



Strasbourg / Varsovie, 22 février 2018

**CDL(2018)001\***  
Original : anglais

**Avis de la Commission de Venise n° 912 / 2018**  
**Avis du BIDDH/OSCE n° NGO-UKR/321/2018**

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

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

**UKRAINE**

**PROJET D'AVIS CONJOINT**

**RELATIF AU PROJET DE LOI N° 6674**  
**PORTANT MODIFICATION DE CERTAINS ACTES LÉGISLATIFS**  
**POUR GARANTIR LA TRANSPARENCE DE L'INFORMATION**  
**SUR L'ACTIVITÉ FINANCIÈRE DES ASSOCIATIONS PUBLIQUES**  
**ET DE L'UTILISATION DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE INTERNATIONALE**

**ET AU PROJET DE LOI N° 6675**  
**PORTANT MODIFICATION DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS DE L'UKRAINE**  
**POUR GARANTIR LA TRANSPARENCE DU FINANCEMENT**  
**DES ASSOCIATIONS PUBLIQUES ET DE L'UTILISATION**  
**DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE INTERNATIONALE**

sur la base des observations de

**M. Richard CLAYTON (membre, Royaume-Uni)**  
**M. Vardan POGHOSYAN (membre suppléant, Arménie)**  
**M. Jørgen Steen SØRENSEN (membre, Danemark)**  
**M. David GOLDBERGER, Mme Katerina HADZI-MICEVA EVANS et**  
**Mme Muatar KHAYDAROVA (membres du Groupe d'experts du BIDDH/OSCE**  
**sur la liberté de réunion et d'association)**  
**Mme Alice THOMAS (experte du BIDDH/OSCE)**

*\* Le présent document a été classé en diffusion restreinte le jour de sa publication. Il sera déclassifié un an après sa publication, conformément aux règles énoncées dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe, sauf si la Commission de Venise en décide autrement.*

*Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.*

## Sommaire

I.	Introduction .....	3
II.	Champ d'application de l'avis conjoint .....	3
III.	Résumé et conclusions .....	4
IV.	Analyse et recommandations.....	6
	<i>A. Normes internationales</i> .....	6
	<i>B. Cadre juridique et réformes récentes</i> .....	7
	<i>C. Analyse des principales dispositions des projets de lois n<sup>os</sup> 6674 et 6675</i> .....	10
1.	Présentation générale des projets d'amendements .....	10
2.	Obligations de déclaration et de publication.....	11
3.	Sanctions applicables en cas d'infraction.....	18
4.	Suppression de l'obligation de déclaration en ligne pour les militants anticorruption .....	19

## **I. Introduction**

1. Dans une lettre datée du 14 décembre 2017, le président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise un avis sur la conformité avec les normes du Conseil de l'Europe du projet de loi de l'Ukraine portant modification de certains actes législatifs pour garantir la transparence de l'information sur l'activité financière des associations publiques et de l'utilisation de l'assistance technique internationale (projet de loi n° 6674) et du projet de loi portant modification du Code général des impôts de l'Ukraine pour garantir la transparence du financement des associations publiques et de l'utilisation de l'assistance technique internationale (projet de loi n° 6675) (CDL-REF(2018)005 et CDL-REF(2018)004 respectivement). Selon la pratique établie, il a été décidé que la Commission de Venise élaborerait cet avis avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH/OSCE).

2. MM. Richard Clayton, Jørgen Steen Sørensen et Vardan Poghosyan ont été rapporteurs pour cet avis. M. David Goldberger, Mmes Katerina Hadzi-Miceva Evans, Muatar Khaydarova et Alice Thomas ont été nommées expertes juridiques pour le BIDDH/OSCE.

3. Une délégation composée de MM. Richard Clayton et Vardan Poghosyan, pour le compte de la Commission de Venise, accompagnés de M. Michael Janssen, du Secrétariat, et de M. Marcin Walecki, chef du Service de la démocratisation du BIDDH/OSCE, s'est rendue à Kiev les 30 et 31 janvier 2018. Elle y a rencontré des représentants de nombreuses autorités compétentes, de la société civile, d'organisations internationales et des donateurs étrangers. Le présent avis tient compte des informations obtenues lors de cette visite.

4. [À la suite d'un échange de vues avec [...]], le présent avis conjoint a été adopté par ... à sa ...<sup>e</sup> réunion et par la Commission de Venise à sa ...<sup>e</sup> session plénière (Venise, [date]).

5. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE demeurent à la disposition des autorités ukrainiennes pour toute assistance dont elles pourraient avoir besoin.

## **II. Champ d'application de l'avis conjoint**

6. Le présent avis ne porte que sur les projets de lois soumis pour examen et sur la législation qu'ils modifient. Il ne constitue donc pas une analyse complète et exhaustive de l'ensemble du cadre juridique et institutionnel régissant le droit à la liberté d'association en Ukraine.

7. Il soulève des questions essentielles et donne des indications sur les points préoccupants des projets de lois n<sup>os</sup> 6674 et 6675. Les recommandations qui suivent se fondent sur les normes et les obligations relatives aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et sur les autres normes et obligations internationales en la matière, sur les engagements de l'OSCE ainsi que sur les bonnes pratiques nationales et, s'il y a lieu, sur des recommandations précédentes.

8. Il repose sur la traduction non officielle en langue anglaise des projets de lois n<sup>os</sup> 6674 et 6675. Il peut donc comporter des inexactitudes dues à une traduction impropre.

9. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE tiennent à préciser que le présent avis conjoint ne saurait les empêcher de formuler, dans l'avenir, des recommandations ou des observations supplémentaires, écrites ou orales, sur les actes juridiques respectifs ou sur la législation ukrainienne sur ce sujet.

### III. Résumé et conclusions

10. Les projets de lois n<sup>os</sup> 6674 et 6675 sont censés remplacer l'obligation de déclaration électronique qui a été faite aux militants anticorruption<sup>1</sup> et qui a été critiquée par un système contraignant de déclaration d'impôt et de publication d'informations financières détaillées que doivent soumettre les organisations de la société civile (associations publiques) dont le revenu annuel total est supérieur à 300 fois le revenu minimal de subsistance (environ € 14 350 à ce jour) et les bénéficiaires de l'assistance technique internationale. Le nouveau système de divulgation de l'information financière serait contraire aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, à savoir la liberté d'association, le droit au respect de la vie privée et l'interdiction de la discrimination. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE ne voient pas la nécessité de tels amendements et recommandent de les revoir entièrement. Au cas où les autorités souhaiteraient toujours imposer de nouvelles obligations de déclaration et de publication financières, il faudrait en démontrer la nécessité et améliorer considérablement les projets de dispositions existants de manière à en garantir la légitimité et la proportionnalité. Sous leur forme actuelle, les exigences rigoureuses de publication, associées à de lourdes sanctions en cas de non-respect, risquent d'avoir un effet dissuasif sur la société civile, voire de menacer l'existence même d'un certain nombre d'organisations de la société civile qui pourraient être sanctionnées et perdre leur statut d'organisation à but non lucratif. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE notent avec satisfaction que les auteurs des projets de lois se sont dits prêts, lors des réunions tenues à Kiev, à modifier ces derniers à plusieurs égards.

11. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE se félicitent en outre de l'intention de l'Ukraine de supprimer l'obligation de déclaration en ligne faite aux militants anticorruption dans la loi n<sup>o</sup> 6172 du 3 mars 2017 portant modification de la loi sur la prévention de la corruption qui soulève aussi de graves problèmes au regard des droits de l'homme comme plusieurs organismes publics que la délégation a rencontrés l'ont effectivement reconnu. Il est impératif que l'annulation prévue soit effective sans délai et en tout état de cause avant le 1<sup>er</sup> avril 2018, date limite de dépôt des premières déclarations en ligne pour les militants anticorruption.

12. De plus, compte tenu des répercussions que les projets de lois peuvent avoir sur l'activité des organisations de la société civile, les parties prenantes sont encouragées à veiller à ce que les projets d'amendements fassent l'objet de consultations effectives lors de leur rédaction et de leur adoption pour garantir l'ouverture et la transparence et ainsi renforcer la confiance dans la législation adoptée et dans les institutions publiques en général.

---

<sup>1</sup> Aux fins du présent avis, l'expression « militant anticorruption » renvoie à la définition donnée à l'article 3, partie 1, point 5 de la loi sur la prévention de la corruption (modifiée en mars 2017), à savoir les personnes physiques qui :

- reçoivent des fonds ou des biens aux fins de l'exécution en Ukraine de programmes (projets) d'assistance technique ou autre dans le domaine de la lutte contre la corruption et de sa prévention;
- systématiquement, tout au long de l'année, en utilisant l'assistance technique ou autre apportée pour prévenir et combattre la corruption, accomplissent des tâches ou fournissent des services en lien avec la mise en œuvre des normes dans le domaine de la politique de lutte contre la corruption, le suivi de cette politique en Ukraine, l'élaboration de propositions relatives à la formulation ou à l'application de cette politique ; ou
- sont membres d'une instance de gouvernance d'une organisation de la société civile ou d'une autre entité à but non lucratif qui s'emploie à prévenir et à combattre la corruption, à appliquer et à suivre la politique anticorruption en Ukraine, à faire des propositions d'élaboration et d'application de cette politique et/ou à prendre part à des activités liées à la lutte contre la corruption et à sa prévention.

