



Strasbourg, le 13 octobre 2025

CDL-AD(2025)041

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

RÉPUBLIQUE SLOVAQUE

AVIS

SUR

**LA LOI N° 109/2025 MODIFIANT LA LOI « SUR LES
ORGANISATIONS À BUT NON LUCRATIF FOURNISSANT DES
SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL » ET D'AUTRES LOIS CONNEXES**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 144^e session plénière
(Venise, 9-10 octobre 2025)**

Sur la base des observations de

**Mme Veronika BÍLKOVÁ (membre, République tchèque)
Mme Angelika NUßBERGER (membre, Allemagne)
M. Eirik HOLMØYVIK (membre, Norvège)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Cadre juridique national.....	3
III.	Normes internationales.....	4
IV.	Analyse	5
A.	Processus législatif.....	5
1.	Résumé du processus.....	5
2.	Évaluation	6
B.	Questions de fond	8
1.	Modifications apportées à la loi n° 213/1997 sur les organisations à but non lucratif fournissant des services d'intérêt général ; à la loi n° 34/2002 sur les fondations et sur les modifications du code civil ; à la loi n° 83/1990 sur les associations de citoyens et à la loi n° 116/1985 sur les conditions d'activité des organisations à caractère international en République socialiste tchécoslovaque	8
a.	Contenu de la loi.....	8
b.	Légalité.....	10
c.	But légitime.....	11
d.	Nécessité et proportionnalité.....	12
2.	Modifications apportées à la loi sur la liberté d'information	16
V.	Conclusion	19

I. Introduction

1. Par lettre du 23 juin 2025, Mme Zanda Kalniņa-Lukaševica, Présidente de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire, a demandé à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe de rendre un avis sur les modifications apportées à la loi de la République slovaque « relative aux organisations à but non lucratif fournissant des services d'intérêt général » (« loi n° 109/2025 », [CDL-REF\(2025\)036](#)).

2. Mme Bílková, M. Holmøyvik et Mme Nußberger ont agi en tant que rapporteurs pour cet avis.

3. Les 20 et 21 août 2025, les rapporteurs, accompagnés de Mme Freymann et M. Longurashvili du Secrétariat, se sont rendus en République slovaque et ont rencontré des représentants du Bureau du Gouvernement, du ministère de l'Intérieur, du ministère des Finances, du ministère de la Justice, du ministère de l'Éducation, de la Recherche, du Développement et de la Jeunesse, ainsi que du ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille, le Défenseur public des droits, la Cour constitutionnelle, des représentants de la société civile, ainsi que des représentants de la communauté internationale. D'autres réunions en ligne ont eu lieu le 11 septembre 2025 avec les représentants de la majorité parlementaire et de l'opposition. La Commission remercie les autorités slovaques pour leur excellent soutien dans l'organisation de ces réunions. À la suite de ces réunions, certains interlocuteurs ont soumis des commentaires écrits. La Commission remercie les interlocuteurs pour leur contribution.

4. Le présent avis a été élaboré sur la base de la traduction anglaise de la loi n° 109/2025 et de son exposé des motifs. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs ainsi que des résultats des réunions tenues les 21 et 22 août 2025 à Bratislava et des réunions en ligne tenues le 11 septembre 2025. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions sur les Droits fondamentaux et les Institutions démocratiques le 9 octobre 2025. À la suite d'un échange de vues avec M. Dalibor Jurášek, conseiller au Bureau du gouvernement de la République slovaque, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 144^e session plénière (Venise, 9-10 octobre 2025).

II. Cadre juridique national

6. La loi n° 109/2025 modifie un certain nombre d'actes législatifs relatifs aux organisations à but non lucratif (OBNL) :

- loi n° 213/1997 sur les organisations à but non lucratif fournissant des services d'intérêt général, telle que modifiée
- loi n° 34/2002 sur les fondations et sur les modifications du code civil, telle que modifiée
- loi n° 147/1997 sur les fonds non d'investissement et complétant la loi n° 207/1996 sur les fondations, telle que modifiée
- loi n° 83/1990 sur les associations de citoyens, telle que modifiée
- loi n° 116/1985 relative aux conditions d'activité des organisations à caractère international en République socialiste tchécoslovaque, telle que modifiée

7. La loi n° 213/1997 sur les organisations à but non lucratif fournissant des services d'intérêt général est le principal texte législatif régissant ces organisations. Elle les définit comme « des entités juridiques établies en vertu de la présente loi qui fournissent des services d'intérêt général dans des conditions prédéterminées, identiques pour tous les utilisateurs, et dont les bénéfices ne peuvent être utilisés au profit des fondateurs, des membres des organes ou de leurs employés, mais doivent être utilisés dans leur intégralité pour fournir des services d'intérêt général » (§2(1)). La loi n° 213/1997 fournit une liste indicative de ce qui doit être considéré comme des « services d'intérêt général », comprenant (a) la fourniture de soins de santé, (b) la

fourniture d'aide sociale et d'aide humanitaire, (c) la création, le développement, la protection, la restauration et la présentation de valeurs spirituelles et culturelles, (d) la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, (e) l'éducation, l'éducation physique et le développement de la culture physique, f) la recherche, le développement, les services scientifiques et techniques et les services d'information, g) la création et la protection de l'environnement et la protection de la santé publique, h) les services visant à promouvoir le développement régional et l'emploi, i) la fourniture de logements, la gestion, l'entretien et la rénovation du parc immobilier. Elle fixe les règles relatives à la création, à l'enregistrement, à la gestion et à la dissolution de ces OBNL. Elle définit leurs organes de gouvernance, leurs obligations et leur gestion financière. Elle réglemente l'utilisation des actifs, restreint certaines activités commerciales, prévoit les fusions ou les liquidations et établit des mesures de contrôle et des sanctions.

8. Comme leur titre l'indique, d'autres textes législatifs modifiés par la loi n° 109/2025 concernent des types spécifiques d'organisations à but non lucratif :

- Fondations
- Fonds non d'investissement
- Associations de citoyens. La loi n° 83/1990 s'applique à toutes les associations, sociétés, syndicats, mouvements, clubs et autres associations civiques, y compris les syndicats, à l'exception des partis et mouvements politiques, des associations pour l'emploi rémunéré ou certaines professions, des églises et sociétés religieuses, et des sociétés de chasse. Les modifications introduites par la loi n° 109/2025 s'appliquent à ces OBNL et aux organisations comportant un élément international si leurs revenus dépassent 35 000 euros au cours d'une année civile.
- Organisations à caractère international.

9. Selon les interlocuteurs rencontrés lors de la visite en République slovaque, il existe environ 100 000 organisations à but non lucratif en République slovaque, dont environ 70 000 associations. Les autorités ont informé la Commission de Venise que seules 3 604 entités avaient des revenus annuels supérieurs à 35 000 euros.

10. En outre, la loi n° 109/2025 modifie la loi n° 211/2000 sur le libre accès à l'information et modifiant et complétant certaines lois (loi sur la liberté d'information), telle que modifiée. Cette loi régit les conditions, la procédure et la portée du libre accès à l'information (§ 1) et définit les personnes tenues de fournir un libre accès à l'information (§ 2). Les modifications introduites par la loi n° 109/2025 étendent la qualité de personnes obligées à un certain nombre d'organisations à but non lucratif. Ceci sera détaillé ci-dessous. La loi n° 109/2025 modifie également un autre texte législatif qui ne concerne pas spécifiquement les organisations à but non lucratif, à savoir la loi n° 431/2002 sur la comptabilité.

III. Normes internationales

11. La République slovaque est partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Ces deux instruments garantissent le droit à la liberté d'expression (article 19 du PIDCP, article 10 de la CEDH), le droit à la liberté d'association (article 22 du PIDCP, article 11 de la CEDH), le droit à la vie privée et familiale (article 17 du PIDCP, article 8 de la CEDH) et l'interdiction de la discrimination (article 26 du PIDCP, article 14 de la CEDH). En vertu de l'article 154c, paragraphe 1, de la Constitution de la République slovaque, « *les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales que la République slovaque a ratifiés et qui ont été promulgués conformément à la loi avant l'entrée en vigueur de la présente loi constitutionnelle font partie de son ordre juridique et prévalent sur les lois s'ils prévoient un champ d'application plus large des droits et libertés constitutionnels* ».

