



Strasbourg, le 14 octobre 2024

**CDL-AD(2024)033**

Or. angl.

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

**KIRGHIZISTAN**

**AVIS**

**SUR LA LOI N° 72 DU 2 AVRIL 2024 MODIFIANT LA LOI  
« SUR LES ORGANISATIONS À BUT NON LUCRATIF »**

**Adopté par la Commission de Venise  
à sa 140<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 11 - 12 octobre 2024)**

**Sur la base des commentaires de :**

**Mme Veronika BÍLKOVÁ (membre, Tchèque)**  
**M. David KAYE (membre, États-Unis d'Amérique)**  
**Mme Herdis KJERULF THORGEIRSDÓTTIR (membre, Islande)**  
**M. Zlatko KNEŽEVIĆ (membre, Bosnie-Herzégovine)**

Avis co-financé  
par l'Union européenne



---

*Traduction provisoire*

[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

**Table des matières**

I.	Introduction .....	3
II.	Historique de l'introduction de la loi et de ses effets .....	4
A.	Développements nationaux affectant la liberté d'association et les organisations de la société civile (OSC).....	4
B.	Création d'une nouvelle catégorie d'OBNL « exerçant les fonctions d'un représentant étranger » dans le contexte d'un environnement créant des effets de refroidissement sur le secteur des OSC .....	4
III.	Normes internationales sur la liberté d'association et d'expression .....	7
A.	Principes généraux concernant la liberté d'association et d'expression .....	7
B.	Normes internationales concernant le financement (étranger) des OBNL et l'établissement de rapports par ces derniers .....	8
IV.	Cadre juridique national.....	10
V.	Analyse de la loi .....	11
A.	Contexte législatif et contenu de la loi.....	11
1.	Contexte législatif .....	11
2.	Introduction de la notion juridique d'OBNL « exerçant les fonctions d'un représentant à l'étranger ».....	12
3.	Obligations légales spécifiques et contrôle des FR.....	13
4.	Sanctions et recours.....	13
5.	Règlement du Cabinet des ministres du 27 août 2024.....	14
B.	Processus législatif - consultation publique.....	16
C.	Conformité de la loi aux conditions de légalité, de légitimité, de nécessité et de proportionnalité .....	17
1.	Légalité .....	17
2.	Légitimité.....	19
3.	Nécessité et proportionnalité .....	21
D.	Accès à des voies de recours effectives .....	29
VI.	Conclusion .....	30

## I. Introduction

1. Par lettre du 18 octobre 2023, le ministre de la Justice de la République kirghize, M. Ayaz Baetov, a demandé à la Commission de Venise un avis sur le projet de loi « portant modification de certains actes législatifs de la République kirghize (la loi de la République kirghize « sur les organisations à but non lucratif » des succursales (bureaux de représentation) et le Code pénal de la République kirghize » (« le projet de loi ») qui avait été déposé devant le *Jogorku Kenesh* (Parlement) le 19 mai 2023.

2. Par lettre du 2 novembre 2023, le ministre Baetov a informé la Commission que le 25 octobre 2023, le projet de loi avait été adopté en première lecture par le *Jogorku Kenesh* et qu'il ferait l'objet de sérieuses révisions, compte tenu également des observations formulées par le ministère de la Justice et le Cabinet des ministres. Le ministre a donc demandé à la Commission de Venise de retirer ce point de son ordre du jour, notant qu'un nouveau projet de loi révisé serait envoyé à la Commission de Venise à la fin de l'année 2023 ou au début de l'année 2024, pour demander un avis. La Commission de Venise a accepté de reporter la préparation de l'avis dans l'attente de cette révision.

3. Le 14 mars 2024, le *Jogorku Kenesh* a adopté<sup>1</sup> le projet de loi et, le 2 avril 2024, le Président de la République kirghize a signé la loi n° 72 modifiant la loi sur les organisations à but non lucratif (ci-après « la loi » - [CDL-REF\(2024\)034](#)), qui est entrée en vigueur le 15 avril 2024. Par lettre du 25 juin 2024, le Président de la Commission de Venise a informé le Ministre Baetov que lors de sa 139<sup>e</sup> session plénière (21-22 juin 2024), la Commission avait décidé de préparer un avis sur la loi pour sa 140<sup>e</sup> session plénière (11-12 octobre 2024) et avait demandé le texte adopté.