13. En conclusion, pour garantir la conformité des projets de lois avec les normes du Conseil de l'Europe relatives aux droits de l'homme et les autres normes internationales en la matière ainsi qu'avec les engagements de l'OSCE, la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE formulent les recommandations suivantes :

- A. Supprimer l'obligation de déclaration en ligne faite aux militants anticorruption introduite par la loi n° 6172 du 3 mars 2017, telle que prévue dans le projet de loi n° 6674, avant l'échéance pour la soumission des premières déclarations en ligne par les militants anticorruption fixée le 1<sup>er</sup> avril 2018 [paragraphe 64] ;
- B. Supprimer les nouvelles exigences de déclaration et de publication financières prévues dans les projets de lois n°s 6674 et 6675 ou au moins les réduire considérablement pour garantir le plein respect des normes internationales relatives à la liberté d'association, le droit à la vie privée et l'interdiction de toute discrimination et apporter la preuve convaincante qu'elles sont nécessaires dans une société démocratique et proportionnées à leur but légitime. En particulier, il importe que :
- les associations publiques ne soient pas assujetties à des exigences de déclaration et de publication financières plus strictes que les autres organisations à but non lucratif, que les entreprises ou que les autres personnes morales et que les mêmes droits qu'aux autres personnes morales leur soient garantis ;
  - le seuil de revenus déterminant les organisations soumises aux nouvelles exigences soit significativement relevé, et que des exigences moins fortes soient appliquées aux organisations qui n'ont bénéficié d'aucune forme de soutien public ;
  - la déclaration et la publication de l'identité des dix salariés les mieux rémunérés des organisations de la société civile et de celle de leurs donateurs et prestataires soient supprimées ;
  - les obligations de déclaration et de publication faite aux particuliers recevant des fonds de l'assistance technique internationale soient supprimées [paragraphe 48 et 49] ;
- C. Si de nouvelles obligations de déclaration et de publication financières s'appliquaient aux organisations de la société civile, il conviendrait de modifier significativement les dispositions sur les sanctions du projet de loi n° 6675 de manière à garantir la clarté et la proportionnalité, notamment :
- en prévoyant la possibilité de corriger d'éventuelles erreurs ;
  - en élargissant l'éventail de sanctions afin que celles-ci soient ajustées de façon proportionnelle à différents types d'infractions aux règles ;
  - en supprimant de la liste des sanctions la perte de statut d'organisation à but non lucratif, ou à tout le moins en l'imposant explicitement comme une sanction de dernier recours, de préférence de la compétence de l'autorité judiciaire [paragraphe 52] ; et
- D. Mener des consultations effectives ouvertes à tous au sujet des projets de lois n°s 6674 et 6675 à chaque étape du processus législatif, y compris pendant les débats au parlement, et ce jusqu'à l'adoption des textes, et en tout état de cause avant cette dernière. Il conviendrait de veiller à ce que les organisations de la société civile, qui seront concernées par l'entrée en vigueur de cette législation, et le grand public soient pleinement informés et aient la possibilité de soumettre leurs points de vue en temps voulu, avant l'adoption des projets de lois [paragraphe 30].

## IV. Analyse et recommandations

### A. Normes internationales

14. Les organisations de la société civile jouent un rôle important dans les sociétés démocratiques modernes. Elles permettent à des personnes de s'associer pour promouvoir certains objectifs ou faire avancer une cause. Lorsqu'elles prennent un engagement public parallèlement à leur participation au processus politique formel, elles doivent coopérer avec les pouvoirs publics tout en conservant leur indépendance. Elles jouissent, ainsi que leurs membres, des droits de l'homme, dont les droits à la liberté d'association, à la liberté d'expression et au respect de la vie privée.

15. Ces droits sont consacrés par de nombreux instruments internationaux, dont la [Déclaration universelle des droits de l'homme](#) de 1948 (DUDH, articles 19 et 20), le [Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques](#) (PICP, articles 19 et 21) et la [Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales](#) de 1950 (CEDH, articles 10 et 11). Même si les libertés d'association et d'expression ne sont pas des droits absolus, il n'est possible de les restreindre ou d'y déroger que dans les conditions prévues dans les instruments relatifs aux droits de l'homme<sup>2</sup>.

16. Les textes juridiques internationaux dans ce domaine comprennent aussi la recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe [Rec\(2007\)14 sur le statut juridique des associations en Europe](#) (ci-après la *Recommandation Rec(2017)14*) ; les [Principes fondamentaux](#) de l'OSCE [sur le statut des associations en Europe](#), 2002 (ci-après : les *Principes fondamentaux*) ; les [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#) de 2014 publiées par le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise (ci-après : *Lignes directrices sur la liberté d'association*)<sup>3</sup> ; ainsi que les engagements pertinents de l'OSCE énoncés dans le [Document de Copenhague](#) de 1990 et dans le [Document d'Istanbul](#) de 1999 qui soulignent le droit des individus à la liberté d'association, y compris par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales.

17. De plus, la [Déclaration de 1998 sur les défenseurs des droits de l'homme](#)<sup>4</sup> confirme que « [c]hacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de promouvoir la protection et la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux niveaux national et international » (article premier) et dispose que les États doivent adopter des mesures pour garantir ce droit. Elle prévoit en outre expressément (article 13) que « [c]hacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de solliciter, recevoir et utiliser des ressources dans le but exprès de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales par des moyens pacifiques, conformément à l'article 3 de la présente Déclaration ». Le droit d'accès au financement doit s'exercer selon les règles du droit interne, à condition que ce dernier soit conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme (article 3).

18. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE ont traité de la liberté d'association de manière plus générale et du statut juridique des organisations de la société civile dans plusieurs avis ; ils ont toujours souligné l'importance des libertés d'association, d'expression et de réunion ainsi que de l'interdiction de la discrimination<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Cf. articles 19.3 et 22.2 du Pacte international relatif aux droits et politiques et articles 10.2 et 11.2 de la CEDH.

<sup>3</sup> CDL-AD(2014)046.

<sup>4</sup> Déclaration des Nations Unies du 9 décembre 1998 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).

<sup>5</sup> Cf., par exemple, avis ci-après de la Commission de Venise : [CDL-AD\(2017\)015](#), Avis concernant le projet de loi de la Hongrie sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger ;

19. Les normes internationales applicables en ce qui concerne l'interdiction de la discrimination<sup>6</sup> et le droit au respect de la vie privée<sup>7</sup> sont aussi mentionnées dans le présent avis conjoint.

## B. Cadre juridique et réformes récentes

20. Les deux projets de lois n<sup>os</sup> 6674 et 6675 prévoient de nouvelles exigences en matière de transparence pour certaines organisations de la société civile, à savoir les associations publiques dont le revenu annuel total est supérieur à 300 fois le revenu minimal de subsistance (actuellement environ € 14 350)<sup>8</sup>. Il a été dit à la délégation de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE que l'Ukraine comptait plus de 77 000 associations<sup>9</sup>, dont beaucoup<sup>10</sup> ont un revenu annuel supérieur à € 14 350 et seraient donc assujetties aux exigences de déclaration et de publication en vertu des projets de lois.

21. Une association publique est définie à l'article premier de la loi relative aux associations comme une association volontaire de personnes physiques et/ou de personnes morales de droit privé aux fins de l'exercice et de la protection des droits et des libertés et de la satisfaction des intérêts publics, notamment économiques, sociaux, culturels, environnementaux et autres. Elle peut prendre la forme d'une organisation publique<sup>11</sup> ou d'une union publique<sup>12</sup> et peut mener ses activités en ayant ou pas le statut de personne morale. Une association publique qui a le statut de personne morale n'a pas de but lucratif et n'a donc pas pour principal objet de faire des bénéfices (article premier, paragraphe 5 de la loi relative aux associations publiques).

22. Conformément à l'article 23 de la loi relative aux associations publiques sous sa forme actuelle, les associations publiques qui ont le statut de personne morale sont autorisées à recevoir une aide financière de l'État et des collectivités locales. Les associations qui bénéficient d'une aide financière présentent et publient des rapports sur l'utilisation des fonds à des fins données conformément à la loi. Une association publique qui a le statut de

---

[CDL-AD\(2016\)020](#), Avis concernant la loi fédérale n° 129-fz portant révision de certains actes législatifs (loi fédérale sur les activités indésirables d'organisations non gouvernementales étrangères et internationales) de la Fédération de Russie ; [CDL-AD\(2014\)043](#), Avis relatif à la loi sur les organisations non gouvernementales (associations publiques et fonds) telle qu'amendée, de la République d'Azerbaïdjan, 15 décembre 2014 ; [CDL-AD\(2014\)025](#), Avis sur la loi fédérale n° 121-FZ relative aux organisations non commerciales (« loi sur les agents étrangers »), sur les lois fédérales n<sup>os</sup> 18-FZ et 147-FZ et sur la loi fédérale n° 190-FZ portant amendement au Code pénal (« loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie. Voir aussi, par exemple, [CDL-AD\(2013\)030](#), OSCE/ODIHR-Venice Commission Joint Interim Opinion on the Draft Law amending the Law on Non-commercial Organisations and other Legislative Acts of the Kyrgyz Republic (avis intérimaire conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE sur le projet de loi portant modification de la loi relative aux organisations non commerciales et à d'autres actes législatifs de la République kirghize) ; et [Avis du BIDDH/OSCE relatif au projet de loi sur l'Institut national de la liberté – Centre pour le développement de la société civile en Pologne](#) (22 août 2017).

<sup>6</sup> Cf. article 7 de la DUDH, article 26 du PIDCP, article 14 de la CEDH.

<sup>7</sup> Cf. article 12 de la DUDH, article 17 du PIDCP, article 8 de la CEDH.

<sup>8</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, le revenu minimal de subsistance s'élève à UAH 1 700 (environ € 47,80).

<sup>9</sup> [http://www.ukrstat.gov.ua/edrpoy/ukr/EDRPU\\_2017/ks\\_opfg/ks\\_opfg\\_0717.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/edrpoy/ukr/EDRPU_2017/ks_opfg/ks_opfg_0717.htm).

<sup>10</sup> D'après l'[analyse du Centre ukrainien de science politique indépendante](#) publiée le 13 juillet 2017 (dans le cadre du projet « Citizens in Action » de USAID), plus de 80 % des associations seraient concernées, mais il n'existe pas de statistiques officielles.

<sup>11</sup> C'est-à-dire une association publique dont les fondateurs et les membres (participants) sont des personnes physiques.

