et des activités politiques

38. L'article 3, paragraphe 3, du projet de loi prévoit que les OBNL ne sont pas autorisés à s'engager dans des «actions politiques» («политичко дјеловање») et des «activités politiques» («политичке активности»), telles que définies à l'article 3, paragraphes 1 et 2, respectivement, qui excluent les opérations/activités dans le domaine de «*la science, la culture, la protection sociale et sanitaire, le sport, la protection des consommateurs, la protection des minorités nationales et des personnes handicapées, la protection de l'environnement, la lutte contre la corruption, la philanthropie, le bénévolat et l'information*» (article 4 du projet de loi).

39. Il convient de noter que l'article 3 de la loi de 2001 sur les associations et les fondations prévoit déjà que les associations et les fondations ne peuvent « *s'engager [...] dans la campagne électorale des partis politiques et des candidats, collecter des fonds pour les partis politiques et les candidats et financer les candidats, c'est-à-dire les partis politiques* ». On ne voit pas très bien pourquoi une telle limitation doit être réitérée pour les OBNL puisqu'ils sont déjà soumis à la loi de 2001. Par ailleurs, la définition des activités politiques dans le projet de loi va au-delà de ce que prévoit la loi de 2001, puisqu'elle fait référence à la « *mise en œuvre d'activités politiques visant à influencer l'opinion publique dans le but d'atteindre des objectifs politiques* ». Cette formulation semble excessivement vague et ambiguë. Elle pourrait potentiellement couvrir tout type d'activités de plaidoyer, telles que la participation à des assemblées pacifiques, les déclarations à la presse, la participation à des programmes de radio ou de télévision, les publications, etc⁷⁰. La notion de « but politique » peut également donner lieu à des interprétations très diverses⁷¹. En conséquence, l'article 3 peut conduire à des limitations excessives du droit à la liberté d'expression des associations et, compte tenu des sanctions potentielles, peut également avoir un effet dissuasif sur l'exercice par les associations de leur liberté d'expression. À cet égard, les lignes directrices conjointes sur la liberté d'association soulignent le rôle fondamental de la liberté d'expression des associations et le fait que les associations devraient être libres d'entreprendre des actions de plaidoyer sur toute question

⁶⁸ Voir des conclusions similaires dans BIDDH et Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)030](#), *Avis intermédiaire conjoint sur le projet de loi modifiant la loi sur les organisations non commerciales et d'autres actes législatifs de la République kirghize*, para. 55. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)025-e](#), *Avis sur la loi fédérale n. 121-fz sur les organisations non commerciales (« loi sur les agents étrangers »), sur les lois fédérales n. 18-fz et n. 147-fz et sur la loi fédérale n. 190-fz portant modification du code pénal (« loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie*, paras. 70 et 88, qui note que le projet de loi « *ne subordonne pas le statut juridique d'«agent étranger» à un montant minimal de financement reçu de l'étranger ou à une période minimale pendant laquelle un sous-officier devrait recevoir des fonds étrangers. [...] Le projet actuel manque d'exigences minimales en ce qui concerne le montant de l'argent utilisé et la durée de l'opération* ».

⁶⁹ Voir par exemple, BIDDH et Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)030](#), *Avis intermédiaire conjoint sur le projet de loi modifiant la loi sur les organisations non commerciales et d'autres actes législatifs de la République kirghize*, para. 65.

⁷⁰ Voir, par exemple, Conseil de l'Europe, Conseil d'experts sur le droit des ONG, [Study on Regulating Political Activities of Non-Governmental Organizations](#) (2015).

⁷¹ Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, [Ecodefence et autres c. Russie](#), n° 9988/13 et 60 autres, 14 juin 2022, para. 95.

faisant l'objet d'un débat public, que la position adoptée soit conforme à la politique du gouvernement ou qu'elle préconise une modification de la loi⁷². En outre, comme souligné ci-dessus, une disposition ne peut être considérée comme une « loi » que si elle est formulée de manière à permettre à un individu de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances, qu'un certain comportement entraînerait des conséquences ou des sanctions juridiques spécifiques⁷³. La Cour européenne des droits de l'homme, dans l'affaire *Zhechev c. Bulgarie*, a également conclu que le terme « politique » était intrinsèquement vague et pouvait faire l'objet d'interprétations très diverses⁷⁴. Dans son *rapport sur le financement des associations*, la Commission de Venise a relevé la difficulté inhérente à la définition du terme « activités politiques », notant le risque que « les autorités puissent qualifier de « politiques » toutes les activités liées d'une manière ou d'une autre au fonctionnement normal d'une société démocratique »⁷⁵. Comme indiqué dans les avis conjoints précédents, cela est également incompatible avec le fait que « le droit politique fondamental de tout citoyen d'essayer directement d'influencer et de changer la politique ou la politique de l'État finit par être affecté, apparemment sans motifs suffisants de nécessité dans une société démocratique »⁷⁶.

40. En outre, l'article 3(2) du projet de loi précise ce que recouvre le terme « activité politique », c'est-à-dire « toute activité à l'égard d'organes, d'institutions ou de représentants élus de la Republika Srpska ou de représentants de la Republika Srpska dans les institutions de Bosnie-Herzégovine en termes de formulation, d'adoption ou de modification des réglementations et des politiques de la Republika Srpska ou en ce qui concerne les intérêts politiques et publics ». Une telle définition comprend des termes très larges et peut couvrir simplement la fourniture d'informations au public sur les dispositions législatives et les politiques existantes ou futures possibles ou même sur des questions « d'intérêt public ». Cette disposition exclurait de facto les OBNL non seulement des processus d'élaboration des politiques ou des lois et des consultations publiques, mais aussi de tout débat public. La Cour européenne des droits de l'homme a spécifiquement souligné que « la société civile apporte une contribution importante à la discussion des affaires publiques », notant son rôle vital de « chien de garde », et que « le processus démocratique est un processus continu qui doit être soutenu en permanence par un débat public libre et pluraliste et porté par de nombreux acteurs de la société civile, y compris des activistes individuels et des ONG »⁷⁷. L'interdiction de participer à l'élaboration des politiques et des lois prévue par l'article 3(2) du projet de loi restreindrait indûment le droit de ces organisations à prendre part aux affaires publiques, ce qui aurait également un impact sur leur droit à la liberté d'expression et à la diffusion d'informations protégé par l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