12. Au fil des ans, la Commission de Venise a émis de nombreux avis spécifiques à certains pays sur les restrictions aux droits des organisations à but non lucratif¹. Dans ces avis, la Commission a toujours souligné que les restrictions visant la société civile doivent être strictement encadrées, clairement définies et accompagnées de garanties efficaces contre les abus. Elles ne doivent pas être utilisées pour stigmatiser ou marginaliser des organisations en fonction de leurs sources de financement ou de leurs positions politiques supposées.

13. La Commission de Venise a également publié des rapports généraux sur ce sujet, tels que les Lignes directrices conjointes de 2014 sur la liberté d'association², le Rapport de 2019 sur le financement des associations³, les Lignes directrices conjointes de 2020 sur la réglementation des partis politiques⁴. D'autres organisations ont également publié des études spécifiques sur ce sujet, telles que le Rapport de 2022 sur l'accès aux ressources du Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association⁵.

IV. Analyse

A. Processus législatif

1. Résumé du processus

14. Sur la base de l'exposé des motifs, des discussions tenues lors de la visite en République slovaque et des observations reçues des autorités et d'autres interlocuteurs, le processus d'élaboration et d'adoption de la loi n° 109/2025 peut être résumé comme suit.

15. Le 27 mars 2024, quatre membres du Conseil national (Parlement) de la République slovaque ont présenté un projet de loi modifiant et complétant la loi n° 213/1997 Coll. *sur les organisations à but non lucratif fournissant des services d'intérêt général* et d'autres lois concernant les OBNL (projet de loi n° 245)⁶. Le projet proposait, entre autres, la dissolution des entités qui ne se conformaient pas aux sanctions ou à certaines obligations, à titre de sanction de dernier recours après le non-paiement d'amendes ou le non-respect d'obligations légales. Il visait également à introduire des exigences d'enregistrement et d'étiquetage pour les « organisations bénéficiant d'un soutien étranger ». Ce texte concernait, selon la terminologie utilisée par les autorités, « la transparence du financement et du fonctionnement des

¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)023](#), Avis provisoire sur le projet de loi relatif aux organisations civiques en Égypte ; [CDL-AD\(2013\)030](#), Avis provisoire conjoint sur le projet de loi modifiant la loi sur les organisations à but non lucratif et d'autres actes législatifs de la République kirghize ; [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 ; [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° 18-FZ et n° 147-FZ et sur la loi fédérale n° 190-FZ portant amendement au code pénal (« loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie ; [CDL-AD\(2016\)020](#), Fédération de Russie - 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) ; [CDL-AD\(2017\)015](#), Hongrie - Avis concernant le projet de loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger ; [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 introduit par la Douma d'état russe entre le 10 et 23 novembre 2020 pour modifier les lois concernant les « agents étrangers » ; [CDL-AD\(2023\)016](#), 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 ; [CDL-AD\(2024\)001](#), Hongrie - Avis sur la loi LXXXVIII de 2023 sur la protection de la souveraineté nationale ; [CDL-AD\(2024\)020](#), Avis urgent sur la loi géorgienne sur la transparence de l'influence étrangère ; [CDL-AD\(2024\)033](#), Kirghizistan - avis sur la loi n° 72 du 2 avril 2024 modifiant la loi « sur les organisations à but non lucratif ».

² Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association.

³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations.

⁴ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques.

⁵ Doc. ONU [A/HRC/50/23](#), *Accès aux ressources. Rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association*, Clément Nyaletsossi Voule, 10 mai 2022.

⁶ [Zákony : Vyhľadávanie v návrhoch zákonov : Detaily návrhu zákona - Národná rada Slovenskej republiky](#).

organisations non gouvernementales à but non lucratif » et a été examiné en première lecture le 30 avril 2024. À l'issue de la première lecture, le projet d'amendements a été critiqué par les partis d'opposition, les organisations à but non lucratif et la communauté internationale, y compris le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Ces acteurs nationaux et internationaux ont appelé les membres du Conseil national à s'abstenir d'adopter le projet de loi tel qu'il a été présenté⁷ et à s'abstenir d'adopter un projet de loi sur les organisations à but non lucratif ou tout amendement qui ne serait pas pleinement conforme à la Convention européenne des droits de l'homme⁸.

16. La période d'un an entre la première et la deuxième lecture a été marquée par plusieurs développements. Plus important encore, les dispositions provisoires susmentionnées concernant les exigences en matière de dissolution et d'étiquetage ont été supprimées. Le projet de loi a été adopté en deuxième lecture le 15 avril 2025 et en troisième lecture le 16 avril 2025. Ce projet de loi comprenait également des amendements à la loi sur la liberté d'information⁹.

17. Le projet de loi n° 245 ayant été initié par des députés, une consultation publique n'était pas obligatoire. Un projet initié par l'exécutif aurait nécessité un processus législatif plus inclusif et plus approfondi. Selon les informations fournies par le Gouvernement, « lors de la rédaction du projet de loi, le Bureau du Gouvernement de la République slovaque et le Bureau du plénipotentiaire du Gouvernement de la République slovaque pour le développement de la société civile ont également tenu des consultations et des discussions avec des représentants de la communauté professionnelle et d'organisations non gouvernementales. Plusieurs organisations non gouvernementales ont également adressé leurs commentaires et analyses critiques soit au Bureau du Gouvernement de la République slovaque, soit au Bureau du plénipotentiaire du Gouvernement de la République slovaque pour le développement de la société civile, bien qu'il ne s'agisse pas d'un processus formalisé. Le Bureau du Gouvernement a répondu à plusieurs reprises publiquement à ces réserves. Le Conseil gouvernemental pour les organisations non gouvernementales a également commenté de manière proactive le projet de loi (à deux reprises, en fait), qui a fait l'objet de discussions répétées. »

18. Cependant, lors de réunions avec la délégation de la Commission de Venise, les OBNL ont fait remarquer que, bien que certaines consultations aient eu lieu sur le premier projet de loi (n° 245), des amendements qui modifiaient profondément le contenu du projet devant être soumis au Parlement ont été présentés à plusieurs reprises à la dernière minute dans un climat général visant à stigmatiser les OBNL.

19. Après son adoption en troisième lecture le 16 avril 2025, la loi n° 109/2025 est entrée en vigueur le 1er juin 2025. La loi n° 109/2025 a donc dû être mise en œuvre presque immédiatement après son adoption.

20. Un groupe de parlementaires (le 15 mai 2025) et le Défenseur public des droits (le 15 août 2025) ont contesté la loi n° 109/2025 devant la Cour constitutionnelle de la République slovaque.

2. Évaluation

21. La Commission de Venise note tout d'abord que la version adoptée (loi n° 109/2025) diffère profondément du premier projet de loi (n° 245). Des modifications importantes ont été proposées entre la première et la deuxième lecture au printemps 2025, c'est-à-dire au cours du dernier mois,

⁷ [République slovaque : de nouveaux projets de loi risquent d'avoir un effet dissuasif sur la société civile et d'entraver l'indépendance des médias de service public](#) 14 mai 2024.

⁸ [Le Parlement slovaque ne devrait pas adopter une législation qui menace la société civile](#) 9 avril 2025.

⁹ Les autorités ont informé la Commission de Venise que « étant donné que le contenu du projet de loi en tant que projet de loi parlementaire ne pouvait être modifié qu'en deuxième lecture, il n'était pas possible d'étendre le champ d'application de la loi n° 211/2000 Coll. à d'autres entités de droit privé » en première lecture.

voire des derniers jours du processus législatif. Les amendements n'ont été déposés que deux heures avant la réunion de la commission des lois constitutionnelles du Conseil national de la République slovaque et les deuxième et troisième lectures ont eu lieu deux jours consécutifs. Il s'agit d'un délai très court et inattendu pour une loi aussi controversée et importante, rendant toute consultation impossible. Les amendements ont donc été adoptés dans la précipitation.