<sup>12</sup> C'est-à-dire une association dont les fondateurs sont des personnes morales de droit privé et dont les membres (participants) peuvent être des personnes morales de droit privé et/ou des personnes physiques.

personne morale et toute personne morale (compagnie, entreprise) qu'elle crée tiennent des registres comptables et font des rapports financiers et statistiques, sont enregistrées auprès de l'administration fiscale et contribuent obligatoirement au budget conformément à la loi. Des avantages, y compris fiscaux, peuvent leur être accordés conformément à la procédure établie par la loi. En vertu des dispositions du paragraphe 7 du même article, introduites en 2014 et en 2015, les associations publiques sont en outre obligées, en plus de la tenue de documents comptables, de produire des bilans financiers annuels présentant en détail leurs revenus et leurs charges et de garantir un contrôle financier interne, le stockage des documents comptables et leur présentation aux organismes publics compétents.

23. De plus, les associations publiques ont une obligation de déclaration en vertu de la législation fiscale actuelle. Comme le prévoit l'article 133.4.7 du Code général des impôts, les organisations à but non lucratif doivent notamment soumettre à l'administration fiscale des rapports sur leur utilisation des revenus dans le cadre de leur déclaration fiscale annuelle, conformément à la circulaire du ministère des Finances<sup>13</sup>.

24. Les projets de lois examinés doivent être envisagés dans le contexte de la loi n° 6172 portant modification de certaines lois de l'Ukraine concernant les particularités du contrôle financier de certaines catégories de fonctionnaires que la Verkhovna Rada a adoptée le 3 mars 2017. Cette loi dont le Président ukrainien était à l'origine avait pour objet d'exempter le personnel militaire contractuel et les soldats mobilisés de l'obligation de soumettre des déclarations (notamment en raison des contraintes techniques) ; l'avant-projet a toutefois été modifié lors de la session parlementaire, notamment par l'ajout d'une obligation spécifique faite aux militants anticorruption de déclarer leur patrimoine en ligne comme il est envisagé pour les agents publics<sup>14</sup>. Plusieurs interlocuteurs de la délégation de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE ont vu dans cette mesure des représailles contre ceux qui avaient défendu la mise en place d'un système strict de déclaration en ligne pour les agents publics (y compris les députés)<sup>15</sup>, qui « a été immédiatement contestée et accueillie avec hostilité » et dont « la mise en œuvre [...] a par la suite été interrompue<sup>16</sup>.

25. L'obligation de déclaration en ligne faite aux militants anticorruption a été fortement critiquée par des organisations de la société civile nationales<sup>17</sup> et internationales<sup>18</sup> et par différentes instances internationales dont, en mai 2017, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe<sup>19</sup> et, en juin, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO)<sup>20</sup>. Dans ce contexte, la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du

---

<sup>13</sup> [Circulaire n° 553 469 du ministère des Finances](#), datée du 28 avril 2017.

<sup>14</sup> En vertu de la loi relative à la prévention de la corruption. Le champ d'application des sujets traités par cette loi a été étendu en conséquence, voir l'article 3, partie 1, point 5 tel que modifié.

<sup>15</sup> Cf. articles 45s de la loi relative à la prévention de la corruption. Le registre électronique certifié a été lancé en septembre 2016.

<sup>16</sup> Cf. dernier rapport d'évaluation du GRECO sur l'Ukraine rendu public en août 2017, [GrecoEval4Rep\(2016\)9](#), paragraphe 33, qui donne de plus amples précisions.

Un recours contre le système de déclaration en ligne, formé par 48 députés, est pendant devant la Cour constitutionnelle. Les députés ont contesté plusieurs aspects essentiels du système concernant le traitement des données à caractère personnel (à savoir l'obligation de déclarer le patrimoine des membres de sa famille, ses biens meubles de valeur, sa situation pécuniaire, ses engagements financiers, les changements significatifs dans sa situation patrimoniale, les avoirs appartenant à des tiers) en lien également avec les questions institutionnelles (l'accès de la NACP aux registres d'autres autorités ; la compétence accordée à la NACP de vérifier l'exactitude des formulaires et de contrôler le train de vie des déclarants).

<sup>17</sup> Voir, par exemple, [AntAC Memorandum](#) et l'[analyse](#) et la déclaration de [Reanimation Package of Reforms](#).

<sup>18</sup> Cf., par exemple, déclarations de [Freedom House](#) et de [Transparency International](#).

<sup>19</sup> Cf. [lettre du Commissaire du 2 mai 2017](#).

<sup>20</sup> Cf. [GrecoEval4Rep\(2016\)9](#), paragraphe 34.

Conseil de l'Europe a demandé, en septembre 2017, un avis à la Commission de Venise sur la loi n° 6172<sup>21</sup>.

26. Dans l'intervalle, l'administration présidentielle de l'Ukraine avait répondu au Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe que d'autres réformes dans ce domaine étaient en préparation et les deux projets de lois n°s 6674 et 6675 dont le Président ukrainien est à l'origine ont été publiés sur le site du parlement le 10 juillet 2017. Les projets annuleraient les nouvelles obligations de déclaration en ligne imposées aux militants anticorruption en les remplaçant par d'autres obligations applicables à un éventail plus large d'organisations de la société civile (associations publiques) et aux particuliers bénéficiaires de l'assistance technique internationale. Compte tenu de cette évolution, la commission de suivi a décidé de demander à la Commission de Venise un avis sur le nouveau projet de loi et non plus sur la loi n° 6172 du 3 mars 2017. Cela dit, il ne faut pas oublier que ces deux lois sont étroitement liées. Si les dispositions applicables de la loi de mars 2017 ne sont pas abrogées, les militants anticorruption devront soumettre des déclarations en ligne pour la première fois avant le 1<sup>er</sup> avril 2018. Il semble donc essentiel de supprimer les obligations de déclaration en ligne avant cette date.

27. Des représentants de l'administration présidentielle ont indiqué à la délégation qu'il fallait considérer les projets de lois n°s 6674 et 6675 comme une tentative de dégager un compromis politique. S'ils ne voient aucune perspective réaliste d'adoption du projet de loi n° 6271, qui est aussi pendant devant le parlement et prévoit simplement l'annulation des obligations de déclaration en ligne imposées aux militants anticorruption, ils ne s'en sont pas moins déclarés prêts à modifier sensiblement les projets de lois n°s 6674 et 6675 en tenant compte du présent avis conjoint. Cet engagement constructif est de toute évidence à saluer.

28. Il est indiqué dans les notes explicatives des projets de lois n°s 6674 et 6675 que ces deux projets visent à harmoniser la législation en vigueur avec les normes internationales et qu'ils sont interdépendants : le projet de loi n° 6674 a pour objet de mettre en place un système de déclaration transparent pour les associations publiques en ce qui concerne leurs revenus et leurs dépenses, d'accroître la transparence de leurs activités et de supprimer un certain nombre d'imperfections de la loi sur la prévention de la corruption ; le projet de loi n° 6675 est censé garantir une bonne application des dispositions du projet de loi n° 6674. Les deux projets sont donc examinés conjointement dans le présent avis.

29. De même que la loi n° 6172 du 3 mars 2017, les projets de lois n°s 6674 et 6675 ont été très critiqués par un certain nombre d'acteurs, par exemple le Commissaire parlementaire ukrainien aux droits de l'homme<sup>22</sup>, diverses organisations de la société civile<sup>23</sup> et des représentants de la communauté internationale parmi lesquels des experts du Conseil de l'Europe<sup>24</sup>. Ces acteurs se sont dits préoccupés par le risque de non-conformité avec les normes applicables en matière de liberté d'association et de protection des données, ce qui créerait d'énormes problèmes dans la pratique à la fois pour ceux qui doivent faire des déclarations et pour les administrations fiscales. Ces préoccupations ont été confirmées par de nombreux interlocuteurs, en particulier des représentants des services fiscaux et d'autres autorités, pendant toute la visite. De plus, des organisations de la société civile nationales se

---

<sup>21</sup> Dans une lettre de son président du 11 septembre 2017.

<sup>22</sup> Cf. [Déclaration commune du Commissaire aux droits de l'homme](#) et d'autres.

<sup>23</sup> Cf., par exemple, [Déclaration de Human Rights Agenda](#) et [appel de l'ONG Forum Ukraine](#).

<sup>24</sup> Une expertise a été effectuée en septembre 2017 à la demande de la présidence de la commission anticorruption de la Verkhovna Rada dans le cadre du projet UE/CdE de partenariat pour une bonne gouvernance baptisé « Lutte contre la corruption ». Cf. également, par exemple, [Analyse du Centre ukrainien de science politique indépendante](#) publiée le 13 juillet 2017 (dans le cadre du projet de USAID « Citizens in Action ») et [Analyse de l'International Center for Not-for-Profit Law](#) publiée le 17 juillet 2017 ainsi que de nombreuses déclarations publiques d'organisations de la société civile nationales et internationales.

sont plaintes de l'absence de consultation publique réelle avant la présentation des projets de lois au parlement. À ce sujet, la délégation de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE a appris que les représentants des organisations de la société civile n'ont été informés des projets de lois qu'à l'occasion d'une réunion ad hoc organisée par l'administration présidentielle quelques jours avant leur présentation au parlement. Si la constitution d'un groupe de travail associant la société civile avait été envisagée après l'adoption de la loi de mars 2017, aucun groupe n'a été constitué aux fins de l'élaboration des projets de lois n<sup>os</sup> 6674 et 6675.