41. La précision selon laquelle cette activité doit être dirigée « vers » les organes, institutions et représentants de la Republika Srpska est imprécise, car toute diffusion publique d'informations est susceptible d'avoir un certain impact sur ces organes. Dans la pratique, cela peut également restreindre l'accès général aux questions d'intérêt légitime pour la société civile, limitant ainsi le droit du public à recevoir des informations.

42. L'article 4 du projet de loi précise ce que l'on entend par « activités politiques » aux fins du projet de loi en indiquant ce que cela ne couvre pas, excluant de la définition toute « action/activité » dans les domaines de « la science, la culture, la protection sociale et sanitaire, le sport, la protection des consommateurs, la protection des minorités nationales et des personnes handicapées, la protection de l'environnement, la lutte contre la corruption, la philanthropie, le bénévolat et l'information ». Cette liste ne fait toutefois pas référence aux

⁷² BIDDH et Commission de Venise, CDL-AD(2014)046, [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#), principe 6 et paragraphes. 97-101.

⁷³ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Öztürk c. Turquie* [GC], n° 22479/93, 28 septembre 1999, para. 54.

⁷⁴ CourEDH, *Zhechev c. Bulgarie*, no. 57045/00, 21 juin 2007, para. 55.

⁷⁵ Commission de Venise, CDL-AD(2019)002, [Rapport sur le financement des associations](#), paras. 96-100.

⁷⁶ BIDDH et Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)030](#), *Avis intermédiaire conjoint sur le projet de loi modifiant la loi sur les organisations non commerciales et d'autres actes législatifs de la République kirghize*, para. 62.

⁷⁷ Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, [Ecodefence et autres c. Russie](#), n° 9988/13 et 60 autres, 14 juin 2022, paras. 124 et 139.

droits humains ou à l'État de droit. Cela signifie que toute déclaration ou activité liée à la promotion et à la protection des droits humains en général, à l'État de droit, à la justice pénale ou à la réforme judiciaire, y compris les consultations publiques liées à ces questions au cours du processus d'élaboration des politiques ou des lois, peut relever des « activités politiques » et donc violer le droit fondamental à la liberté d'expression et à une discussion ouverte sur des questions vitales pour l'intérêt public. Dans la pratique, il peut devenir très difficile pour une entité considérée comme un OBNL de déterminer les types d'activités ou de plaider qu'elle peut ou ne peut pas entreprendre conformément aux articles 3 et 4 du projet de loi.

43. L'application des limitations envisagées par le projet de loi, notamment en ce qui concerne l'interdiction des « actions politiques » et des « activités politiques » au sens large, aux médias en ligne qui s'enregistrent en tant qu'associations est particulièrement inquiétante. En effet, cela risque de censurer les journalistes et les médias et d'interférer avec leur mission d'information du public et de surveillance publique.

44. Enfin, l'étendue de la définition soulève également la question de savoir si ce qui n'est pas couvert par l'article 4 repose sur une *logique* claire qui pourrait justifier la différence de traitement de certaines activités entreprises par des associations et des fondations soumises aux dispositions du projet de loi. Par conséquent, cette différence de traitement semblerait contraire à l'interdiction de la discrimination.

2. Marquage des OBNL

45. L'article 5 du projet de loi exige que tout matériel publié par les OBNL tels que définis par le projet de loi « *contienne la marque de l'OBNL* ». Bien que plus neutre et plus descriptif que le terme « agent étranger » utilisé dans d'autres législations, le marquage NPO peut encore, selon le contexte, créer le risque de stigmatiser certaines associations, ONG et OSC et d'affecter leurs activités légitimes,⁷⁸ surtout si d'autres associations et fondations, ou des ONG étrangères et internationales, ne sont pas tenues d'indiquer leur statut. En outre, les termes « OBNL », « ONG » et « OSC » sont tellement interchangeables dans la pratique qu'il en résultera une confusion supplémentaire et, éventuellement, des implications pour l'ensemble de la société civile.

46. À titre de comparaison, la Cour européenne des droits de l'homme a expressément reconnu que la qualification d'« agent étranger » avait un *effet fortement dissuasif et stigmatisant sur les activités [des ONG]*⁷⁹. Le rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association a également souligné que l'« *imposition généralisée de l'étiquette d'«agent étranger» à toutes les organisations de la société civile [...] ne peut être considérée comme nécessaire dans une société démocratique pour garantir un objectif légitime, notamment la transparence du secteur de la société civile*»⁸⁰. Comme l'a également souligné la Commission de Venise, une association étiquetée « agent étranger » « *sera probablement confrontée à une atmosphère de méfiance, de peur et d'hostilité qui rendra son fonctionnement difficile* ». En outre, il convient de garder à l'esprit qu'un tel étiquetage peut avoir un objectif tout à fait inapproprié. Comme l'a observé la Commission de Venise, « *les obligations de divulgation publique de la réception de fonds étrangers ont souvent été conçues pour soumettre les associations recevant de tels fonds à l'opprobre public et pour accroître les difficultés rencontrées par les organisations dans la réalisation du travail qu'elles se proposent d'accomplir. Parfois, elles ont même été accompagnées de campagnes de dénigrement à l'encontre des associations qui reçoivent des fonds étrangers*⁸¹ ». En ce qui concerne l'imposition d'une étiquette plus neutre d'« *organisation recevant un soutien de l'étranger* », la Commission de Venise a conclu que « *dans le contexte qui prévaut dans [le pays], marqué par des déclarations politiques fortes contre les associations*

⁷⁸ À titre de comparaison, voir par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2019)002, [Rapport sur le financement des associations](#), para. 59. Voir aussi par exemple, Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)015](#), *Avis sur le projet de loi sur la transparence des organisations recevant un soutien de l'étranger*, para. 65.