22. Les normes et les meilleures pratiques en matière de processus législatif sont énoncées dans la liste des critères de la Commission de Venise sur l'État de droit¹⁰, et dans ses paramètres sur les relations entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères¹¹. Selon la liste des critères sur l'État de droit, le processus législatif doit être transparent, responsable, inclusif et démocratique. Pour satisfaire à cette exigence, le public doit avoir accès aux projets de loi et avoir la possibilité de donner son avis. Cela s'applique indépendamment des règles formelles en vigueur. La Commission estime que l'absence de prescription obligatoire en matière de consultations publiques n'exclut pas l'opportunité de tenir de telles consultations. Les règles formelles ne doivent pas être (abusivement) utilisées pour contourner la nécessité de tenir des consultations publiques¹².

23. La Commission de Venise note que la [recommandation CM/Rec\(2007\)14](#) stipule que les organisations à but non lucratif « devraient être consultées au cours de la rédaction des lois et règlements ayant des incidences sur leurs statuts, leur financement ou leur domaine d'intervention ». Les lignes directrices conjointes sur la liberté d'association soulignent également que les lois concernant les organisations à but non lucratif « devraient par ailleurs 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 »¹³.

24. La Commission de Venise note également qu'en Slovaquie, on a observé ces dernières années une tendance générale à adopter des réformes majeures sans consultations appropriées, comme le souligne le dernier rapport de la Commission européenne sur l'état de droit¹⁴.

25. De plus, aucune évaluation d'impact significative sur les restrictions éventuelles des droits fondamentaux n'a été réalisée, alors que cela est essentiel lorsque les droits fondamentaux sont en jeu¹⁵.

26. La Commission de Venise note que le fait que des modifications substantielles aient été apportées au projet de loi en réaction aux vives critiques exprimées à l'intérieur et à l'extérieur du pays est un signe positif. Néanmoins, elle estime que les modifications précipitées apportées à la fin de la procédure législative, le débat limité sur les amendements substantiels et l'absence de consultation significative compromettent la légitimité et, potentiellement, la qualité du processus législatif, ce qui va à l'encontre des normes et des meilleures pratiques en matière de processus législatif.

¹⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit, en particulier les paragraphes 18 et II.A.5.

¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères. Voir également [CDL-AD\(2010\)025](#), Rapport sur le rôle de l'opposition dans un parlement démocratique, paragraphes 106 à 115.

¹² Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)028](#), Hongrie – Avis sur les amendements constitutionnels et législatifs concernant les conditions requises pour être nommé procureur général et juge de la Cour constitutionnelle, ainsi que la nomination et la mise à la retraite des juges, paragraphe 24.

¹³ Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, paragraphe 22.

¹⁴ Document de travail des services de la Commission, Rapport 2024 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation en Slovaquie, SWD(2024)825final, p. 32.

¹⁵ [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit, II.A.5.v.

B. Questions de fond

27. Les obligations découlant de l'application des actes législatifs à l'examen *portent* atteinte à la jouissance de plusieurs droits de l'homme, notamment le droit à la liberté d'association (article 11 de la CEDH, article 22 du PIDCP), le droit à la liberté d'expression (article 10 de la CEDH, article 19 du PIDCP) et le droit au respect de la vie privée (article 8 CEDH, article 17 PIDCP), ainsi que le droit de ne pas faire l'objet de discrimination (article 14 CEDH et protocole n° 12 à la CEDH¹⁶, article 26 PIDCP).

28. Les droits à la liberté d'association et d'expression ne peuvent être restreints que dans les conditions prévues par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et par la Constitution de la République slovaque¹⁷. Ces conditions sont au nombre de trois et englobent les conditions de légalité, de légitimité et de nécessité/proportionnalité. La condition de légalité est remplie lorsque la restriction est prescrite par la loi, c'est-à-dire qu'elle a une base juridique et que cette base juridique est précise, certaine et prévisible, permettant aux personnes physiques et morales de comprendre quels actes sont attendus ou interdits de leur part. En vertu de la condition de légitimité, les restrictions doivent poursuivre l'un des objectifs légitimes indiqués dans les instruments pertinents. En vertu de la condition de nécessité/proportionnalité, les restrictions doivent être nécessaires dans une société démocratique pour atteindre le but légitime et elles doivent également être proportionnées à cet objectif. Les trois conditions doivent être remplies cumulativement. Dans le même temps, les mesures restrictives ne doivent pas être discriminatoires dans leur nature ou leurs effets.

29. La Commission de Venise évaluera les actes législatifs à l'examen conformément à ces critères.

1. Modifications apportées à la loi n° 213/1997 sur les organisations à but non lucratif fournissant des services d'intérêt général ; à la loi n° 34/2002 sur les fondations et sur les modifications du code civil ; à la loi n° 83/1990 sur les associations de citoyens et à la loi n° 116/1985 sur les conditions d'activité des organisations à caractère international en République socialiste tchécoslovaque

a. Contenu de la loi

Obligations d'information

30. L'article 34a de la loi n° 213/1997 sur les organisations à but non lucratif, telle que modifiée par la loi n° 109/2025, concerne l'introduction d'*obligations de déclaration exhaustives* qui doivent être remplies avant le 30 juin de l'année civile suivante. Ce rapport doit inclure :

- (a) un aperçu des recettes par source et des dépenses, en précisant le pays d'utilisation si les fonds sont dépensés en dehors de l'UE, des États de l'EEE ou de la Suisse ;
- (b) une liste de tous les donateurs, y compris le montant des dons en argent, des contributions ou des prêts, ainsi que des informations permettant d'identifier le donateur – soit le nom d'une personne physique (à moins que le montant total de ses contributions ne dépasse pas 5 000 euros par an), soit, pour les personnes morales, leur nom, leur numéro d'identification et leur adresse ; et

¹⁶ Auquel la Slovaquie n'est pas partie.

¹⁷ Voir en particulier l'article 29 de la Constitution de la République slovaque sur la liberté d'association.

(c) les coordonnées de toutes les personnes occupant des fonctions de direction ou de membres des organes dirigeants de l'organisation, y compris la date à laquelle leur fonction a commencé ou pris fin au cours de l'année¹⁸.

31. Les montants alloués spécifiquement à l'aide aux personnes handicapées ou ayant des problèmes de santé, ou au titre de paiements pour des services sociaux ou de santé, sont exemptés du seuil de 5 000 euros. Les organisations doivent soumettre le rapport à la partie publique du registre des états financiers avant le 15 juillet de la même année et, si des erreurs sont constatées après la publication, elles sont tenues de les corriger sans délai.

32. Les modifications introduites par la loi n° 109/2025¹⁹ prévoient que le ministère des Finances établit le modèle officiel du rapport (« déclaration »). Selon les informations fournies par les autorités, les projets de deux modèles (l'un pour les fondations, l'autre pour toutes les autres entités) ont été publiés par le ministère des Finances²⁰ à la mi-mai 2025 pour consultation publique et les commentaires formulés ont été pris en compte. L'obligation d'établir des rapports annuels (« déclarations ») conformément à la législation révisée s'appliquera pour la première fois pour la période allant du 1^{er} juin au 31 décembre 2025²¹.

Mécanismes de contrôle et sanctions

33. Les mécanismes de contrôle des obligations alors imposées aux OBNL étaient déjà prévus par la loi n° 213/1997 avant l'adoption de la loi n° 109/2025. L'autorité compétente était le bureau d'enregistrement, qui est le bureau de district des OBNL relevant du ministère de l'Intérieur dans la région compétente pour le siège de l'organisation à but non lucratif²². La compétence du bureau d'enregistrement a désormais été étendue aux nouvelles obligations de déclaration pour les OBNL autres que les associations. Pour les associations, la compétence de surveillance des OBNL appartient désormais au ministère de l'Intérieur²³. L'organisation concernée est tenue de coopérer pleinement avec le ministère/le bureau d'enregistrement en fournissant les documents, informations, explications ou autres données demandés dans les délais impartis. En outre, le ministère/le bureau d'enregistrement est autorisé à traiter les données à caractère personnel obtenues dans le cadre du processus de surveillance sans le consentement des personnes concernées, afin de s'acquitter efficacement de ses fonctions de contrôle²⁴.