30. À cet égard, l'attention est attirée sur la *Recommandation Rec(2007)14* du Conseil de l'Europe qui dispose que « [L]es ONG devraient être consultées au cours de la rédaction des lois et règlements ayant des incidents sur leurs statuts, leur financement ou leur domaine d'intervention »<sup>25</sup>. C'est ce que soulignent aussi les *Lignes directrices sur la liberté d'association* qui précisent en outre que les dispositions légales applicables aux associations doivent « être adoptées dans le cadre d'un vaste processus inclusif et participatif, de manière à veiller à ce que toutes les parties concernées aient souscrit à leur contenu »<sup>26</sup>. L'organisation d'une consultation publique des organisations de la société civile avant l'adoption d'une législation les concernant directement fait donc partie des bonnes pratiques auxquelles les pays européens devraient s'efforcer d'adhérer dans le cadre de leurs procédures législatives. Pour garantir une participation effective, les mécanismes de consultation doivent prévoir des délais suffisants<sup>27</sup> en permettant des contributions à un stade précoce et pendant tout le processus d'élaboration du projet par le gouvernement et d'examen par le parlement (par exemple, par l'organisation d'auditions publiques)<sup>28</sup>. **La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent de mener des consultations effectives ouvertes à tous au sujet des projets de lois n<sup>os</sup> 6674 et 6675 à tous les stades de la procédure législative, y compris pendant les débats parlementaires, et ce jusqu'à l'adoption des textes et en tout état de cause avant cette dernière. Il conviendrait de veiller à ce que les organisations de la société civile, qui seront concernées par l'entrée en vigueur de ces textes, et le grand public soient pleinement informés et aient véritablement la possibilité de présenter leurs points de vue en temps voulu, avant l'adoption des projets de lois.**

## C. Analyse des principales dispositions des projets de lois n<sup>os</sup> 6674 et 6675

### 1. Présentation générale des projets d'amendements

31. L'article I.2 du projet de loi n<sup>o</sup> 6674 introduit dans la loi sur les associations publiques de nouvelles obligations de déclaration et de publication. En effet, toute association publique dont le revenu annuel total est supérieur à 300 fois le revenu minimal de subsistance (environ € 14 350 à ce jour) doit publier sur son site internet (le cas échéant) et soumettre au Centre national des impôts, en vue de la publication sur le site internet officiel de celui-ci, un rapport

---

<sup>25</sup> Paragraphe 77. L'exposé des motifs de la recommandation précise qu'« [i]l est essentiel que les ONG soient consultées non seulement sur des questions en relation avec leurs objectifs, mais aussi sur des propositions de modifications de la législation susceptibles d'affecter leur capacité à poursuivre leurs objectifs. Cette consultation est nécessaire non seulement parce que ces modifications pourraient directement affecter leurs intérêts et l'efficacité de la contribution importante qu'elles sont en mesure d'apporter aux sociétés démocratiques, mais aussi parce qu'il est probable que leur expérience les aide à mieux et utilement comprendre la faisabilité de ce qui est proposé » (paragraphe 139).

<sup>26</sup> Cf. paragraphes 22 et 186. Dans ce contexte, il est aussi utile de rappeler que conformément aux engagements de l'OSCE, les lois seront adoptées au terme d'une procédure ouverte exprimant la volonté du peuple, directement ou par l'intermédiaire de ses représentants ([Document de la réunion de Moscou](#) de l'OSCE de 1991, paragraphe 18.1).

<sup>27</sup> Cf., par exemple, recommandation du GRECO [GrecoEval4Rep\(2016\)9](#), paragraphe 64.

<sup>28</sup> Cf., par exemple, [Lignes directrices relatives à la protection des défenseurs des droits de l'homme \(2014\)](#), partie III, sous-partie G sur le droit de prendre part aux affaires publiques.

financier annuel sur ses activités contenant des informations déterminées<sup>29</sup>. L'article I.3 de ce projet de loi porte modification de la loi sur la prévention de la corruption en mettant fin à l'obligation de déclaration en ligne faite aux militants anticorruption. D'autres modifications à cette loi<sup>30</sup>, ainsi que certaines modifications du Code pénal (à l'article I.1 du projet de loi), n'étant pas directement liés à la question examinée, ne feront pas l'objet de cet avis conjoint. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE s'abstiennent donc de se prononcer sur les préoccupations exprimées sur ces points par quelques-uns de leurs interlocuteurs à Kiev.

32. Le projet de loi n° 6675 introduit plusieurs modifications au Code général des impôts. En particulier, l'obligation précitée faite aux associations publiques de publier un rapport financier annuel se trouve aussi à l'article 133 du Code général des impôts<sup>31</sup> ; ici, il est prévu qu'en cas de non-respect de cette obligation, l'association publique se verra exclure du registre des institutions et organisations à but non lucratif par l'autorité de supervision, et sera considérée éligible à l'impôt sur les bénéfiques ; en outre, faute de satisfaire à cette obligation elle se verra imposer les pénalités et amendes prévues par le Code général des impôts<sup>32</sup>. De plus, des modifications sont apportés aux articles 177 et 296 du Code général des impôts, prévoyant que les entrepreneurs individuels<sup>33</sup> ayant bénéficié des fonds de l'assistance technique internationale dans le cadre des accords internationaux signés par l'Ukraine devront déclarer ces sommes et leur affectation dans une annexe à leur déclaration d'impôt, laquelle sera publiée sur le site internet officiel du Centre national des impôts. Par ailleurs les articles 291 et 298 du Code général des impôts sont modifiés avec des dispositions fixant des pénalités fiscales<sup>34</sup> imposées aux entrepreneurs individuels qui auront failli à l'obligation de soumettre l'annexe à leur déclaration d'impôt.

## 2. Obligations de déclaration et de publication

33. Les projets de lois n°s 6674 et 6675 constituent des entraves à la liberté d'association de certaines organisations de la société civile, tout d'abord en tant qu'ils font peser sur celles-ci la contrainte de nouvelles obligations de déclaration en exigeant la soumission d'informations détaillées (notamment le nombre de membres, le montant des cotisations, les revenus d'activités, une liste des personnes physiques et morales ayant financé l'organisation pour une somme supérieure à 50 fois le revenu minimal de subsistance (environ € 2 400), une liste des dix salariés les mieux rémunérés dans le cadre de l'exercice de référence, la somme totale des paiements à des tiers ainsi qu'une liste détaillée des entités ayant reçu des paiements supérieurs à 50 fois le revenu minimal de subsistance (environ € 2 400), la liste des personnes composant les instances de gouvernance de l'organisation, la participation de ses membres directeurs aux instances de gouvernance d'autres associations publiques et à d'autres personnes morales de droit privé) ; ensuite en instaurant de sévères sanctions en cas de non-respect de ces obligations. Cela présente un problème particulier pour les organisations de la société civile de taille modeste, qui risquent de ne pas être en mesure de satisfaire à ces obligations de déclaration compte tenu de leurs effectifs actuels, de perdre ainsi leur statut d'organisations à but non lucratif et par conséquent d'être assujetties à l'impôt sur les bénéfiques – avec effet rétroactif à dater du manquement à ces règles.

<sup>29</sup> Article 23.8 de la loi sur les associations publiques, tel que modifié.

<sup>30</sup> Par exemple, exclusion de l'assiette des présents autorisés soumis à des seuils de montant (prévus à l'article 23 de la loi sur la prévention de la corruption) les présents reçus à l'étranger par des membres du Conseil de surveillance d'une banque publique ou d'une entreprise publique, et exclusion des entreprises appartenant à ces membres et les intérêts de leurs sociétés, dès lors que ces entreprises et intérêts sont domiciliés à l'étranger, du champ d'application des règles établies (à l'article 36 de la loi sur la prévention de la corruption) pour prévenir les conflits d'intérêt.

<sup>31</sup> Article 133.4.8 du Code général des impôts, tel que modifié.

<sup>32</sup> Article 133.4.4 du Code général des impôts, tel que modifié.

<sup>33</sup> Auto-entrepreneurs et contribuables individuels appartenant aux catégories 1 à 3.

<sup>34</sup> Ils ne pourront plus appartenir aux catégories 1 à 3 des contribuables individuels.

34. Il découle clairement des normes internationales de protection des droits de l'homme que les restrictions à la liberté d'association ne sont justifiables que dès lors qu'elles sont « nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui<sup>35</sup>. » La Cour européenne des droits de l'homme a toujours soutenu que « vu le caractère essentiel de la liberté d'association et son lien étroit avec la démocratie, seules des raisons convaincantes et impérieuses peuvent justifier de telles entraves à cette liberté. »<sup>36</sup> Toute restriction au droit à la liberté d'association et aux droits des associations, y compris par des sanctions, doit être introduite par une loi au caractère précis, certain et prévisible ; elle doit avoir un ou plusieurs objectif(s) légitime(s), être nécessaire dans une société démocratique ce qui suppose l'existence d'un « besoin social urgent », et respecter le principe de proportionnalité<sup>37</sup>.

35. Les notes explicatives jointes aux deux projets de lois justifient l'adoption de ceux-ci par un besoin de transparence de l'information sur le financement des associations publiques, en particulier lorsqu'elles bénéficient du soutien de l'État, y compris par des défiscalisations, et de l'assistance technique internationale. Cet objectif ne compte pas explicitement parmi les objectifs légitimes mentionnés dans les textes internationaux cités ci-dessus. Dans ce contexte, les *Lignes directrices sur la liberté d'association* indiquent que « l'État ne doit pas imposer, mais encourager les associations à rendre des comptes et à faire preuve de transparence, tout en leur facilitant la tâche. »<sup>38</sup> L'ancien Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association a expressément mis en garde contre l'utilisation abusive du concept de transparence comme prétexte à un « [examen] de manière approfondie [d]es affaires internes des associations, à des fins d'intimidation et de harcèlement. »<sup>39</sup>.

36. Il est vrai que la publicité ou la transparence des informations liées au financement peut se révéler nécessaire pour combattre la fraude, le détournement de fonds publics, la corruption, le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme. De telles mesures peuvent être valablement considérées comme défendant l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou de l'ordre public<sup>40</sup>. Cependant, les restrictions à la liberté d'association ne sont légitimes que si elles sont nécessaires pour éviter un danger avéré et non hypothétique<sup>41</sup>. D'après la Cour européenne des droits de l'homme, un « besoin social

---

<sup>35</sup> Cf. article 11.2 de la CEDH. Cf. aussi article 22.2 du PIDCP.

<sup>36</sup> Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Barankevich c. Russie*, requête n° 10519/03, 26 juillet 2007, paragraphe 25 ; affaire *Ouranio Toxo c. Grèce*, requête n° 74989/01, 20 octobre 2005, paragraphe 36 ; affaire *Makhmudov c. Russie*, requête n° 35082/04, 26 juillet 2007, paragraphe 64 ; affaire *Adali c. Turquie*, requête n° 38187/97, 31 mars 2005, paragraphe 267.