⁷⁹ Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, [Ecodefence et autres c. Russie](#), n° 9988/13 et 60 autres, 14 juin 2022, para. 136, qui fait référence à « un fort effet dissuasif et stigmatisant sur leurs opérations ».

⁸⁰ [Accès aux ressources](#), A/HRC/50/53, 10 mai 2022, par. 28.

⁸¹ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2019)002, [Rapport sur le financement des associations](#), paragra. 85.

recevant un soutien de l'étranger, cette étiquette risque de stigmatiser ces organisations, d'affecter négativement leurs activités légitimes et d'avoir un effet dissuasif sur la liberté d'expression et d'association⁸²».

47. La lumière de ce qui précède, et compte tenu du fait que d'autres associations ne sont pas tenues de s'identifier pour indiquer leur structure juridique, le fait d'obliger les OBNL à utiliser une étiquette, même apparemment neutre, pour s'identifier peut en pratique, selon le contexte, avoir une incidence sur leur fonctionnement réel et l'exercice de leurs activités légitimes, car cela peut discréditer leurs activités aux yeux d'autres personnes, y compris leurs bénéficiaires et le public⁸³.

48. Outre ce défaut, l'exigence est également imprécise car elle ne précise pas ce qu'implique exactement la « marque d'OBNL » ni où elle doit être placée. Par conséquent, il existe une grande marge de manœuvre pour contester le respect de cette exigence. Ceci est particulièrement important au vu des amendes qui peuvent être imposées en cas de non-respect de l'article 18(1)(a) du projet de loi (voir également la sous-section 7 *ci-dessous*).

3. Inscription

49. Le projet de loi exige que les OBNL soient enregistrées, ce qui s'ajoutera à l'enregistrement volontaire de toutes les associations et fondations, ainsi que des organisations non gouvernementales étrangères et internationales, conformément à la loi de 2001 sur les associations et les fondations. La procédure d'enregistrement des OBNL, qui implique une demande de la part de l'entité concernée, est traitée dans les articles 8 et 9 du projet de loi.

50. L'article 6 du projet de loi énumère les informations à inclure dans le registre à établir conformément au projet de loi.⁸⁴ Ces données ne semblent pas être différentes de celles requises pour créer une association ou une fondation ou pour enregistrer une organisation non gouvernementale étrangère ou internationale, comme le souligne la loi de 2011. Cela soulève évidemment la question de la valeur ajoutée de la création du registre. En outre, l'obligation de fournir des données concernant le fondateur de l'organisation non gouvernementale concernée n'est potentiellement pas pertinente puisque cette personne peut ne plus être impliquée dans les activités de l'organisation.

51. En même temps, il semble y avoir une exigence implicite de soumettre des informations supplémentaires autres que les données spécifiées à l'article 6 du projet de loi. Par exemple, l'article 8(3) fait référence à la notification de changements dans les « activités » de l'entité par le biais d'un addendum au cours de l'examen de la demande - nonobstant l'absence de toute référence aux activités de l'OBNL à l'article 6. L'article 8, paragraphe 1, précise également que la demande d'enregistrement doit être « définie par le ministère de la justice ». Une OBNL doit également mettre à disposition pour inspection « la documentation sur la base de laquelle l'enregistrement est effectué », sans autre précision (article 10, paragraphe 1, du projet de loi).

52. Il en résulte une grande incertitude quant à ce qui peut être légitimement exigé des OBNL. Cela est d'autant plus problématique que l'article 18, paragraphe 1, point b), prévoit la possibilité d'imposer une amende lorsque des informations/données inexacts et un addendum ne sont pas fournis.

53. Les conséquences réelles d'un refus de demande ne sont pas précisées dans le projet de loi. Toutefois, étant donné la possibilité prévue à l'article 15 d'interdire les activités d'une OBNL qui agit contrairement aux dispositions du projet de loi, il semble inévitable que la poursuite des activités d'une entité soit exclue si sa demande est rejetée et qu'elle ne cesse pas

⁸² Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)015](#), *Avis sur le projet de loi sur la transparence des organisations recevant un soutien de l'étranger*, para. 65.

⁸³ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2019)002, [Rapport sur le financement des associations](#), para. 59. Voir aussi, par exemple, Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)015](#), *Avis sur le projet de loi sur la transparence des organisations recevant un soutien de l'étranger*, para. 65.

⁸⁴ C'est-à-dire (a) le nom, le prénom et l'adresse, le siège et le nom du fondateur ; (b) l'acte de fondation et la décision d'enregistrement délivrée par l'organe compétent ; (c) le statut ; et (d) les organismes à but non lucratif.

d'accepter des fonds provenant des entités étrangères ou internationales visées aux articles 1 et 2.

4. Nouvelles obligations de déclaration

54. Conformément à l'article 11, paragraphe 1, du projet de loi, les entités enregistrées en tant qu'OBNL seraient tenues de présenter des rapports financiers semestriels « indiquant clairement qui a payé [les contributions étrangères], le montant des fonds alloués, le type et le montant des frais et des recettes exprimés en monnaie ou autre valeur, ainsi que le rapport sur les dépenses de fonds ». Comme souligné ci-dessus, la loi de 2001 exige déjà la présentation par les associations et les fondations de rapports annuels sur le travail et de rapports financiers, ainsi que l'obligation de tenir des livres de comptes conformément à la loi.