34. La loi n° 109/2025 a introduit les sanctions suivantes en cas de non-respect des exigences susmentionnées. Le défaut de présentation du rapport annuel ou des états financiers requis peut entraîner une *amende* pouvant aller jusqu'à 1 000 euros. Si cette amende n'est pas payée dans les 30 jours, le ministère de l'Intérieur (pour les associations) ou le bureau d'enregistrement (pour les autres organisations à but non lucratif) peut imposer des amendes supplémentaires pouvant aller jusqu'à dix fois ce montant. Pour la troisième amende et les amendes suivantes, la peine minimale est de 5 000 euros. Lorsqu'il inflige des amendes, le ministère/le bureau tient compte de la gravité, de la durée, des conséquences de l'infraction et des violations répétées. Les amendes peuvent être infligées dans un délai de deux ans à compter de la date à laquelle le bureau a pris connaissance de l'infraction, mais au plus tard trois ans après la date à laquelle l'infraction a été commise. Les amendes doivent être payées dans les 30 jours suivant la décision finale. En outre, le ministère/le bureau d'enregistrement fixe un délai de 30 à 60 jours à

¹⁸ Des dispositions similaires figurent, par exemple, dans l'article 17b révisé de la loi n° 83/1990, telle que modifiée par la loi n° 109/2025.

¹⁹ Article 34a, paragraphe 4, de la loi n° 213/1997 ; §35a(4) de la loi n° 34/2002 ; §25a(4) de la loi n° 147/1997, §17b(6) de la loi n° 83/1990 et §6b(5) de la loi n° 116/1985, telle que modifiée par la loi n° 109/2025.

²⁰ Legislatívny proces LP/2025/339, disponible en ligne à l'adresse <https://www.slov-lex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/LP/2025/339/sprievodne-dokumenty?Stadiumuuid=c4d8b3bb-8a97-4d25-b53b-a60196495f5c>.

²¹ Voir par exemple l'article 37ae de la loi n° 213/1997 ; l'article 20b de la loi n° 83/1990, telle que modifiée par la loi n° 109/2025.

²² §8(4) de la loi n° 213/1997.

²³ Article 17b de la loi n° 83/1990, telle que modifiée par la loi n° 109/2025.

²⁴ §35 de la loi n° 213/1997 et §17c(3) de la loi n° 83/1990, telle que modifiée par la loi n° 109/2025.

l'organisation pour télécharger les rapports requis après la décision relative à l'amende. Si le ministère/le bureau d'enregistrement constate des lacunes ou des erreurs dans le contenu du rapport, il demandera à l'organisation de les corriger dans un délai de 30 à 60 jours et de rendre compte des mesures prises²⁵.

35. La Commission de Venise va maintenant examiner la législation en question sous l'angle du triple critère de légalité, de légitimité et de proportionnalité.

b. Légalité

36. La norme de légalité concerne non seulement l'existence d'une loi, mais aussi la qualité de la loi elle-même. Les conditions de légalité et de sécurité juridique exigent que l'ingérence soit fondée sur un cadre juridique clair, accessible et prévisible²⁶. La clarté et la précision des dispositions juridiques sont essentielles pour guider les sujets à régler (les organisations dans le cas présent) et limiter le pouvoir discrétionnaire de l'État d'imposer des règles arbitraires. La Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) a toujours soutenu que toute restriction des droits de l'homme doit être « prévisible », ce qui signifie que la loi doit être formulée avec suffisamment de précision pour permettre aux individus de réguler leur comportement²⁷. Dans ses avis sur la loi russe relative aux agents étrangers²⁸ et la loi géorgienne relative à la transparence de l'influence étrangère²⁹, la Commission de Venise a souligné que les notions vagues utilisées dans ces lois ont une portée indéterminée et, à ce titre, ouvrent la voie à des interprétations arbitraires.

37. La loi n° 109/2025 soulève des questions quant à la condition de légalité. Cela concerne tout d'abord le cas des pouvoirs étendus accordés aux organismes de contrôle (ministère de l'Intérieur/bureau d'enregistrement) pour traiter des données à caractère personnel sans consentement. Afin de satisfaire pleinement à la condition de légalité, ces pouvoirs doivent s'accompagner de garanties procédurales détaillées et de limites claires et bien définies afin d'éviter tout excès de pouvoir discrétionnaire.

38. C'est également le cas du pouvoir des autorités de contrôle d'« évaluer le contenu » des déclarations (rapports) faites par les OBNL et de leur demander de « remédier aux lacunes constatées ou de corriger la déclaration dans un délai déterminé », tandis que les OBNL sont tenues de fournir à l'autorité de contrôle « une assistance dans l'exercice de la surveillance (...) et, à cette fin, à la demande de l'autorité de contrôle, de présenter des documents, des informations, des explications », etc.³⁰. De telles dispositions vagues pourraient conduire à une interprétation excessivement extensive des pouvoirs de contrôle.

39. En outre, la loi n° 109/2025 ne précise pas clairement quelle doit être l'étendue du résumé des recettes et des dépenses et quelle marge d'appréciation la loi laisse au ministère des Finances pour définir la portée de la déclaration. Il n'est pas non plus clair comment le résumé

²⁵ Article 34b de la loi n° 213/1997 ; article 17f de la loi n° 83/1990, telle que modifiée par la loi n° 109/2025.

²⁶ CourEDH, *Sunday Times c. Royaume-Uni*, n° 6538/74, arrêt du 26 avril 1979, § 49 ; *Silver et autres c. Royaume-Uni*, nos 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75 et 7136/75, arrêt du 25 mars 1983, par. 88-89. En ce qui concerne la sécurité juridique, voir Commission de Venise, Liste des critères de l'État de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), II.B, en particulier II.B.3 sur la prévisibilité.

²⁷ CourEDH, *Maestri c. Italie* [GC], n° [39748/98](#), 17 février 2004, par. 30 ; *Karácsony et autres c. Hongrie* [GC], n° [42461/13](#), 17 mai 2016, par. 124.

²⁸ Commission de Venise, [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° 18-FZ et n° 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 73 à 82.

²⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)020](#), Avis urgent sur la loi géorgienne sur la transparence de l'influence étrangère, paragraphe 53.

³⁰ Voir par exemple l'article 35 de la loi n° 237/2025 et l'article 17c de la loi n° 83/1990 telle que modifiée par la loi n° 109/2025.

financier figurant dans la déclaration conformément à l'article 34a de la loi doit être comparé, en termes de portée et de forme, aux états financiers annuels conformément à l'article 34, paragraphe 2, de la loi existante. Bien que le ministère des Finances ait fourni à la Commission de Venise des informations sur le décret qu'il a pris sur le contenu et la forme de la déclaration, la Commission de Venise estime préférable d'inclure dans les lois modifiées par la loi n° 109/2025 un texte qui indique la portée des obligations de divulgation³¹.

40. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise estime que les dispositions imprécises et ambiguës mentionnées ci-dessus ne fournissent pas un cadre pleinement prévisible, ce qui va à l'encontre du principe de sécurité juridique. Afin de mettre les dispositions en conformité avec ce principe, la Commission de Venise recommande de les modifier afin de les rendre plus précises.

c. But légitime

41. *L'exposé des motifs* annexé à la loi n° 109/2025 indique que l'objectif de cette loi est d'accroître la transparence du financement des organisations non gouvernementales à but non lucratif, grâce à la divulgation d'informations sur leurs donateurs et leur financement. Selon l'exposé des motifs, cette divulgation présenterait quatre avantages principaux : a) elle permettrait au public et aux autorités de contrôle de mieux surveiller et suivre les flux financiers, renforçant ainsi la crédibilité et la transparence de leurs activités ; b) elle renforce la protection de la société contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme grâce aux flux financiers au sein de la gestion des organisations à but non lucratif ; c) elle encourage les organisations à but non lucratif à gérer leurs ressources de manière plus responsable et plus transparente, ce qui conduit à une meilleure gestion financière et à une utilisation responsable des fonds ; et d) elle aide le public et les parties prenantes à mieux comprendre la mission et les activités de ces organisations, ce qui favorise une plus grande confiance et un engagement accru.

42. La condition de légitimité (but légitime) exige que l'ingérence poursuive un ou plusieurs objectifs légitimes, qui sont indiqués de manière exhaustive dans les dispositions pertinentes de la CEDH et du PIDCP.