<sup>37</sup> Cf. par exemple Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie*, requête n° 2330/09, 31 janvier 2012, paragraphes 66s, et 9 juillet 2013 [GC], paragraphes 150s. ; affaire *Koretsky et autres c. Ukraine*, requête n° 40269/02, 3 avril 2008, paragraphes 43s. ; affaire *Chassagnou et autres c. France* [GC], requêtes n°. 25088/94, 28331/95 et 28443/95, 29 avril 1999, paragraphes 104s. Voir aussi les Principes 9 et 10 des *Lignes directrices sur la liberté d'association*, qui font d'autres références à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

<sup>38</sup> *Lignes directrices sur la liberté d'association*, paragraphe 224.

<sup>39</sup> Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, [Rapport au Conseil des droits de l'homme du 24 avril 2013](#) (financement des associations et organisation de réunions pacifiques), paragraphe 38.

<sup>40</sup> *Lignes directrices sur la liberté d'association*, paragraphe 220.

<sup>41</sup> Cf. par exemple ONU, Conseil des droits de l'homme, *M. Jeong-Eun Lee c. République de Corée*, communication n° 1119/2002, document CCPR/C/84/D/1119/2002 (2005), paragraphe 7.2. Dans ce contexte, il convient aussi de se référer aux normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, qui préconisent une approche fondée sur le risque appliquant des mesures ciblées à la catégorie d'organismes à but non lucratif identifiés par le pays

urgent » de telles restrictions exige qu'existent des « preuves plausibles » d'une menace suffisamment imminente pour l'État ou pour une société démocratique<sup>42</sup>. À cet égard, il faut souligner que les notes explicatives jointes aux projets de lois n<sup>os</sup> 6674 et 6675 ne font état d'aucun risque réel ni de menace concrète posés par des organisations de la société civile qui justifieraient la nouvelle mesure<sup>43</sup>. Rien n'indique qu'il y ait en l'espèce des raisons « convaincantes et impérieuses », pour citer la Cour européenne des droits de l'homme, de porter à ce point atteinte à la liberté d'association. Lors des discussions menées à Kiev, certains interlocuteurs ont déclaré que quelques organisations de la société civile ukrainiennes étaient des « machines à blanchir de l'argent » ; toutefois, aucune preuve n'en a été fournie par la suite. Il est à noter que les services fiscaux et les deux agences anticorruption que la délégation a pu interroger ont unanimement déclaré qu'ils ne considéraient pas les organisations de la société civile comme un foyer significatif de corruption, de blanchiment d'argent ni de délits connexes. Quand bien même des indices viendraient corroborer des soupçons de blanchiment d'argent de la part d'ONG données, cela appellerait la mise en place d'enquêtes par la police judiciaire et non celle d'obligations systématisées de déclaration affectant de nombreuses autres organisations engagées dans des activités parfaitement légitimes.

37. Par ailleurs, la législation actuelle fait déjà obligation aux associations publiques de produire des bilans financiers annuels présentant en détail leurs revenus et leurs charges. En outre, les associations publiques recevant une aide financière de l'État ou des collectivités locales sont astreintes à la soumission et à la publication de rapports sur l'utilisation qu'elles font de cette aide, et les associations publiques ayant le statut d'organismes à but non lucratif doivent soumettre à l'administration fiscale des rapports sur leur utilisation des revenus dans le cadre de leur déclaration fiscale annuelle (cf. ci-dessus)<sup>44</sup>. Les services fiscaux et les agences anticorruption ont fait savoir à la délégation qu'en l'état, les exigences de déclaration leur fournissaient des outils suffisants pour contrôler les opérations financières des associations publiques.

38. Considérant ces éléments, il n'y a pas lieu de considérer nécessaire l'introduction d'exigences de déclaration supplémentaires prévue par les projets de lois. D'une part, elles font doublon avec des exigences qui existent déjà<sup>45</sup>, introduisant un surcroît d'obligations de déclaration<sup>46</sup> excessivement fastidieux, en particulier pour les petites associations. D'autre part, elles vont bien au-delà des obligations actuelles sans qu'aucun besoin concret et objectif le justifie.

---

comme susceptibles de fraude. Cf. [Recommandations du Groupe d'action financière \(GAFI\)](#) (en particulier la recommandation 8 sur les organismes à but non lucratif) et la [Directive \(UE\) 2015/849](#).

<sup>42</sup> Cf., par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie*, requête n° 2330/09, 31 janvier 2012, paragraphe 69, qui fait d'autres références à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

<sup>43</sup> Étant donné l'impact potentiel des projets de lois sur la liberté d'association, il serait opportun de procéder préalablement à une étude d'impact approfondie de la législation, assortie d'une analyse du problème en bonne et due forme qui identifie par une approche factuelle l'option la plus efficace et efficiente pour le législateur (y compris l'option du statu quo). Cf. par exemple [BIDDH/OSCE, Rapport d'évaluation du processus législatif en République d'Arménie](#) (en anglais), paragraphes 47-48.

<sup>44</sup> Cf. article 23 de la loi sur les associations publiques, article 133.4.7 du Code général des impôts et circulaire n° 469 du ministre des Finances en découlant, le 28 avril 2017.

<sup>45</sup> Par exemple s'agissant d'informations sur les montants totaux des revenus et des dépenses de l'association, et sur le nombre et les rémunérations de son personnel. Pour plus de détails, se reporter au texte précité (en anglais) [Analyse du Centre ukrainien de science politique indépendante](#) du 13 juillet 2017.

<sup>46</sup> À ce sujet, cf. aussi paragraphe 227 des *Lignes directrices sur la liberté d'association*, selon lequel « il importe de ne pas réglementer les obligations des associations en matière d'information par plus d'un texte de loi, pour éviter l'existence d'obligations divergentes voire potentiellement contradictoires, [qui risqueraient d'] entraîner différents régimes de responsabilité en cas de non-respect de ces obligations. »

39. À ce stade, il faut répéter que les normes internationales exigent non seulement l'existence d'un objectif légitime en cas de restriction à la liberté d'association (ce qui semble faire défaut en l'espèce), mais aussi le choix de mesures nécessaires et proportionnées. L'État doit trouver un juste équilibre entre les intérêts des individus exerçant leur droit à la liberté d'association, ceux des associations et ceux de la société dans son ensemble ; il doit soigneusement peser le besoin d'établir des restrictions et rassembler des preuves convaincantes de celui-ci afin de s'assurer que l'option la moins intrusive soit choisie et que les limitations soient interprétées de façon restrictive. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE estiment que les nouvelles obligations de déclaration et de publication prévues dans les projets de lois n<sup>os</sup> 6674 et 6675 méconnaissent clairement ces exigences, notamment en requérant la soumission d'une liste de tous les donateurs ayant financé une association publique pour une somme supérieure à € 2 400 environ, d'une liste de toutes les entités ayant reçu de ces associations des paiements supérieurs à € 2 400 environ et d'une liste des dix salariés les mieux rémunérés dans le cadre de l'exercice de référence<sup>47</sup>. À ce sujet, la délégation a retenu avec intérêt les propos des auteurs des projets de lois, qui se sont déclarés disposés à amender ceux-ci dans une certaine mesure, notamment en renonçant à insérer la liste des dix salariés les mieux rémunérés dans les obligations de déclaration.

40. Quoique la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>48</sup> et certaines déclarations passées de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE<sup>49</sup> reconnaissent aux États « un droit de regard sur la conformité du but et des activités d'une association avec les règles fixées par la législation », ceux-ci doivent en user « d'une manière conciliable avec leurs obligations au titre de la Convention » et des autres textes internationaux. Il faut donc considérer que les pouvoirs publics doivent être en mesure d'exercer un contrôle limité sur les activités des organisations non commerciales afin d'assurer le respect des lois s'appliquant au secteur de la société civile, mais que ce contrôle ne saurait être déraisonnable, ni entraver des activités légales par un caractère trop intrusif ou perturbateur. Des obligations de déclaration excessivement contraignantes et onéreuses pourraient créer un environnement de contrôle excessif par l'État, peu propice à l'exercice effectif de la liberté d'association.

41. En l'espèce, rien ne semble justifier l'obligation faite aux associations publiques de soumettre des informations aussi détaillées. Comme évoqué ci-dessus, ni les projets de lois ni les notes explicatives n'établissent la preuve de problèmes ou d'atteintes à l'intérêt public dues à l'absence de soumission, par les associations publiques, de l'ensemble des informations exigées par les projets de lois. Faute de telles preuves, les exigences incluses dans les projets de lois ne sauraient être qualifiées de « nécessaire[s] dans une société démocratique », de « proportionnée[s] à un objectif légitime » ou d'« option la moins intrusive »<sup>50</sup>. De surcroît, le paragraphe 104 des *Lignes directrices sur la liberté d'association* souligne que les exigences de déclaration et de transparence « doivent être proportionnées

---

<sup>47</sup> L'introduction de ces dispositions dans le Code général des impôts est inopportune dans l'économie du système fiscal. Comme souligné par les services fiscaux, ces informations ne permettraient pas le calcul des impôts dus.

<sup>48</sup> Cf. Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, requête n<sup>o</sup> 26695/95, 10 juillet 1998, paragraphe 40.

<sup>49</sup> Cf. par exemple [CDL-AD\(2013\)030](#), Avis intérimaire conjoint sur le projet de loi portant modification de la loi sur les organisations non commerciales et autres actes législatifs de la République kirghize, paragraphe 69. Cf. aussi [CDL-AD\(2017\)015](#), Avis concernant le projet de loi de la Hongrie sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger, paragraphe 39.

<sup>50</sup> Dans son avis concernant le projet de loi de la Hongrie sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger, [CDL-AD\(2017\)015](#), paragraphes 51s., la Commission de Venise a reconnu que les États pouvaient légitimement exercer une surveillance pour connaître l'identité des principaux donateurs des organisations de la société civile, mais une telle surveillance devrait être limitée aux principaux donateurs qui ont une influence déterminante sur l'organisation.