55. D'emblée, il convient de souligner que les nouvelles obligations de déclaration et de divulgation ne peuvent être justifiées sur la base de simples « soupçons » quant à l'honnêteté du financement du secteur des ONG sans qu'aucune analyse de risque concrète n'ait été effectuée concernant l'implication des associations dans la commission de délits tels que la corruption et le blanchiment d'argent⁸⁵. Comme indiqué ci-dessus, d'après les informations dont disposaient le BIDDH et la Commission de Venise au moment de la rédaction de l'avis conjoint, il ne semble pas que les autorités publiques aient procédé à une évaluation des risques liés au secteur des ONG qui justifierait l'adoption de nouvelles obligations de déclaration plus fréquentes, en plus de celles qui existent déjà.

56. En ce qui concerne la nécessité et la proportionnalité des obligations en matière de rapports, les lignes directrices conjointes sur la liberté d'association prévoient que les obligations en matière de rapports, lorsqu'elles existent, devraient être adaptées à la taille de l'association et à l'étendue de ses activités⁸⁶. Comme le soulignent les avis conjoints précédents, « des obligations de rapport excessivement lourdes ou coûteuses pourraient créer un environnement de surveillance excessive par l'État qui ne serait guère propice à la jouissance effective de la liberté d'association⁸⁷ ». Si les ONG qui reçoivent une certaine forme de soutien public peuvent légitimement être soumises à des exigences supplémentaires en matière de rapports ou de transparence en raison de l'origine publique du financement, même les exigences en matière de rapports relatives au soutien public ne devraient pas être trop lourdes et, à tout le moins, devraient être proportionnelles au niveau de soutien public reçu⁸⁸.

57. En ce qui concerne les informations à indiquer dans les rapports financiers semestriels et annuels, il s'agit d'informations sur le donateur et le montant des fonds alloués, sans seuil minimum, ce qui signifie que les OBNL seraient obligées de déclarer tous les financements reçus, quel qu'en soit le montant, même mineur, ce qui entraînerait une charge importante pour les OBNL concernées⁸⁹.

58. En outre, l'article 11, paragraphe 1, implique que les noms de tous les donateurs, quel que soit le montant de leur contribution, soient indiqués dans lesdits rapports financiers. Cela signifie que les rapports financiers soumis par les OBNL peuvent fournir des informations sur les particuliers qui soutiennent financièrement divers OBNL, révélant ainsi leur affiliation, leurs

⁸⁵ Voir par exemple, BIDDH et Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)004](#), Roumanie - Avis conjoint sur le projet de loi n° 140/2017 portant modification de l'ordonnance gouvernementale n° 26/2000 sur les associations et les fondations, paras. 12 et 66.

⁸⁶ BIDDH et Commission de Venise, CDL-AD(2014)046, [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#), paragraphe 225.

⁸⁷ Voir BIDDH et Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)006-e](#), Ukraine -Avis conjoint sur le projet de loi n° 6674 « Sur l'introduction de modifications à certains actes législatifs pour assurer la transparence publique des informations sur l'activité de financement des associations publiques et du recours à l'assistance technique internationale » et sur le projet de loi n° 6675 « Sur l'introduction de modifications au Code des impôts de l'Ukraine pour assurer la transparence publique du financement des associations publiques et du recours à l'assistance technique internationale », para. 40.

⁸⁸ Voir par exemple le BIDDH et la Commission de Venise, CDL-AD(2014)046, [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#), paragraphe 214.

⁸⁹ Voir par exemple, BIDDH et Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)004](#), Roumanie - Avis conjoint sur le projet de loi n° 140/2017 portant modification de l'ordonnance gouvernementale n° 26/2000 sur les associations et les fondations, paras. 68-73.

opinions et leurs croyances, qui sont protégées par le droit au respect de la vie privée en vertu de l'article 17 du PIDCP et de l'article 8 de la CEDH. Il convient de noter que, conformément à l'article 6 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, les données révélant des opinions politiques ou des croyances religieuses ou autres sont considérées comme particulièrement sensibles et méritent des garanties supplémentaires en matière de protection des données. Comme souligné dans les avis conjoints précédents, le droit à la vie privée des donateurs doit être protégé⁹⁰ et ne peut être entravé que si cela s'avère nécessaire dans une société démocratique, par exemple dans le cas d'enquêtes sur des infractions pénales⁹¹. En outre, des garanties adéquates devraient être mises en place pour s'assurer que les données personnelles qui seront collectées, traitées et stockées au cours de ce processus sont protégées contre les abus et les utilisations abusives, conformément aux normes internationales, en particulier la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel⁹². Dans le passé, la Commission de Venise a recommandé que les données personnelles incluses dans les rapports financiers soient limitées aux principaux sponsors afin de s'assurer qu'aucune obligation excessive n'est imposée aux organisations recevant des fonds étrangers⁹³.

59. Dans ce contexte, l'introduction d'exigences supplémentaires en matière de rapports, telle que prévue par le projet de loi, ne peut être considérée comme nécessaire dans une société démocratique. D'une part, elles font double emploi avec des exigences déjà existantes et ajoutent une couche supplémentaire et redondante de rapports, ce qui apparaîtrait en outre extrêmement lourd, en particulier pour les petites associations. D'autre part, elles vont au-delà des obligations actuelles, sans qu'il y ait un besoin objectif concret. Non seulement les obligations de déclaration envisagées par le projet de loi risquent d'imposer une charge financière et organisationnelle importante et excessive aux OBNL et à leur personnel et de compromettre leur capacité à s'engager dans leurs activités principales, mais on ne voit pas non plus comment ces nouvelles exigences contribuent à une information plus transparente et plus complète du public, ce qui est l'objectif présumé du projet de loi.