43. Comme l'a souligné à plusieurs reprises la Commission de Venise, « la transparence des activités des associations ne figure pas parmi les buts légitimes énoncés à l'article 11(2) de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) (ou à l'article 22(2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)) permettant de restreindre l'exercice de la liberté d'association. Ces buts légitimes comprennent la sécurité nationale, la sécurité publique, la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales pour l'article 11(2) de la CEDH ou l'*ordre public* pour l'article 22(2) du PIDCP, la protection de la santé ou de la moralité publiques et la protection des droits et libertés d'autrui. Ce n'est que dans le cadre de la poursuite de ces objectifs légitimes que la transparence du financement pourrait être invoquée comme motif légitime de restriction de la liberté d'association »³².

³¹ Concernant les limites des pouvoirs législatifs de l'exécutif, voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit, II.A.4.

³² Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)020](#), Géorgie – Avis urgent sur la transparence de l'influence étrangère, paragraphe 59 ; voir également Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2023\)016](#), Bosnie-Herzégovine – Avis 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, paragraphe 25 ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2018\)006](#), Ukraine – 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», paragraphe 35 ; [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, paragraphe 34.

44. La CourEDH a reconnu en principe que l'objectif d'accroître la transparence en matière de financement des organisations à but non lucratif peut correspondre au but légitime de protection de l'ordre public, et elle a également fait spécifiquement référence à l'objectif de prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme³³. La Cour de justice de l'Union européenne est parvenue à une conclusion similaire³⁴.

45. La Commission de Venise a toutefois souligné que « [l']étendue de ces buts légitimes doit être interprétée de manière restrictive.³⁵ » La légitimité de l'objectif ne justifie pas automatiquement toute mesure ; les moyens spécifiques choisis doivent être soigneusement examinés. La Commission a également souligné qu'il doit exister des preuves objectives, telles que des données statistiques, démontrant un lien réel entre les mesures et les objectifs déclarés. Par exemple, il convient de montrer si les types d'entités visés par la loi n° 109/2025 se sont livrés ou sont susceptibles de se livrer à des pratiques telles que le financement du terrorisme ou le blanchiment d'argent, ou si le manque de transparence pose d'autres problèmes pour l'ordre public. Cette question sera examinée ci-dessous dans la section « nécessité et proportionnalité ».

46. Présenter l'objectif de transparence du financement comme une question de « crédibilité » implique que la crédibilité des OBNL dépend de leurs sources de financement. Si la loi modifiée n'exige plus que les OBNL soient étiquetées comme des organisations soutenues par des fonds étrangers, l'objectif déclaré de la loi n° 109/2025 continue de lier la crédibilité des OBNL à leurs sources de financement. La Commission de Venise a précédemment « constaté que les obligations de divulgation publique de l'obtention de financements étrangers étaient souvent conçues pour exposer les associations bénéficiaires à l'opprobre public et pour accroître les difficultés rencontrées par ces organisations dans la réalisation de leurs objectifs. Elles ont parfois même été accompagnées de campagnes de dénigrement à l'encontre des associations bénéficiaires de financements étrangers »³⁶.

47. En outre, la Commission de Venise considère que la meilleure façon d'utiliser les fonds pour promouvoir l'objectif d'une association est fondamentalement un élément clé de la liberté d'association et qu'il n'appartient ni à l'État ni au grand public d'en décider³⁷.

48. Pour que la transparence puisse être considérée comme un but légitime, elle devrait être clairement liée à des intérêts publics spécifiques et interprétée de manière restrictive. La Commission analysera l'objectif légitime de la loi n° 109/2025 au regard des critères de nécessité et de proportionnalité (voir paragraphes 49 et suivants).

d. Nécessité et proportionnalité

49. La condition de *nécessité* et de *proportionnalité* est l'élément le plus complet et le plus complexe. La CourEDH a souligné que toute ingérence dans la liberté d'expression et la liberté

³³ *Ecodefence et autres c. Russie*, nos 9988/13 et 60 autres, 14 juin 2022, par. 122, cité dans Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)016](#), Bosnie-Herzégovine - Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi de la Republika Srpska relatif au registre spécial et à la publicité des activités des organisations à but non lucratif, par. 25, se référant à. Voir également [CDL-AD\(2024\)020](#), Géorgie – Avis urgent sur la transparence de l'influence étrangère, paragraphe 60 ; [CDL-AD\(2019\)002](#), Commission de Venise, Rapport sur le financement des associations, paragraphe 87 ; [CDL-AD\(2017\)015](#), Hongrie – Avis concernant le projet de loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger, paragraphe 39. La CJUE admet de la même manière que la transparence du financement des organisations peut constituer une raison impérieuse d'intérêt général, voir affaire C-78/18, arrêt du 18 juin 2020, paragraphes 78 à 80.

³⁴ CJUE, Arrêt du 18 juin 2020, Commission c. Hongrie (Transparence associative), C-78/18, EU:C:2020:476, paragraphe 79.

³⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, paragraphe 34.

³⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations, paragraphe 85.

³⁷ Cf. CourEDH, *Ecodefence et autres c. Russie*, n° [9988/13](#), 14 juin 2022, paragraphe 123 ; *Kobaliya et autres c. Russie*, n° [39446/16](#), 22 octobre 2024, paragraphe 68.

d'association doit répondre à un « besoin social impérieux » et être proportionnée à un but légitime³⁸. Des mesures alternatives moins restrictives devraient être disponibles pour atteindre le but légitime poursuivi. Seules des raisons convaincantes et impérieuses peuvent justifier des restrictions à la liberté d'association³⁹. La restriction doit être la moins intrusive de toutes les mesures qui auraient pu être adoptées. En outre, l'évaluation doit tenir compte de l'effet cumulatif de toutes les règles juridiques applicables aux associations. Il convient de noter que dans la jurisprudence relative à l'article 11 et au financement étranger des associations, la CourEDH a exigé une justification particulière pour imposer de nouvelles exigences aux associations et organisations préexistantes⁴⁰. Il appartient au législateur de présenter des raisons pertinentes et suffisantes pour imposer des exigences supplémentaires aux organisations à but non lucratif⁴¹.

50. En ce qui concerne la nécessité et la proportionnalité des mesures prévues par la loi n° 109/2025, la Commission de Venise souligne que les mesures restrictives peuvent être inutiles, car le résultat souhaité peut raisonnablement être atteint par d'autres mesures déjà existantes. Les objectifs déclarés de permettre à l'État de mieux contrôler les flux financiers et d'assurer une gestion responsable des finances relèvent normalement de la comptabilité, soumise à des méthodes et normes comptables reconnues par les professionnels. En tant que personnes morales, les organisations à but non lucratif sont soumises aux obligations de déclaration et de contrôle prévues par la loi n° 431/2002 sur la comptabilité (§1(a)), comme l'ont rappelé les organisations à but non lucratif rencontrées par la Commission de Venise. L'exposé des motifs ne fournit pas de raisons justifiant la nécessité de soumettre les organisations à but non lucratif à des obligations de déclaration supplémentaires et publiques par rapport aux autres personnes morales.

51. La Commission de Venise a également souligné que les restrictions à la liberté d'association ne peuvent être considérées comme poursuivant des objectifs légitimes que si elles visent à prévenir un danger réel et non seulement hypothétique⁴². « Toute restriction ne peut donc être fondée que sur une évaluation préalable des risques indiquant des « preuves plausibles » d'une menace suffisamment imminente pour l'État ou pour une société démocratique. Des « préoccupations publiques » et des « soupçons » abstraits concernant la légalité et l'honnêteté du financement du secteur des ONG, sans référence à une analyse de risque concrète et étayée concernant une implication spécifique du secteur des ONG dans la commission de crimes, tels que la corruption ou le blanchiment d'argent, ne peuvent constituer un but légitime justifiant des restrictions à ce droit.⁴³» De même, le Comité des droits de l'homme des Nations unies exige que les raisons qui poussent les autorités à restreindre le financement étranger soient spécifiques à chaque cas et fondées sur des preuves⁴⁴. En outre, si un État invoque des objectifs généraux et larges pour justifier des mesures intrusives, celles-ci peuvent manquer de limites claires et risquer ainsi d'entraîner des ingérences disproportionnées dans les droits de l'homme.