à la taille de l'association et à l'étendue de ses activités, tout en tenant compte de la valeur de ses actifs et de ses revenus. » Dans ce contexte, il faut noter que plusieurs interlocuteurs rencontrés par la délégation estimaient clairement que le seuil de revenus des associations publiques entrant dans le champ d'application des projets de lois était trop bas. Ils proposaient de remplacer le seuil proposé de 300 fois le revenu minimal de subsistance (environ €14 350) par des sommes plus élevées, par exemple 1 000 fois le revenu minimal de subsistance (environ € 47 800) ; quant aux auteurs des projets de lois, ils sont convenus lors des entretiens à Kiev qu'ils avaient initialement envisagé 800 fois le revenu minimal de subsistance, somme qui paraît plus adéquate que la proposition actuelle.

42. Les inquiétudes soulevées ci-dessus s'appliquent à toutes les associations publiques, qui entrent dans le champ d'application des projets de lois ; elles sont encore plus vives s'agissant de celles qui ne bénéficient d'aucune aide publique, car les normes internationales autorisent en effet des obligations de déclaration financière plus strictes pour les organisations de la société civile bénéficiaires d'aides publiques<sup>51</sup>. La note explicative jointe au projet de loi n° 6674 évoque elle-même explicitement ces normes (et plus précisément les *Principes fondamentaux*)<sup>52</sup> pour justifier les nouvelles obligations, mais les obligations de déclaration envisagées s'appliqueraient également aux associations publiques qui ne bénéficient d'aucun avantage direct ou indirect tel que des défiscalisations. Quoique les notes explicatives indiquent que les organisations de la société civile « se voient généralement décerner le statut d'organisations à but non lucratif, si bien que leur activité n'est pas imposée », ce n'est pas systématiquement le cas des associations publiques.

43. Les nouvelles exigences de déclaration posent également des problèmes si l'on se réfère à l'interdiction de discrimination consacrée par les textes internationaux sur les droits de l'homme<sup>53</sup>, et ce à divers à divers égards. En premier lieu, il ne peut être exigé des associations la soumission de plus de rapports et d'informations que ne doivent en produire d'autres personnes morales telles que les entreprises<sup>54</sup>, et les organisations de la société civile dotées de la personnalité morale doivent être assujetties aux obligations et sanctions administratives, civiles et pénales qui s'appliquent communément aux autres personnes morales<sup>55</sup>. Or d'après les déclarations faites à la délégation de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE, en cas d'adoption des projets de lois le nombre de rapports fiscaux exigés des associations publiques excéderait celui des rapports exigés du secteur industriel et commercial.

44. En second lieu, le doute subsiste sur la raison qui a présidé au choix d'appliquer de telles mesures aux seules associations publiques, à l'exclusion d'autres organisations telles que les organisations caritatives, les fondations, les syndicats et les coopératives d'artistes. Les notes explicatives jointes aux projets de lois n'apportent à ce sujet aucun élément de réponse. Il n'a été donné à la délégation de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE aucune raison convaincante de soumettre les organisations de la société civile organisées en associations publiques à des règles de transparence particulièrement exigeantes par rapport à d'autres personnes morales et à d'autres types d'organisations à but non lucratif.

---

<sup>51</sup> Cf. paragraphe 62 de la *Recommandation Rec(2007)14* : « Les ONG qui ont reçu une aide publique sous quelque forme que ce soit peuvent être tenues, chaque année, de soumettre à un organe de contrôle désigné un rapport sur leurs comptes et une vue d'ensemble de leurs activités. » Cf. aussi paragraphe 60 des *Principes Fondamentaux* et les paragraphes 224s. des *Lignes directrices sur la liberté d'association*.

<sup>52</sup> Les notes explicatives jointes aux deux projets de lois renvoient aussi au paragraphe 32 des *Principes Fondamentaux* ; cependant, celui-ci ne concerne que la responsabilité des organisations de la société civile « cherchant à obtenir la personnalité morale ».

<sup>53</sup> Cf. article 7 de la DUDH ; article 26 du PIDCP ; article 14 de la CEDH.

<sup>54</sup> Cf. *Lignes directrices sur la liberté d'association*, paragraphe 225. Cf. aussi ONU, [Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association](#) du 4 août 2015.

<sup>55</sup> Cf. *Recommandation Rec(2007)14*, paragraphe 7.

Qui plus est, certains interlocuteurs (notamment des fonctionnaires chargés d'appliquer la loi) ont déclaré que d'autres types d'entités telles que les organisations caritatives et les fondations, par exemple celles dont l'objet est de fournir des services de conseil, constituent un risque bien plus notable de blanchiment d'argent et de délits connexes.

45. En troisième lieu, le fait que des particuliers recevant des fonds dans le cadre de l'assistance technique internationale – terme que le projet de loi n° 6675 omet de définir – soient eux aussi soumis à d'importantes obligations de déclaration et de publication<sup>56</sup> soulève des inquiétudes et s'apparente à une violation de l'interdiction de discrimination. Il n'a été fourni à la Commission de Venise et au BIDDH/OSCE aucun élément justifiant que ces obligations soient instaurées lorsqu'il s'agit de donateurs internationaux ou étrangers mais non lorsqu'il s'agit de donateurs nationaux, ni qu'elles soient faites à certains particuliers comme les entrepreneurs mais non aux personnes morales (à l'exception des associations publiques) qui bénéficient de ce genre de revenus. Les notes explicatives jointes aux projets de lois ne se prononcent pas à ce sujet. C'est donc avec préoccupation que la délégation a appris que les donateurs de l'assistance technique internationale pourraient considérablement réduire leur soutien si les mesures envisagées venaient à être adoptées.

46. Les nouvelles obligations de publication portent en outre atteinte au droit à la vie privée, droit garanti par les textes internationaux sur les droits de l'homme<sup>57</sup> et applicable aux associations<sup>58</sup>, puisqu'elles exigent la soumission et la publication (sur internet) d'informations sur les directeurs des associations publiques et sur certains de leurs salariés, donateurs et bénéficiaires. Il faut souligner qu'il ne peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée que lorsque cela est nécessaire dans une société démocratique, et dans les limites de la proportionnalité. De plus, la *Recommandation Rec(2007)14* précise au paragraphe 64 que les déclarations requises de la part des organisations de la société civile « doivent respecter le droit des donateurs, des bénéficiaires et des salariés, ainsi que le droit de protéger la légitime confidentialité des activités »<sup>59</sup>. En règle générale, il faut s'efforcer de respecter le souhait d'anonymat d'un donateur. Cependant, le respect de la vie privée et de la confidentialité ne sont pas des règles absolues et ne sauraient constituer un obstacle à l'instruction d'infractions pénales<sup>60</sup>. En l'espèce, les auteurs des projets de lois n'ont fourni aucune preuve matérielle établissant un risque que la législation, en l'état, constitue un obstacle à l'instruction de délits<sup>61</sup>. Eu égard à ces éléments, on ne saurait justifier la publication – sur internet – d'informations personnelles et financières sur les salariés, les donateurs et les bénéficiaires des associations publiques. En outre, il est nécessaire de mettre en place les mesures de protection qui s'imposent pour protéger les données personnelles, lors de leur saisie, de leur traitement et de leur conservation, de tout détournement ou utilisation abusive, conformément aux normes internationales, et

---

<sup>56</sup> Les obligations de déclaration et de publication pour ces particuliers (incluant l'identité des donataires concernés et celle des tiers payés avec des fonds provenant de ces revenus) sont prévues dans les dispositions du projet de loi n° 6675, par des modifications aux articles 177 et 296 du Code général des impôts.

<sup>57</sup> Cf. article 12 de la DUDH ; article 17 du PIDCP ; article 8 de la CEDH.

<sup>58</sup> Cf. *Lignes directrices sur la liberté d'association*, paragraphes 228 et 231, qui indiquent que « le droit au respect de la vie privée vaut pour l'association » (paragraphe 228) et que « [l]a législation doit également prévoir des garanties pour assurer le respect du droit à la vie privée des clients, des membres et des fondateurs des associations, et prévoir une réparation en cas de violation » (paragraphe 231).

<sup>59</sup> Cf. aussi paragraphe 63 des *Principes Fondamentaux*.

<sup>60</sup> Cf. paragraphe 116 du Rapport explicatif joint à la *Recommandation Rec(2017)14*.

<sup>61</sup> Comme mentionné précédemment, les informations recueillies par la délégation montrent clairement que les associations publiques et les particuliers bénéficiaires de l'assistance technique internationale ne constituent pas un risque particulier de blanchiment d'argent ou d'autres crimes en Ukraine.

particulièrement à la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel.<sup>62</sup>

47. Certains représentants d'organisations de la société civile ont fait part à la délégation de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE de leur crainte qu'étant donné l'actualité en Ukraine, la divulgation des noms de certains salariés d'associations publiques<sup>63</sup> présente un risque pour la sécurité de ceux-ci (particulièrement ceux qui travaillent dans les territoires occupés<sup>64</sup> ou qui traitent de sujets tels que la lutte contre la corruption, la protection des victimes de violences domestiques ou la lutte contre toute discrimination fondée sur le sexe, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre), les exposant à un risque de harcèlement. Il y a, d'après eux, un réel risque que ces organisations voient significativement s'éclaircir les rangs de leur personnel. De même, la divulgation de l'identité des donateurs et des prestataires des associations publiques, et celle de l'identité des particuliers bénéficiaires de l'assistance technique internationale, sont susceptibles de rendre ces donateurs moins enclins à soutenir ces associations et à poursuivre leur coopération avec elles. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE estiment qu'une mesure d'une portée aussi considérable entrave à la fois le droit à la vie privée et la liberté d'association des personnes et entités précitées, et ne saurait être justifiée comme étant « nécessaire dans une société démocratique ». Il serait possible d'atteindre avec des règles de publication bien moins intrusives certains objectifs légitimes comme la protection de la sécurité nationale ou la prévention de la criminalité et des troubles à l'ordre public, par exemple en exigeant seulement la publication de données anonymes ou de chiffres consolidés. Ces exigences de publication devraient alors être identiques pour toutes les personnes morales, toute exception devant faire l'objet d'une justification claire et objective.