5. Inspections

60. Les articles 12 à 14 du projet de loi régissent les « inspections » des OBNL afin de contrôler la légalité de leurs activités (article 12), en précisant que les inspections régulières à cet égard sont effectuées une fois par an (article 13). En outre, l'article 14 du projet de loi prévoit que, dans des circonstances extraordinaires, ce contrôle peut être effectué à la demande de citoyens, d'organes de la Republika Srpska, de la commission compétente de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska ou sur la base d'informations accessibles au public.

61. Comme l'ont souligné le BIDDH et la Commission de Venise dans de précédents avis conjoints, « les *Etats ont le droit de s'assurer que les objectifs et les activités d'une association sont conformes aux règles établies par la législation* », mais ils doivent le faire « d'une manière compatible avec leurs obligations en vertu de la Convention européenne » et d'autres instruments internationaux, ce qui signifie que « les *organes de l'Etat devraient être en mesure*

⁹⁰ Voir BIDDH et Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)006-e](#), *Ukraine - Avis conjoint sur le projet de loi n° 6674 « Sur l'introduction de modifications à certains actes législatifs pour assurer la transparence publique des informations sur l'activité de financement des associations publiques et du recours à l'assistance technique internationale » et sur le projet de loi n° 6675 « Sur l'introduction de modifications au Code des impôts de l'Ukraine pour assurer la transparence publique du financement des associations publiques et du recours à l'assistance technique internationale »*, para. 46. Voir également Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, [Recommandation CM/Rec\(2007\)14 sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe](#), adoptée le 10 octobre 2007, para. 64, qui stipule que tous les rapports des OSC « devraient être soumis à l'obligation de respecter les droits des donateurs, des bénéficiaires et du personnel, ainsi que le droit de protéger la confidentialité des affaires légitimes ».

⁹¹ Voir par exemple le paragraphe 116 de l'[exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec\(2007\)14](#).

⁹² Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE 108), Strasbourg, 28 janvier 1981, entrée en vigueur en Bosnie-Herzégovine le 1er juillet 2006.

⁹³ Voir par exemple, Commission de Venise, CDL-PI(2017)002, [Hongrie - Avis préliminaire sur le projet de loi sur la transparence des organisations recevant un soutien de l'étranger](#), para. 55.

d'exercer une sorte de contrôle limité sur les activités des organisations non commerciales en vue d'assurer le respect de la législation pertinente dans le secteur de la société civile, mais ce contrôle ne devrait pas être déraisonnable, trop intrusif ou perturber les activités licites⁹⁴».

62. Il n'est pas clair si l'organisme envisagé pour effectuer l'inspection est différent d'un organisme qui pourrait être chargé de l'inspection des associations et des fondations conformément à la loi de 2001. La note explicative ne justifie pas clairement la nécessité d'introduire une telle inspection - qui sera inévitablement contraignante pour les entités classées comme OBNL - en plus des dispositions existantes pour la supervision des associations et fondations et d'autres entités enregistrées.

63. En outre, le projet de loi ne détaille pas les types d'informations ou de documents qui peuvent être exigés par l'organisme d'inspection compétent, ce qui est également lié aux préoccupations soulevées ci-dessus concernant l'absence de critères dans le projet de loi quant à la documentation qui pourrait être exigée pour l'examen d'une demande. Comme le recommandent les lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, «*la législation devrait définir la procédure de nomination des organes de contrôle, ainsi que les motifs d'inspection des associations, la durée des inspections et les documents qui doivent être produits lors de l'inspection⁹⁵»*. Ceci est essentiel pour éviter une application arbitraire ou discrétionnaire par les autorités publiques et le risque potentiel d'abus et d'approche sélective, ainsi que pour éviter une utilisation abusive des réglementations, pouvant conduire à un harcèlement⁹⁶.

64. En ce qui concerne les inspections supplémentaires « dans des circonstances extraordinaires », il n'y a aucune tentative de définir ce qui pourrait constituer des « circonstances extraordinaires ». En outre, l'étendue des personnes jugées compétentes pour demander de telles inspections extraordinaires risque de conduire à l'autodéfense et à une perturbation importante des activités des entités considérées comme des OBNL. Cela va également à l'encontre de la présomption de légalité des activités des ONG qui devrait soutenir le cadre juridique régissant les associations afin de créer un environnement propice à l'exercice du droit à la liberté d'association, comme le souligne le principe 1 des lignes directrices conjointes sur la liberté d'association⁹⁷. En outre, les lignes directrices conjointes soulignent un certain nombre de garanties visant à prévenir l'abus ou le détournement des inspections pour cibler certaines associations :

« La législation devrait définir spécifiquement, dans une liste exhaustive, les motifs des inspections possibles. Les inspections ne devraient pas avoir lieu à moins qu'il n'y ait des soupçons d'infraction grave à la législation et ne devraient servir qu'à confirmer ou infirmer ces soupçons. Les règlements relatifs aux inspections doivent également contenir des définitions claires des pouvoirs des inspecteurs, garantir le respect du droit à la vie privée des clients, des membres et des fondateurs des associations et prévoir des voies de recours en cas de violation de ce droit. Tout besoin justifié d'inspection doit également donner aux associations un délai de prévenance suffisant avant les inspections, ainsi que des informations sur la durée maximale d'une inspection. En outre, lorsque les associations sont tenues de fournir des documents avant ou pendant l'inspection, le nombre de documents requis doit être défini et raisonnable, et les associations doivent disposer d'un délai suffisant pour les préparer. La législation devrait également contenir des garanties pour assurer le respect du droit à la vie privée des

⁹⁴ Voir BIDDH et Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)006-e, Ukraine - Avis conjoint sur le projet de loi n° 6674 « Sur l'introduction de modifications à certains actes législatifs pour assurer la transparence publique des informations sur l'activité de financement des associations publiques et du recours à l'assistance technique internationale » et sur le projet de loi n° 6675 « Sur l'introduction de modifications au Code des impôts de l'Ukraine pour assurer la transparence publique du financement des associations publiques et du recours à l'assistance technique internationale »](#), para. 40.