52. En ce qui concerne l'objectif spécifique de prévention du blanchiment d'argent ou de lutte contre le financement du terrorisme, l'exposé des motifs ne fournit aucune donnée, preuve ou

³⁸ CourEDH, *Ecodefence et autres c. Russie*, n° [9988/13](#), 14 juin 2022, paragraphe 123 ; *Kobaliya et autres c. Russie*, n° [39446/16](#), 22 octobre 2024, paragraphe 68.

³⁹ Voir CDL-AD(2019)002, paragraphes 109-111.

⁴⁰ *Ecodefence et autres c. Russie*, nos 9988/13 et 60 autres, 14 juin 2022, § 152 ; voir également, plus récemment, *Kobaliya et autres c. Russie*, nos 39446/16 et 106 autres, §§ 79 et suivants.

⁴¹ *Ecodefence et autres c. Russie*, paragraphe 159 ; cf. *Kobaliya et autres c. Russie*, paragraphe 98.

⁴² [CDL-AD\(2024\)020](#), Géorgie – Avis urgent sur la transparence de l'influence étrangère, paragraphe 67 ; [CDL-AD\(2023\)016](#), Bosnie-Herzégovine – Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi de la Republika Srpska relatif au registre spécial et à la publicité des activités des organisations à but non lucratif, paragraphe 28, avec références au Comité des droits de l'homme des Nations Unies et au Rapporteur spécial sur la liberté d'association et de réunion pacifique.

⁴³ CDL-AD(2019)002, Rapport sur le financement des associations, paragraphe 81.

⁴⁴ Comité des droits de l'homme, *Mikhailovskaya et Volchek c. Bélarus*, CCPR/C/111/D/1993/2010 (juillet 2014), par. 7.3 ; *Lee c. République de Corée*, CCPR/C/84/D/1119/2002 (juillet 2005), par. 7.2 ; Communication n° 2001/2010, Q c. Danemark, Observations adoptées le 1er avril 2015, par. 7.3.

raisonnement expliquant pourquoi et comment les obligations de divulgation et les sanctions introduites par les modifications permettraient de lutter contre les risques de blanchiment d'argent (BA) ou d'utilisation abusive des OBNL à des fins de financement du terrorisme (FT). La dernière évaluation de MONEYVAL concernant l'application par la République slovaque de la recommandation 8 du GAFI⁴⁵, confirme que le pays a identifié le sous-ensemble d'organisations à but non lucratif qui répondraient à la définition du GAFI, mais sans identifier les sous-catégories d'organisations à but non lucratif qui présentent un risque de financement du terrorisme. L'absence d'identification/classification claire des OBNL présentant un risque de financement du terrorisme constitue une lacune et, à ce titre, ne saurait servir de base solide pour l'adoption de la législation en question, qui s'applique à toutes les OBNL. En outre, l'évaluation de MONEYVAL a conclu que le pays avait déjà établi « une base juridique pour l'application de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de violations commises par des OBNL ou des personnes agissant pour le compte de ces OBNL [organisations à but non lucratif] »⁴⁶. Le rapport a également noté que l'évaluation nationale des risques en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme de la République slovaque, qui couvre la période 2016-2019, a confirmé qu'il n'y avait aucun cas où des OBNL avaient été utilisées ou détournées à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme » et que « la République slovaque dispose de règles législatives claires pour promouvoir la responsabilité, l'intégrité et la confiance du public dans l'administration et la gestion des OBNL »⁴⁷. De même, l'évaluation sectorielle des risques pour 2020-2023 n'a enregistré aucune présence ou activité d'organisations terroristes dans le pays, ni aucune enquête sur des cas de financement du terrorisme impliquant des OBNL, et a conclu que le risque global d'abus de financement du terrorisme par les OBNL est faible⁴⁸. En outre, la transparence des personnes morales et des montages juridiques - recommandations 24 et 25 du GAFI (Groupe d'action financière) - a été jugée largement conforme dans le [rapport d'évaluation mutuelle MONEYVAL 2020](#)⁴⁹.

53. Les OBNL sont généralement habituées à rendre des comptes, souvent exigés par les États ou les bailleurs de fonds afin de garantir la transparence et la responsabilité de leurs opérations, les états financiers annuels et les rapports d'activité étant des obligations courantes. La Commission a précédemment estimé que l'imposition de nouvelles obligations de déclaration à toutes les associations sans menace concrète ni indication concrète d'activité illégale individuelle n'était pas justifiée⁵⁰. La Commission de Venise a souligné que les obligations de déclaration ne devraient pas être contraignantes et devraient être adaptées à la taille et à la portée des activités de l'organisation concernée⁵¹. Comme l'ont confirmé les représentants des organisations à but non lucratif rencontrés lors de la visite dans le pays, la préparation de ces rapports peut être assez lourde et coûteuse. Elle pourrait détourner des ressources humaines et financières substantielles de leur mission principale et de leurs activités programmatiques, ce qui pourrait affecter leurs performances globales, comme l'ont souligné les organisations à but non lucratif rencontrées par la Commission de Venise. S'il peut être nécessaire de communiquer certaines données à caractère personnel aux autorités publiques compétentes, l'étendue de cette collecte de données à caractère personnel et leur traitement par un bureau d'enregistrement relevant du

⁴⁵ Voir le 3e rapport de suivi renforcé de MONEYVAL (2024) - https://www.coe.int/fr/web/moneyval/jurisdictions/slovak_republic.

⁴⁶ MONEYVAL, Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, République slovaque, 3e rapport de suivi renforcé et réévaluation de la conformité technique, décembre 2024, p. 10, paragraphe 11(b).

⁴⁷ MONEYVAL, Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, République slovaque, 3e rapport de suivi renforcé et réévaluation de la conformité technique, décembre 2024, p. 10, paragraphe 14.

⁴⁸ MONEYVAL, Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, République slovaque, 3e rapport de suivi renforcé et réévaluation de la conformité technique, décembre 2024, p. 6, paragraphe 4 b).

⁴⁹ [République slovaque - Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme](#).

⁵⁰ [CDL-AD\(2023\)016](#), 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, paragraphe 28.

⁵¹ [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, paragraphe 30.

ministère de l'intérieur ou par le ministère de l'intérieur lui-même, sans le consentement des personnes concernées, constitue une intrusion importante. Le seuil de 5 000 euros de contributions par année civile peut concerner un large éventail de donateurs. La Commission de Venise a recommandé que les données à caractère personnel figurant dans les rapports financiers ne constituent pas une obligation excessive pour les organisations bénéficiant de financements étrangers et se limitent donc aux principaux bailleurs de fonds⁵².

54. La loi n° 109/2025 exige non seulement de déclarer, mais aussi de divulguer publiquement les données personnelles des donateurs, des dirigeants et des membres des organes directeurs (y compris les noms et dates de service et, pour les personnes morales, les adresses et les numéros d'identification) ; ce qui soulève des préoccupations en matière de protection de la vie privée au sens de l'article 8 de la CEDH. La Commission de Venise rappelle qu'une mesure telle que « l'obligation de divulgation publique » (c'est-à-dire la divulgation publique de la source de financement et de l'identité des donateurs) ne peut se justifier que dans le cas des partis politiques et des entités qui se livrent officiellement à des activités de lobbying rémunérées⁵³. L'obligation de divulgation publique couvre toutes les personnes physiques et morales ayant contribué pour plus de 5000 euros aux activités des différents types d'organisations à but non lucratif réglementées par la législation telle que modifiée par la loi n° 109/2025.

55. L'obligation de divulguer des données à caractère personnel peut dissuader, d'une part, les donateurs et contributeurs potentiels et, d'autre part, les fonctionnaires, les autres associations, les entreprises et le grand public d'interagir avec une OBNL. Des garanties adéquates devraient être mises en place pour assurer que les données à caractère personnel qui seront collectées, traitées et stockées sont protégées contre toute utilisation abusive et tout détournement, 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 personnel.

56. En bref, les objectifs poursuivis doivent être mis en balance avec le droit à la vie privée et à la liberté d'association, y compris le droit des OBNL à lever des fonds et à exercer leurs activités légales, et les obligations de divulgation supplémentaires ne peuvent être considérées comme nécessaires pour répondre à des exigences légitimes de transparence au-delà des obligations existantes en matière de déclaration et de divulgation.