48. Considérant les éléments ci-dessus, la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE concluent que les nouvelles exigences de déclaration et de publication prévues dans les deux projets de lois portent atteinte à la liberté d'association, à l'interdiction de toute discrimination et au droit à la vie privée. En l'absence d'éléments établissant un objectif légitime ou un besoin concret d'introduire ces modifications, et eu égard aux dispositions des textes internationaux précités, la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE **recommandent la suppression des nouvelles exigences de déclaration et de publication financières prévues dans les projets de lois n<sup>os</sup> 6674 et 6675.**

49. **Si les pouvoirs publics compétents jugent cependant nécessaire d'introduire de nouvelles exigences de déclaration, celles-ci doivent être considérablement réduites pour garantir le plein respect de la liberté d'association, le droit à la vie privée et l'interdiction de toute discrimination. Elles doivent aussi être étayées par des preuves convaincantes qu'elles sont nécessaires dans une société démocratique et proportionnées à leur but légitime. En particulier, il importe que :**

- **les associations publiques ne soient pas assujetties à des exigences de déclaration et de publication financières plus strictes que les autres organisations à but non lucratif, que les entreprises ou que les autres personnes morales, et que les mêmes droits qu'aux autres personnes morales leur soient garantis ;**
- **le seuil de revenus déterminant les organisations soumises aux nouvelles exigences soit significativement relevé, et que des exigences moins fortes soient appliquées aux organisations qui n'ont bénéficié d'aucune forme de soutien public ;**

---

<sup>62</sup> Cf. [Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel](#) (STE n<sup>o</sup> 108), Strasbourg, 28 janvier 1981, ratifiée par l'Ukraine le 30 septembre 2010.

<sup>63</sup> Conformément aux projets de lois, une liste des dix salariés les mieux rémunérés devrait, entre autres, être publiée.

<sup>64</sup> Ont été mentionnées, par exemple, les personnes travaillant pour les organisations engagées pour le respect des droits de l'homme en Crimée et dans certains districts des régions de Donetsk et de Luhansk, et leurs bénéficiaires.

- la déclaration et la publication de l'identité des dix salariés les mieux rémunérés des organisations de la société civile et de celle de certains de leurs donateurs et prestataires soient supprimées ;
- les obligations de déclaration et de publication faites aux particuliers recevant des fonds de l'assistance technique internationale soient supprimées.

### 3. Sanctions applicables en cas d'infraction

50. Comme mentionné ci-dessus, seul le projet de loi n° 6675 inclut des dispositions sur les sanctions en prévoyant des modifications des articles correspondants du Code général des impôts. En cas de non-respect des nouvelles obligations de déclaration et de publication, l'association publique d'une part se verra exclure du registre des institutions et organisations à but non lucratif par l'autorité de supervision et sera considérée éligible à l'impôt sur les bénéfiques, et d'autre part se verra imposer les pénalités et amendes prévues par le Code général des impôts. Quant aux entrepreneurs individuels qui auront failli à l'obligation de déclarer les sommes reçues dans le cadre de l'assistance technique internationale (ou leur allocation), ils se verront imposer des pénalités fiscales<sup>65</sup>.

51. Ces dispositions constituent derechef une entrave à la liberté d'association pour les associations publiques, et ne se justifient que si elles ont une base légale, poursuivent un objectif légitime, sont nécessaires dans une société démocratique et respectent le principe de proportionnalité. Le paragraphe 72 de la *Recommandation Rec(2007)14* apporte des éclaircissements supplémentaires en précisant que dans la plupart des cas, la sanction indiquée contre les organisations de la société civile ayant violé les règles auxquelles elles sont assujetties « devrait essentiellement être l'obligation de rectifier le cours de leurs affaires et/ou l'imposition d'une sanction administrative, civile ou pénale et/ou à l'encontre de toutes personnes directement responsables. Les sanctions devraient être fondées sur la législation en vigueur et respecter le principe de proportionnalité », c'est-à-dire qu'elles doivent représenter le moyen le moins intrusif d'atteindre l'objectif souhaité<sup>66</sup>, et qu'elles doivent faire l'objet du contrôle judiciaire<sup>67</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme estime que la nature de la sanction et sa sévérité sont des facteurs à prendre en compte pour juger de la proportionnalité de l'entrave aux droits et libertés<sup>68</sup>.

52. Eu égard à ces normes, les sanctions envisagées dans le projet de loi n° 6675 posent de sérieux problèmes. Tout d'abord, les projets d'amendements à l'article 133.4.4 du Code général des impôts ne sont pas suffisamment précis en matière d'application des sanctions ; une interprétation littérale semble suggérer un cumul possible des différentes sanctions. Des représentants des services fiscaux ont confirmé cette lecture tout en relativisant la nécessité de dispositions plus précises<sup>69</sup>. Quoi qu'il en soit, les sanctions semblent sévères et disproportionnées parce que la perte du statut d'organisation à but non lucratif (assortie de pénalités fiscales) est la seule sanction prévue et qu'elle s'applique automatiquement, sans que l'administration dispose d'aucune latitude pour imposer une pénalité qui tienne compte des circonstances particulières à un cas donné. Selon les déclarations recueillies auprès de plusieurs organisations de la société civile, perdre le statut d'organisation à but non lucratif menacerait purement et simplement leur existence. Des sanctions moins sévères telles que des avertissements ou des amendes de faible montant seraient plus adéquates, au moins pour

<sup>65</sup> Ils ne pourront plus appartenir aux catégories 1 à 3 des contribuables individuels.

<sup>66</sup> Cf. *Lignes directrices sur la liberté d'association*, paragraphe 237.

<sup>67</sup> Cf. paragraphes 9 et 72 des *Principes fondamentaux*.

<sup>68</sup> Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, requête n° 37083/03, 8 octobre 2009, paragraphe 82.

<sup>69</sup> Ils ont également souligné que ces dispositions étaient problématiques dans l'économie du système d'assujettissement à l'impôt prévu dans le Code général des impôts. En effet, les informations requises dans les projets de lois (par exemple l'identité des donateurs ou celle des dix salariés les mieux rémunérés) ne permettraient pas le calcul des impôts dus.

certaines violations mineures des règles ; de telles sanctions, si nécessaire, devraient être prévues dans les dispositions de la loi. La perte du statut d'organisation à but non lucratif devrait soit être supprimée de la liste des sanctions, soit n'être prévue que comme sanction de dernier recours. La Commission de Venise a déjà, par le passé, exprimé sa nette préférence pour un échelonnement progressif des sanctions<sup>70</sup>. En tout cas, avant même qu'un avertissement soit officiellement prononcé, l'association publique devrait être en mesure de demander des éclaircissements sur la violation qui lui est reprochée. Il devrait ainsi y avoir un éventail de sanctions proportionnelles à la gravité de l'infraction<sup>71</sup> (c'est-à-dire que des sanctions plus légères devraient pouvoir s'appliquer, distinguant le léger retard de l'absence totale de déclaration, les erreurs mineures de bonne foi de la déclaration mensongère, etc.) et la possibilité de corriger des déclarations erronées devrait être prévue. La délégation a retenu avec intérêt les propos des auteurs des projets de lois, qui se sont déclarés disposés à introduire une telle possibilité dans le projet de loi. **Aussi est-il ici recommandé qu'en cas d'introduction de nouvelles obligations de déclaration et de publication financières s'appliquant aux organisations de la société civile, les dispositions concernant les sanctions incluses dans le projet de loi n° 6675 soient formulées clairement et qu'elles soient significativement modifiées afin de garantir le respect du principe de proportionnalité, notamment :**

- en prévoyant la possibilité de corriger d'éventuelles erreurs,
- en élargissant l'éventail de sanctions afin que celles-ci soient ajustées de façon proportionnelle à différents types d'infractions aux règles,
- en supprimant de la liste des sanctions la perte du statut d'organisation à but non lucratif, ou à tout le moins en l'imposant explicitement comme une sanction de dernier recours, de préférence de la compétence de l'autorité judiciaire.

53. Concernant les possibilités d'interjeter appel, la délégation de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE se satisfait de l'information, fournie par les pouvoirs publics, que les décisions de sanction de l'administration fiscale peuvent faire l'objet d'un recours selon les règles habituelles, c'est-à-dire par des pourvois en appel devant les tribunaux administratifs compétents.

#### **4. Suppression de l'obligation de déclaration en ligne pour les militants anticorruption**

54. On ne peut que se féliciter des dispositions du projet de loi n° 6674 abrogeant l'obligation de déclaration en ligne pour les militants anticorruption qu'avait introduite la loi n° 6172 du 3 mars 2017. Nombre des critiques adressées ci-dessus aux nouvelles exigences de déclaration et de publication introduites dans les projets de lois n°s 6674 et 6675 sont aussi valables s'agissant des modifications introduites par la loi n° 6172. Les normes internationales garantissant le droit à la vie privée<sup>72</sup>, l'interdiction de toute discrimination<sup>73</sup> et la liberté d'association<sup>74</sup> s'appliquent également ici, sachant que « le droit à la liberté d'association a été reconnu comme un droit pouvant être exercé à titre individuel ou par l'association elle-même dans le cadre de l'exercice de ses activités et de la défense des intérêts communs de ses fondateurs et de ses membres »<sup>75</sup> et que parmi les personnes visées par la loi n° 6172 se

---

<sup>70</sup> Cf. aussi [CDL-AD\(2017\)015](#), Avis concernant le projet de loi de la Hongrie sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger, paragraphes 59s.

<sup>71</sup> Cf. aussi [CDL-AD\(2014\)025](#), Avis sur la loi fédérale n° 121-fz relative aux organisations non commerciales (« loi sur les agents étrangers »), sur les lois fédérales n°s 18-fz et 147-fz et sur la loi fédérale n° 190-fz portant amendement au Code pénal (« loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie, paragraphes 101s.

<sup>72</sup> Cf. article 12 de la DUDH ; article 17 du PIDCP ; article 8 de la CEDH.

<sup>73</sup> Cf. article 7 de la DUDH ; article 26 du PIDCP ; article 14 de la CEDH.

<sup>74</sup> Cf. article 20 de la DUDH ; article 22 du PIDCP ; article 11 de CEDH.

<sup>75</sup> *Lignes directrices sur la liberté d'association*, paragraphe 16.

trouvent les directeurs d'organisations de la société civile luttant contre la corruption, qui sont donc fondés à se prévaloir de ce droit fondamental.