⁹⁵ Voir par exemple le BIDDH et la Commission de Venise, CDL-AD(2014)046, [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#), paragraphe 229.

⁹⁶ *Ibid.* paragraphe 230 ([Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#)).

⁹⁷ *Ibid.* paragraphe 26 ([Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#)). Voir également Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, [Recommandation CM/Rec\(2007\)14 sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe](#), adoptée le 10 octobre 2007, para. 67.

clients, des membres et des fondateurs d'associations, et prévoir des voies de recours en cas de violation de ce droit⁹⁸».

65. À la lumière de ce qui précède, les dispositions relatives aux inspections semblent être formulées de manière générale et ne comportent pas les garanties nécessaires pour protéger l'organisme d'inspection compétent contre les abus.

6. Interdiction des activités des OBNL

66. L'article 15 du projet de loi prévoit que « *[d]ans le cas où une OBNL agit en violation des dispositions de la présente loi, le ministre de la justice demande au tribunal compétent d'interdire les activités de l'OBNL conformément aux dispositions de la loi sur les associations et les fondations de la Republika Srpska* ».

67. L'article 15 du projet de loi prévoit la possibilité d'interdire l'activité des entités assimilées à des OBNL pour tout acte potentiellement contraire aux dispositions du projet de loi, ce qui semble excessivement large et vague. L'article 16 du projet de loi précise que le ministre de la justice engage une procédure devant le tribunal compétent en vue d'interdire l'activité de l'OBNL lorsque celle-ci « *agit en violation de la Constitution de la Republika Srpska et des règlements de la Republika Srpska, c'est-à-dire lorsqu'elle agit en tant qu'agent d'une influence étrangère au détriment des droits individuels et autres des citoyens ou incite à la violence, tient un discours de haine ou incite à l'intolérance religieuse ou autre dans le but d'atteindre des objectifs politiques ou si l'administration fiscale constate des irrégularités dans les opérations financières* ». Il convient de noter que l'article 41 de la loi de 2001 prévoit déjà qu'une association ou une fondation « *sera interdite d'activité : - si elle agit en violation des dispositions de l'article 3, paragraphe 2, de la présente loi ;⁹⁹ ou - si, après l'imposition d'une peine délictuelle conformément à l'article 47, paragraphe 1, points 1 et 4, de la présente loi, l'association ou la fondation n'est pas autorisée à exercer ses activités* ». 1 et 4 de la présente loi,¹⁰⁰ doit continuer à exercer l'activité pour laquelle la sanction a été imposée ». Par conséquent, l'article 16 du projet de loi recoupe quelque peu les motifs existants d'interdiction d'une association ou d'une fondation, mais introduit également de nouveaux motifs pour les OBNL, à savoir « *agir en tant qu'agent d'une influence étrangère au détriment des droits individuels et des autres droits des citoyens* » et « *si l'administration fiscale constate des irrégularités dans les opérations financières* ».

68. D'emblée, il convient de rappeler que l'interdiction ou la dissolution d'une association est une sanction de nature exceptionnelle et doit toujours être une mesure de dernier recours, appliquée uniquement dans les cas où le manquement donne lieu à une menace grave pour la sécurité de l'Etat ou de certains groupes, ou pour les principes démocratiques fondamentaux¹⁰¹. En tout état de cause, au nom du principe de proportionnalité, une telle mesure de dernier recours devrait être précédée, si les circonstances le permettent, par l'imposition de sanctions plus douces (voir section 7 ci-dessous).

69. En ce qui concerne les « *irrégularités dans le fonctionnement financier* », elles ne semblent pas atteindre le niveau de gravité justifiant l'interdiction ou la dissolution d'une association, y

⁹⁸ Voir BIDDH et Commission de Venise, CDL-AD(2014)046, [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#), paragraphe 231. Voir aussi Comité des ministres du Conseil de l'Europe, [Recommandation CM/Rec\(2007\)14 sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe](#), adoptée le 10 octobre 2007, para. 68, qui envisage que toutes les ONG soient tenues de soumettre leurs livres, registres et activités à l'inspection d'une agence de contrôle, mais uniquement en cas de non-respect des exigences en matière de rapports ou lorsqu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que des violations graves de la loi ont été commises ou sont imminentes.

⁹⁹ C'est-à-dire si son statut et ses activités sont contraires à l'ordre constitutionnel ou visent à sa remise en cause violente, à l'incitation à la haine nationale, raciale et religieuse, à l'intolérance ou à la discrimination interdite par la Constitution et la loi.

¹⁰⁰ C'est-à-dire le point 1 : « *exercer des activités qui ne sont pas conformes aux objectifs de l'association ou de la fondation (article 3, paragraphe 3, article 4, paragraphe 1, articles 11 et 21)* » et le point 4 : « *si elle n'utilise pas l'excédent des recettes sur les dépenses réalisé par l'exercice d'une activité économique de la manière prévue par la loi et le statut (article 4, paragraphe 2)* ».

¹⁰¹ Voir par exemple le BIDDH et la Commission de Venise, CDL-AD(2014)046, [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#), paras. 114 et 239. Voir aussi, par exemple, CourEDH, *Vona c. Hongrie*, no. 35943/10, 9 juillet 2013.

compris d'une OBNL. Comme le soulignent les lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, le principe de proportionnalité impose de ne jamais recourir à l'interdiction ou à la dissolution pour traiter des infractions mineures¹⁰². En cas de non-respect des exigences en matière de déclaration, la législation, la politique et la pratique de l'État devraient accorder aux associations un délai raisonnable pour rectifier toute omission ou erreur¹⁰³.