57. La loi n° 109/2025 confère *des pouvoirs de contrôle* étendus au ministère de l'Intérieur et aux bureaux d'état civil relevant de ce ministère, habilitant ces autorités à vérifier la ponctualité et le contenu des rapports annuels détaillés et à traiter des données à caractère personnel sensibles sans le consentement des personnes concernées. La Commission de Venise estime que le caractère vague des dispositions relatives aux pouvoirs de contrôle, qui pourraient être interprétés de manière extensive (voir paragraphe 38 ci-dessus), pourrait entraîner des charges administratives supplémentaires excessives pour les organisations à but non lucratif, compromettant leur fonctionnement, et l'absence de garanties explicites (limites claires de la portée des données, protocoles de traitement sécurisés, etc.) soulève également de sérieuses préoccupations. La Commission de Venise a souligné que les pouvoirs de contrôle doivent être exercés dans un cadre qui empêche toute ingérence arbitraire ou disproportionnée dans la liberté d'association et le droit à la vie privée, en veillant à ce que le pouvoir discrétionnaire des autorités de contrôle soit limité et que des garanties procédurales soient mises en place pour la société civile⁵⁴.

⁵² Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2023\)016](#), 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, paragraphe 58, et références.

⁵³ Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, paragraphe 106.

⁵⁴ Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, paragraphe 224 et suivants.

58. Les *sanctions* sont importantes pour évaluer la proportionnalité des obligations de divulgation. La loi n° 109/2025 introduit des amendes en cas de non-respect des obligations de déclaration⁵⁵. Il s'agit d'un changement majeur, car il s'ajoute aux obligations et sanctions déjà existantes. En cas de non-respect, le bureau d'enregistrement infligera une amende pouvant aller jusqu'à 1 000 euros et, en l'absence de remède dans un délai court (30 jours), une amende supplémentaire pouvant aller jusqu'à 10 000 euros, avec un minimum de 5 000 euros. Le bureau d'enregistrement/le ministère dispose d'une certaine marge d'appréciation pour infliger une amende en fonction de « la gravité, la durée et les conséquences de l'infraction et du non-respect ou de la violation répétées des obligations » (§34b(4)), mais n'est pas tenu de prendre en compte la taille – des fonds – des OBNL auxquelles s'appliquent les modifications.

59. La sanction pécuniaire potentielle doit être considérée comme élevée. Des amendes très élevées sans garanties procédurales adéquates ni possibilités de mesures correctives risquent d'avoir un impact disproportionné sur la capacité des OBNL à fonctionner efficacement. La CourEDH a souligné que les sanctions pour non-respect des obligations administratives doivent être proportionnées à la gravité de l'infraction et ne doivent pas menacer la survie ou le fonctionnement efficace des associations⁵⁶. Des amendes élevées peuvent être disproportionnées si la taille de l'OBNL n'est pas suffisamment prise en compte. Des amendes excessives peuvent avoir un effet dissuasif incompatible avec les principes de nécessité et de proportionnalité, ce qui peut porter atteinte au pluralisme et au droit à la liberté d'association protégés par la CEDH. Les amendes élevées prévues par la loi n° 109/2025 peuvent avoir un effet dissuasif, ce qui les rend disproportionnées.

60. *En conclusion*, afin d'éviter des restrictions disproportionnées et arbitraires à la liberté d'association et au droit à la vie privée, la Commission de Venise recommande :

- de limiter les obligations de déclaration et de divulgation, et donc la charge administrative pesant sur les organisations à but non lucratif, à ce qui est nécessaire au sens des articles 8, paragraphe 2, et 11, paragraphe 2, de la CEDH ;
- Garantir que les pouvoirs de contrôle soient exercés dans un cadre qui empêche toute ingérence arbitraire ou disproportionnée dans la liberté d'association et le droit à la vie privée, en veillant à ce que le pouvoir discrétionnaire des autorités de contrôle soit limité et que des garanties procédurales soient mises en place.
- Veiller à ce que les amendes soient proportionnées aux objectifs légitimes poursuivis.

2. Modifications apportées à la loi sur la liberté d'information

61. L'article VI de la loi n° 109/2025 modifie la loi n° 211/2000 relative au libre accès à l'information et modifiant et complétant certaines lois (*loi sur la liberté d'information*). La loi sur la liberté d'information « régit les conditions, la procédure et la portée du libre accès à l'information » (§1). Avant l'adoption de la loi n° 109/2025, les personnes tenues de mettre les informations à disposition (« personnes obligées ») étaient les autorités publiques ; les personnes morales et physiques auxquelles la loi confère le pouvoir de décider des droits et obligations des personnes physiques ou morales dans le domaine de l'administration publique ; les personnes morales de droit public ; et les compagnies d'assurance maladie (§2(1-3) de la loi sur la liberté d'information).

62. La loi n° 109/2025 a modifié la loi sur la liberté d'information en étendant son champ d'application aux organisations à but non lucratif qui ont bénéficié d'une contribution unique provenant de fonds publics d'au moins 3 300 euros ou qui ont obtenu des fonds publics d'un montant total d'au moins 10 000 euros au cours d'un même exercice financier.

⁵⁵ Voir par exemple l'article 34b de la loi n° 213/1997 et l'article 17b de la loi n° 83/1990 telle que modifiée par la loi n° 109/2025.

⁵⁶ CourEDH, *Association Rhino et autres c. Suisse*, n° 48848/07, 11 octobre 2011, paragraphe 62.

63. Les obligations des OBNL en vertu de la loi sur la liberté d'information sont plus larges que celles des « personnes morales et physiques auxquelles la loi confère le pouvoir de statuer sur les droits et obligations des personnes physiques et morales dans le domaine de l'administration publique ». Si ces dernières ne sont soumises à ces obligations « que dans le cadre de leur activité décisionnelle » (§2(1) de la loi sur la liberté d'information), cette limitation ne s'applique pas aux organisations à but non lucratif selon la loi n° 211/2000 modifiée. En outre, bon nombre des exceptions à l'accès à l'information prévues aux articles 8 à 11a de la loi sur la liberté d'information (telles que les informations classifiées, les secrets d'affaires, la protection contre les atteintes à la concurrence, les restrictions de droit public), à l'exception des données à caractère personnel (§9), ne s'appliquent pas aux OBNL. Enfin, contrairement aux organismes publics soumis à cette loi, les OBNL ne sont pas autorisées à rejeter définitivement une demande d'information selon les critères énoncés à l'article 14, paragraphe 3, lu en combinaison avec l'article 8, paragraphe 2.

64. Le nouvel article 18, paragraphe 5, de la loi sur la liberté d'information place les OBNL sous la supervision des autorités publiques qui les ont financées en cas de non-communication des informations demandées dans les délais ou dans la mesure et selon les modalités prévues par la loi sur la liberté d'information, même si ce n'est que partiellement.

65. À l'instar des autres modifications introduites par la loi n° 109/2025, les modifications apportées à la loi sur la liberté d'information constituent une ingérence dans la liberté d'association et le droit à la vie privée.

66. Selon les autorités, ces modifications renforcent la transparence du financement et du fonctionnement des organisations non gouvernementales à but non lucratif. La Commission de Venise ne voit pas dans quelle mesure un tel objectif légitime potentiel pourrait justifier l'obligation imposée aux organisations à but non lucratif de fournir des informations détaillées au grand public, sauf lorsqu'elles reçoivent des fonds publics pour exercer des fonctions publiques ou statuer sur les droits et obligations des individus.

67. Même si les dispositions en cause poursuivaient un but légitime, elles seraient en tout état de cause contraires au *principe de proportionnalité*. L'inclusion des OBNL dans la loi sur la liberté d'information entraîne une charge administrative potentiellement importante qui aura un impact négatif sur leur travail. Au cours de la visite, la délégation de la Commission de Venise a été informée que les OBNL ne disposent pas du personnel et des ressources nécessaires pour traiter les demandes d'informations émanant du grand public. Selon les représentants des OBNL, celles-ci pourraient être exposées à des demandes abusives de la part d'opposants cherchant à entraver leur travail. En particulier, une OBNL doit fournir les informations demandées dans un délai de 12 jours ouvrables (article 17, paragraphe 1, de la loi sur la liberté d'information), ce qui limite sa capacité à hiérarchiser ses ressources. Un grand nombre de demandes aura nécessairement un impact négatif sur la capacité des OBNL à poursuivre leurs objectifs. Cela signifie qu'outre la restriction injustifiée du droit à la vie privée, la liberté d'association sera sérieusement restreinte par des mesures affectant le fonctionnement même des associations.