55. L'introduction, par la loi sur la prévention de la corruption, d'une extension du régime de déclaration en ligne aux directeurs d'organisations de la société civile luttant contre la corruption (assortie d'obligations de déclaration fastidieuses, d'un contrôle financier par l'Agence nationale pour la prévention de la corruption (ANPC) et de sanctions sévères en cas d'infraction<sup>76</sup>) entrave donc leur droit à la liberté d'association. Ces dispositions ne se justifient que si elles sont prévues par la loi (c'est-à-dire qu'elles doivent être suffisamment claires pour que les individus et les personnes morales puissent objectivement juger de la conformité de leurs activités avec les restrictions qui y sont prescrites), poursuivent un objectif légitime, sont nécessaires dans une société démocratique et, partant, proportionnelles.

56. À ce sujet, la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE s'associent aux préoccupations exprimées par de nombreuses parties prenantes sur le champ d'application vague de l'obligation de déclaration en ligne, notamment en raison de l'absence d'une définition claire sur ce que recouvre l'expression « activités liées à la prévention de la corruption et à la lutte contre celle-ci ». Les organisations de la société civile concernées, tout comme les représentants de l'ANPC, ont fait part de leurs craintes sur l'absence de définition précise, à l'article 3.1.5 de la loi sur la prévention de la corruption tel qu'il a été modifié, des catégories de personnes visées ; par exemple, elles ne savaient pas si les sous-traitants des militants ou organisations luttant contre la corruption (tels que les fournisseurs d'hébergement, de restauration et d'autres services) seraient soumis eux aussi à des obligations de déclaration. De surcroît, une formulation aussi vague pourrait s'entendre comme incluant de nombreuses associations publiques, par exemple celles qui s'attachent à la défense des droits de l'homme au sens large, qui mènent des missions d'observation électorale ou qui contribuent à la transparence des budgets locaux ou nationaux, dans la mesure où toutes peuvent être rattachées d'une façon ou d'une autre au combat contre la corruption. L'absence de clarté des dispositions définissant le champ d'application de l'obligation de déclaration en ligne viole ainsi manifestement l'obligation que toute entrave à la liberté d'association garantie à l'article 11 de la CEDH soit prescrite par la loi et raisonnablement prévisible. Cette situation est d'autant plus préoccupante que le délai de soumission des déclarations en ligne est proche, étant fixé au 1<sup>er</sup> avril 2018, et que toute infraction aux règles donnera lieu à des sanctions administratives et pénales.

57. De plus, les pouvoirs publics n'ont fourni aucune justification raisonnable à l'extension du régime de déclaration en ligne aux directeurs d'organisations de la société civile luttant contre la corruption, en tout cas s'agissant de celles qui ne bénéficient d'aucune aide publique. Les normes internationales anticorruption préconisent la mise en place de « systèmes efficaces de divulgation de l'information financière pour les agents publics appropriés » mais non pour les acteurs privés<sup>77</sup>. Ce type de régimes de déclaration de patrimoine est spécialement conçu pour le secteur public, et les comparaisons établies par différentes institutions de recherche ne font état d'aucun autre exemple, en Europe ou ailleurs, d'application de ces outils aux représentants d'organisations de la société civile<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Ces obligations sont définies dans la section VII (articles 45s.) de la loi sur la prévention de la corruption. Elles comportent la soumission annuelle de déclarations en ligne (devant contenir des informations personnelles et financières détaillées sur l'actif et le passif, les produits et les charges), la déclaration par voie électronique de toute évolution significative de l'actif du déclarant, une obligation de déclaration si le déclarant ou un membre de sa famille ouvre un compte dans une banque domiciliée à l'étranger, et la possibilité pour l'ANPC de contrôler le train de vie des déclarants sur information d'un tiers ou de sa propre initiative. Toute infraction aux règles expose à des sanctions administratives et pénales.

<sup>77</sup> Cf. *Convention des Nations Unies contre la corruption*, 2003, article 52.5.

<sup>78</sup> Cf. par exemple la [Réponse d'expert du Centre de ressources anticorruption \(U4\)](#) (en anglais) « Déclarations d'actif et de passif des ONG », qui inclut d'autres références.

58. Le paragraphe 62 précité de la *Recommandation Rec(2007)14* indique clairement que seules « les ONG qui ont reçu une aide publique sous quelque forme que ce soit peuvent être tenues, chaque année, de soumettre à un organe de contrôle désigné un rapport sur leurs comptes et une vue d'ensemble de leurs activités. » Les dispositions de la loi n° 6172, au contraire, assujettissent les directeurs d'organisations de la société civile luttant contre la corruption à l'obligation de soumission de déclarations de patrimoine, que ces organisations aient ou non bénéficié d'une aide publique. Ceci va bien au-delà de la formulation de la *Recommandation Rec(2007)14*, qu'il s'agisse de l'esprit présidant à la mise en place de l'obligation de déclaration, ou des personnes visées (ici, les individus par opposition aux organisations).

59. De surcroît, comme l'a souligné le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, les organisations de la société civile sont déjà assujetties, en Ukraine, à des règles de déclaration financière<sup>79</sup>, et les personnes physiques visées par la loi n° 6172 doivent payer des impôts et soumettre des déclarations à l'administration fiscale. Une déclaration supplémentaire sous la forme d'une déclaration de patrimoine, telle que la loi le prévoit, apparaît donc superfétatoire. Pour reprendre les mots du Commissaire, *a contrario*, il est légitime de soumettre les représentants élus et les fonctionnaires à une déclaration de patrimoine, car ils assument la responsabilité de la dépense publique, ce qui engendre un risque de corruption<sup>80</sup>.

60. La loi n° 6172 pose en outre des problèmes si l'on songe à d'autres droits de l'homme, en particulier la liberté d'expression<sup>81</sup>, puisque la loi, s'appliquant aux militants anticorruption, peut viser par exemple les journalistes d'investigation ; et le droit à la vie privée, puisque les déclarations en ligne supposent *de facto* la divulgation de bon nombre de données personnelles sur le déclarant et les membres de sa famille<sup>82</sup>. Là encore, même si un objectif légitime était établi, la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE ne voient rien qui puisse justifier, en termes de nécessité et de proportionnalité, l'extension de ce régime aux militants anticorruption.

61. Il convient aussi de se référer aux déclarations, sur ce sujet, du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe, qui s'est fait l'écho de « la préoccupation exprimée par d'autres organisations et donateurs internationaux au sujet de la nature discriminatoire et de l'intention intimidante d'une telle obligation, qui vise uniquement les militants anticorruption, et [a demandé] instamment aux autorités de revoir leur position. »<sup>83</sup> La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE estiment que le fait que la loi n° 6172 vise exclusivement, pour les soumettre à des obligations de déclaration en ligne, les militants anticorruption, c'est-à-dire une catégorie particulière de la société civile, et ce sans raison claire ni objective, soulève de réels problèmes de respect de l'interdiction de toute discrimination.

62. Aussi la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE concluent-ils que les dispositions de la loi n° 6172 du 3 mars 2017 étendant l'obligation de déclaration en ligne aux militants anticorruption posent de sérieux problèmes au sujet des droits des individus et des associations concernés au respect de leur liberté d'association et d'expression, de leur droit à la vie privée et de l'interdiction de toute discrimination. De surcroît, ils partagent la crainte, exprimée par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe<sup>84</sup>, que l'introduction de l'obligation de déclaration en ligne pour les militants anticorruption n'ait pas été précédée d'une consultation des organisations et des individus concernés comme le prévoient les normes

<sup>79</sup> Notamment par les dispositions de la loi sur les associations publiques et du Code général des impôts, comme expliqué ci-dessus.

<sup>80</sup> [Lettre du 2 mai 2017](#) (en anglais).

<sup>81</sup> Cf. article 19 de la DUDH ; article 19 du PIDCP ; article 10 de la CEDH.

<sup>82</sup> Telles que leurs nom, adresse, adresse du lieu de travail, ainsi que des informations financières détaillées.

<sup>83</sup> Cf. par exemple [GrecoEval4Rep\(2016\)9](#), paragraphe 34.

<sup>84</sup> Cf. [Lettre du 2 mai 2017](#) du Commissaire (en anglais).

internationales citées ci-dessus à propos des projets de lois n<sup>os</sup> 6674 et 6675<sup>85</sup>, et qu'elle n'ait été incluse dans la loi n<sup>o</sup> 6172 qu'aux dernières étapes de la procédure législative<sup>86</sup>.

63. En outre, de nombreux interlocuteurs de la délégation ont fait part de leur inquiétude quant aux implications pratiques de la loi n<sup>o</sup> 6172 : sachant que dès avant cette réforme, environ un million de personnes ont dû soumettre des déclarations en ligne à l'ANCP, on ne peut que mettre en doute la capacité de celle-ci à traiter un volume supplémentaire et potentiellement élevé de déclarations de la part des militants anticorruption. Nombre d'observateurs signalent que la crédibilité de l'ensemble du système de déclaration en ligne, initialement conçu comme une pierre d'angle des récentes réformes anticorruption, serait menacée si on l'étendait aux représentants de la société civile associés à la prévention de la corruption et à la lutte contre celle-ci.

64. Eu égard aux préoccupations évoquées ci-dessus, **il est impératif que l'obligation de déclaration en ligne faite aux militants anticorruption introduite par la loi n<sup>o</sup> 6172 du 3 mars 2017 soit supprimée avant l'échéance pour la soumission des premières déclarations en ligne par les militants anticorruption fixée le 1<sup>er</sup> avril 2018.**

\* \* \*

---

<sup>85</sup> En particulier *Recommandation Rec(2017)14*, paragraphe 77; *Lignes directrices sur la liberté d'association*, paragraphe 22; *Document de la réunion de Moscou de l'OSCE* de 1991, paragraphe 18.1.

<sup>86</sup> Comme indiqué précédemment, l'objectif de cette loi était à l'origine d'exempter le personnel militaire contractuel et les soldats mobilisés de l'obligation de soumettre des déclarations, notamment en raison des contraintes techniques.