70. Le nouveau motif d'agir « *en tant qu'agent d'influence étrangère au détriment des droits individuels et des autres droits des citoyens* » semble largement formulé et manque de spécificité, également en raison de l'absence de définition de l'expression « agent d'influence étrangère » dans le projet de loi. À cet égard, rien n'indique non plus qu'une mesure moins sévère qu'une interdiction puisse être imposée ou qu'il soit tenu compte, lors de l'approbation d'une telle mesure, de l'importance réelle de la violation d'une disposition légale invoquée à cette fin. Par conséquent, il est fort probable que ces dispositions soient appliquées sans tenir compte du principe de proportionnalité.

7. Amendes et sanctions

71. En vertu de l'article 18 du projet de loi, des amendes allant de 1 000 BAM (environ 511 euros) à 5 000 BAM (environ 2 556 euros) peuvent être imposées en cas de non-utilisation de la marque NPO, de non-présentation d'une demande d'enregistrement ou d'un addendum dans les délais prescrits ou des rapports financiers requis, et de fourniture d'informations inexacts dans la demande ou l'addendum.

72. La nature et la sévérité des sanctions imposées sont des facteurs importants à prendre en compte lors de l'évaluation de la proportionnalité de l'ingérence.¹⁰⁴ Les sanctions prévues par la loi doivent être proportionnées à la gravité de l'acte répréhensible et constituer le moyen le moins intrusif d'atteindre l'objectif visé¹⁰⁵. Comparé au salaire mensuel brut moyen en Republika Srpska,¹⁰⁶ l'éventail des amendes qui pourraient être imposées pourrait bien être particulièrement problématique pour certaines entités traitées comme des OBNL, surtout si elles ont une petite base de financement. Au regard de la gamme d'amendes et de sanctions appliquées conformément à l'article 47 de la loi de 2001 existante, allant de 300 à 3 000 BAM, il n'est pas évident de comprendre pourquoi une telle différence de traitement est appliquée sur la seule base de l'origine étrangère du financement ou d'une autre assistance.

73. En outre, l'imposition d'une amende, même minimale, pourrait être disproportionnée si l'infraction concernée n'est pas particulièrement importante, comme la présentation involontaire d'informations inexacts dans la demande. À cet égard, les lignes directrices conjointes sur la liberté d'association soulignent que lorsqu'il y a violation d'une obligation légale, la première réaction devrait être de demander la rectification de l'omission et qu'une amende ou une autre petite sanction ne devrait être imposée qu'à une date ultérieure, le cas échéant.¹⁰⁷

74. À la lumière de ce qui précède, la possibilité d'imposer les amendes envisagées dans le projet de loi soulève des inquiétudes étant donné le manque de prévisibilité qui entache de nombreuses dispositions et exigences incluses dans le projet de loi. L'impact potentiel d'une

¹⁰² Voir par exemple le BIDDH et la Commission de Venise, CDL-AD(2014)046, [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#), para. 114.

¹⁰³ Voir BIDDH et Commission de Venise, CDL-AD(2014)046, [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#), paragraphe 234.

¹⁰⁴ Voir par exemple, CourEDH, *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, no. [37083/03](#), 8 octobre 2009, para. 82. Voir également Commission de Venise, CDL-AD(2019)002, [Rapport sur le financement des associations](#), paras. 114-115.

¹⁰⁵ Voir par exemple BIDDH et Commission de Venise, CDL-AD(2014)046, [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#), paragraphe 237. Voir également Commission de Venise, CDL-AD(2019)002, [Rapport sur le financement des associations](#), para. 115.

¹⁰⁶ Pour mars 2023, le salaire mensuel brut moyen s'élève à 1910 BAM, voir l'[Institut des statistiques de la Republika Srpska \(zrs.rs.ba\)](#).

¹⁰⁷ Voir par exemple le BIDDH et la Commission de Venise, CDL-AD(2014)046, [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#), paras. 237-238.

telle imprévisibilité limitera en soi la jouissance du droit à la liberté d'association et à la liberté d'expression et ne peut être considéré comme nécessaire dans une société démocratique.

8. Entrée en vigueur de la loi

75. Bien que l'article 20 prévoit que le projet de loi entre en vigueur le 8th jour suivant sa publication au Journal officiel de la Republika Srpska, le ministère de la justice dispose de six mois pour créer le registre et de soixante jours pour élaborer le formulaire de demande d'inscription au registre. Cependant, le projet de loi n'indique pas l'impact de ce délai sur l'applicabilité de dispositions telles que l'interdiction de mener des actions et des activités politiques, l'inclusion de la marque NPO dans tous les documents publiés et les nouvelles obligations de déclaration, ainsi que les sanctions/amendes connexes, y compris la possibilité d'interdire le travail de la NPO. Il se peut qu'aucune de ces dispositions ne soit opérationnelle tant que le registre n'existe pas, mais cela ne signifie pas que les OBNL peuvent contourner les exigences qui en découlent, notamment en raison de la possibilité d'interdiction de leurs activités.

76. En conséquence, les entités qui pourraient être traitées comme des OBNL aux fins du projet de loi seront laissées dans un état de grande incertitude quant à ce qui est exigé d'elles et pourraient même subir des conséquences préjudiciables en raison de cette incertitude.

9. Des remèdes efficaces

77. Dans l'ensemble, le projet de loi est silencieux en ce qui concerne les recours effectifs pour les violations potentielles des droits fondamentaux de la liberté d'association liés à la classification des associations existantes, des fondations ou des organisations non gouvernementales étrangères/internationales en tant qu'organisations à but non lucratif, leur enregistrement et les obligations et restrictions qui y sont liées. Comme le soulignent les lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, les associations, leurs fondateurs et leurs membres doivent avoir accès à des recours effectifs pour contester ou demander le réexamen des décisions affectant l'exercice de leurs droits, ce qui signifie qu'ils doivent avoir le droit d'intenter une action en justice ou de faire appel et d'obtenir un réexamen judiciaire de toute action ou inaction des autorités affectant leurs droits ; les recours doivent être rapides et inclure une réparation adéquate¹⁰⁸.