68. Comme l'ont fait remarquer les interlocuteurs slovaques, depuis 2010, le contrat de donation par lequel une OBNL reçoit des fonds est un contrat public, publié dans le registre des contrats. Si un contrat n'est pas publié dans un délai de trois mois, il perd sa validité. Cette mesure est suffisante pour atteindre l'objectif de transparence en matière de contrats et d'utilisation des fonds publics, sans imposer aux OBNL la charge de fournir des informations sur l'utilisation des fonds publics.

69. En ce qui concerne l'article 18, paragraphe 5, de la loi sur la liberté d'information telle que modifiée, la Commission de Venise rappelle que toute disposition qui place l'organisation et le processus décisionnel des OBNL sous la supervision et l'influence des organismes

gouvernementaux soulève de sérieuses préoccupations quant à l'autonomie des OBNL. Une telle disposition ne semble pas poursuivre un but légitime et serait en tout état de cause disproportionnée.

70. Le principe de *non-discrimination* interdit tout traitement différencié injustifié s'il n'a pas de justification objective et raisonnable⁵⁷.

71. Les modifications apportées à la loi sur la liberté d'information s'appliquent aux organisations à but non lucratif (y compris les fondations), mais pas aux autres entités privées (entreprises privées, chambres professionnelles, entreprises commerciales, associations religieuses, organisations fournissant des services sociaux et médicaux), même si celles-ci ont également accès à des fonds publics et même si certains des risques invoqués pour justifier les exigences de transparence, tels que le blanchiment d'argent, le terrorisme, le financement d'activités illégales, ainsi que les irrégularités et l'utilisation abusive de fonds, peuvent également se présenter dans ces secteurs. En ce qui concerne la différence de traitement entre les organisations à but non lucratif et les autres entités privées en matière de charge administrative, les lignes directrices communes sur la liberté d'association sont claires : « Les associations ne devraient pas être tenues de soumettre plus de rapports et d'informations que d'autres entités juridiques, telles que les entreprises, et l'égalité entre les différents secteurs devrait être respectée. »⁵⁸. La Commission de Venise ne trouve pas de justification raisonnable à une telle différenciation, qui est discriminatoire au sens de l'article 14 de la CEDH (en combinaison avec les articles 8 et 11) et de l'article 26 de la CEDH⁵⁹. Une telle discrimination pourrait notamment affecter les OBNL qui sont en concurrence pour obtenir des contrats et des subventions de l'État et des collectivités locales.

72. En outre, la portée des obligations de divulgation prévues par la loi modifiée sur la liberté d'information est plus large pour les organisations à but non lucratif que pour « les personnes morales et physiques auxquelles la loi confère le pouvoir de statuer sur les droits et obligations des personnes physiques ou morales dans le domaine de l'administration publique ». Comme déjà indiqué (paragraphe 63), contrairement aux OBNL, ces dernières ont l'obligation de fournir des informations uniquement dans le cadre de leur activité décisionnelle et un certain nombre d'exceptions à cette obligation ne s'appliquent pas aux organisations à but non lucratif. Cela est en soi discriminatoire. Plus important encore, l'application de règles destinées aux entités de droit public à des entités de droit privé sans justification valable est en soi contraire au principe d'égalité qui interdit de traiter de manière égale des situations fondamentalement différentes. Par exemple, la disposition exigeant des entités privées qu'elles divulguent « le lieu, le moment et les modalités de dépôt d'un recours et la possibilité d'un contrôle juridictionnel de la décision de la personne obligée, y compris une indication explicite des conditions à remplir » (§5(1)(c) de la loi sur la liberté d'information) vise clairement les autorités publiques et son application aux entités privées ne peut être justifiée.

73. Les autorités slovaques ont informé la Commission de Venise que la Cour constitutionnelle de la République slovaque avait statué dans un arrêt rendu en 2009 que les OBNL ne sont des personnes obligées que si elles reçoivent des fonds publics dépassant les seuils financiers prescrits par la loi, et avait simultanément limité leur obligation d'information strictement aux informations relatives à l'utilisation des fonds publics, le droit constitutionnel à l'information « s'appliquant sans aucun doute aux informations concernant la gestion des fonds publics »

⁵⁷ Voir par exemple CourEDH, *Zhdanov et autres c. Russie*, n° 12200/08, 16 juillet 2019, paragraphe 178. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit, paragraphe 69.

⁵⁸ Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, paragraphe 225.

⁵⁹ Cf. Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)015](#), Hongrie - concernant le projet de loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger, paragraphe 43 ; cf. Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, paragraphe 225.

(Cour constitutionnelle de la République slovaque, dossier réf. PL ÚS 1/09). Cette décision est bienvenue, mais n'est pas reflétée dans le texte de la loi.

74. En conclusion, la Commission de Venise recommande de ne pas soumettre les organisations à but non lucratif à la loi sur la liberté d'information, sauf lorsqu'elles reçoivent des fonds publics pour exercer des fonctions publiques ou statuer sur les droits et obligations des individus, et en conformité avec les principes de non-discrimination et de proportionnalité.

V. Conclusion

75. Par lettre du 23 juin 2025, la Présidente de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire a demandé à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe de rendre un avis sur les modifications apportées à la loi de la République slovaque « sur les organisations à but non lucratif fournissant des services d'intérêt général ».

76. La Commission de Venise estime que la loi n° 109/2025 soulève des préoccupations quant à sa compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme. En particulier, les exigences étendues en matière de divulgation et de transparence des donateurs, associées à des pouvoirs de contrôle étendus et à des sanctions potentiellement sévères, constituent des ingérences importantes dans les droits à la liberté d'association et à la vie privée prévus aux articles 11 et 8 de la CEDH et aux articles 22 et 17 du PIDCP. La Commission estime que le but légitime qui sous-tend la loi n° 109/2025 n'est pas suffisamment étayé. Les mesures qui imposent des obligations lourdes aux organisations à but non lucratif affectent leur fonctionnement de manière disproportionnée et ne prévoient pas de garanties adéquates. Le fait de soumettre les OBNL à la loi sur la liberté d'information, un texte législatif destiné aux entités de droit public, ne répond pas à un but légitime et est discriminatoire au sens de l'article 14 de la CEDH et de l'article 26 du PIDCP.

77. Par conséquent, la Commission de Venise estime que l'abrogation de la loi n° 109/2025 devrait être envisagée. Si tel n'était pas le cas, la Commission de Venise formule les principales recommandations suivantes :

- A. Clarifier le contenu de la loi n° 109/2025 afin d'éviter toute formulation ambiguë et imprécise qui pourrait aller à l'encontre de la sécurité juridique.
- B. Limiter les obligations de déclaration et de divulgation, et donc la charge administrative pesant sur les organisations à but non lucratif, à ce qui est nécessaire au sens des articles 8(2) et 11(2) de la CEDH.
- C. Garantir que les pouvoirs de contrôle soient exercés dans un cadre qui empêche toute ingérence arbitraire ou disproportionnée dans la liberté d'association et le droit à la vie privée, en veillant à ce que le pouvoir discrétionnaire des autorités de contrôle soit limité et que des garanties procédurales soient mises en place.
- D. Veiller à ce que les amendes soient proportionnées aux objectifs légitimes poursuivis.
- E. Ne pas soumettre les organisations à but non lucratif aux obligations imposées aux « personnes obligées » en vertu de la loi sur la liberté d'information, sauf lorsqu'elles reçoivent des fonds publics pour exercer des fonctions publiques ou statuer sur les droits et obligations des individus, et en conformité avec les principes de non-discrimination et de proportionnalité.

78. La procédure législative de révision de la loi n° 109/2025 devrait suivre un processus inclusif, prendre suffisamment de temps, permettre un pluralisme des opinions et un débat approprié sur les questions controversées, et garantir une consultation adéquate, en particulier des OBNL et du Conseil du Gouvernement de la République slovaque pour les organisations non gouvernementales à but non lucratif.

79. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités slovaques et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.