IV. Conclusion

78. Le 23 mars 2023, le gouvernement de la Republika Srpska a adopté le *projet de loi de la Republika Srpska sur le registre spécial et la publicité du travail des organisations à but non lucratif*, qui vise à réglementer spécifiquement les organisations recevant des fonds étrangers et devant être désignées comme « organisations à but non lucratif » (ci-après « OBNL »). En particulier, le projet de loi réglemente la portée des activités autorisées des OBNL, leur interdit de mener des « activités politiques », les oblige à s'inscrire dans un registre spécial et à faire figurer la mention « OBNL » sur tous leurs documents, ainsi qu'à soumettre des rapports supplémentaires par rapport à ceux déjà exigés par la loi existante de 2001 sur les associations et les fondations. En vertu du projet de loi, les OBNL seraient également soumis à un régime juridique supplémentaire de surveillance et d'inspection, ainsi qu'à une série de sanctions en cas de violation des dispositions du projet de loi, pouvant entraîner l'interdiction des activités de l'OBNL et, partant, de l'OBNL elle-même.

79. La *raison d'être* du projet de loi n'est pas claire et ne repose apparemment sur aucune évaluation des risques ni sur aucune consultation des associations et autres personnes

¹⁰⁸ *Ibid.* Principe 11 et para. 36 ([Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#)).

potentiellement concernées. La note explicative du projet de loi fait simplement référence à l'inadéquation du cadre juridique existant et à la nécessité d'améliorer la transparence des associations ou des organisations non gouvernementales recevant des fonds de l'étranger. A cet égard, le BIDDH et la Commission de Venise rappellent que l'amélioration de la transparence ne constitue pas *en soi* un objectif légitime au sens des instruments internationaux, bien qu'elle puisse constituer un moyen de poursuivre un ou plusieurs des objectifs légitimes reconnus comme autorisant des restrictions au droit à la liberté d'association, tels que l'ordre public ou la prévention de crimes tels que le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

80. D'après les informations dont disposent le BIDDH et la Commission de Venise, il ne semble pas y avoir de raisons pertinentes et suffisantes pour soumettre les OBNL à des exigences supplémentaires en matière d'enregistrement et de déclaration. Le projet de loi est rédigé dans des termes excessivement vagues et ambigus, où les violations sont imprévisibles et les sanctions disproportionnellement sévères, y compris l'interdiction des activités des OBNL en question.

81. Les nombreux termes généraux du projet de loi, y compris la définition de l'OBNL, sont susceptibles de ne pas respecter l'exigence selon laquelle toute restriction du droit à la liberté d'association doit être prévue par la loi, ce qui implique qu'elle soit prévisible. En particulier, la portée des activités politiques dont un OBNL doit s'abstenir est incompatible avec l'exigence de prévisibilité puisqu'il sera très difficile pour une telle entité d'évaluer quels types d'activités ou de plaidoyer sont illégaux en vertu des articles 3 et 4 du projet de loi, restreignant ainsi de manière excessive le droit à la liberté d'expression avec un effet dissuasif sur les discussions ouvertes sur les questions vitales pour l'intérêt public.

82. Les nouvelles obligations de déclaration imposées aux OBNL exigeraient des informations sur le donateur et le montant des fonds alloués, sans seuil minimum, ce qui signifie que les OBNL seraient obligés de déclarer tous les financements reçus, quel qu'en soit le montant, même s'il s'agit de sommes mineures, ce qui représenterait une charge importante pour les OBNL concernés. Le projet de loi ne définit pas clairement le type d'informations ou de documents qui peuvent être exigés par l'organisme d'inspection compétent. Il ne prévoit pas de garde-fous pour prévenir le risque potentiel d'abus de la réglementation ou de mesures discriminatoires pouvant conduire au harcèlement. En outre, il existe un risque important que les dispositions du projet de loi relatives à l'interdiction des activités des OBNL en raison d'actes contraires à ses dispositions, quelle que soit leur gravité, soient appliquées sans tenir compte du principe de proportionnalité. L'éventail des amendes qui pourraient être imposées en cas de violation des dispositions du projet de loi est également beaucoup plus large que celui prévu par la loi de 2001 et semble disproportionné. Le projet de loi ne contient pas non plus de dispositions garantissant l'accès à des voies de recours efficaces pour contester ou demander le réexamen des décisions prises dans le cadre de sa mise en œuvre et susceptibles de porter atteinte au droit à la liberté d'association et d'expression.

83. Compte tenu des graves lacunes inhérentes au projet de loi, le BIDDH et la Commission de Venise appellent les autorités de la Republika Srpska à reconsidérer entièrement son adoption et à engager de nouvelles consultations avec toutes les parties prenantes en vue de garantir la jouissance des droits à la liberté d'association et à la liberté d'expression dans la Republika Srpska, tout en élargissant le champ d'application de la réglementation. Si les autorités publiques poursuivent néanmoins l'adoption de ce projet de loi, il est essentiel d'en justifier clairement la nécessité. Cela implique de procéder à une évaluation des risques pour le secteur de la société civile et de réviser et d'améliorer de manière significative les dispositions du projet existant afin de garantir le respect des principes de sécurité juridique, de légitimité, de nécessité et de proportionnalité, conformément aux normes internationales en matière de droits humains.

84. La Commission de Venise et le BIDDH restent à la disposition des autorités de la Republika Srpska pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.