4. Par la résolution n° 518 du 27 août 2024, le Cabinet des ministres a approuvé son règlement « relatif à la procédure de tenue du registre des OBNL exerçant les fonctions de représentant étranger et à la réalisation d'un audit de leurs activités » ([CDL-REF\(2024\)040](#)). Le 9 septembre 2024, date d'entrée en vigueur du règlement, le ministre de la Justice a publié l'ordonnance n° 169 « relative aux mesures de mise en œuvre de la résolution n° 518 du Cabinet des ministres ». Le présent avis tiendra compte de ce règlement lors de l'évaluation de la loi.

5. En vue de la préparation du présent avis, Mme Veronika Bílková (Membre, Tchéquie), M. David Kaye (Membre, États-Unis d'Amérique), Mme Herdis Kjerulf Thorgeirsdóttir (Membre, Islande) et M. Zlatko Knežević (Membre, Bosnie-Herzégovine) ont fait office des rapporteurs pour cet avis.

6. Le 18 septembre 2024, une délégation de la Commission composée de Mme Bílková, Mme Kjerulf Thorgeirsdóttir et M. Knežević, accompagnée de M. Nikolaos Sitaropoulos, du Secrétariat, s'est rendue en République kirghize et a eu des réunions à Bichkek avec le ministre de la Justice et d'autres fonctionnaires du ministère de la Justice, de l'institution du médiateur, de la délégation de l'Union européenne auprès du Kirghizistan, du Bureau régional pour l'Asie centrale du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et de représentants d'organisations de la société civile. La Commission remercie le ministère de la Justice de la République kirghize pour son soutien dans l'organisation de cette visite. Elle regrette qu'aucun député n'ait été disponible pour rencontrer et échanger avec la délégation à Bichkek.

7. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise de la loi et de sa note explicative. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

8. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 18 et 19 septembre 2024 qui se sont tenues à Bichkek. Après un échange de vues avec le ministre Baetov, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 140<sup>e</sup> session plénière (Venise, 11-12 octobre 2024).

---

<sup>1</sup> 66 députés ont voté pour l'adoption de la loi, tandis que cinq ont voté contre.

## II. Historique de l'introduction de la loi et de ses effets

### A. Développements nationaux affectant la liberté d'association et les organisations de la société civile (OSC)

9. La République kirghize a la réputation d'être « le pays d'Asie centrale le plus progressiste en matière de démocratie et de droits de l'homme »<sup>2</sup>. Néanmoins, ces dernières années, de graves préoccupations concernant la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme, y compris la liberté d'association, dans le pays ont été enregistrées et exprimées par un certain nombre d'institutions internationales. Par exemple, l'Union européenne, dans son rapport annuel 2023 sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde - rapports par pays, a noté à propos de la République kirghize que « [l]a détérioration de la situation générale des droits de l'homme s'est poursuivie en 2023, notamment en ce qui concerne la liberté d'expression, la liberté d'association et de réunion, la liberté des médias, la bonne gouvernance, la torture, la discrimination, les droits du travail et les droits des minorités religieuses »<sup>3</sup>.

10. Selon la note explicative du projet de loi, environ 18 500 OSC sont enregistrées dans la seule capitale, Bichkek<sup>4</sup>. Le secteur des OSC serait dynamique<sup>5</sup>, alors que la majorité des OSC actives dans le pays reçoivent des subventions, y compris d'organisations internationales et de donateurs étrangers<sup>6</sup>.

11. Avant 2024, d'autres lois ont été perçues comme visant à contrôler le débat public dans la société civile de ce pays de sept millions d'habitants. Par exemple, le projet de loi sur les médias introduit en 2022 a suscité de vives critiques au sein de la société civile et de la communauté des médias car il menaçait potentiellement le journalisme indépendant dans le pays. La Commission de Venise a recommandé une révision complète de ce projet de loi<sup>7</sup> qui a été retiré en mars 2024.

### B. Création d'une nouvelle catégorie d'OBNL « exerçant les fonctions d'un représentant étranger » dans le contexte d'un environnement créant des effets de refroidissement sur le secteur des OSC

12. La loi (voir ci-dessous pour son contenu) a introduit des règles spécifiques concernant l'enregistrement des OBNL établies en République kirghize et financées par des personnes étrangères (legales) ou des États étrangers (OBNL « exerçant les fonctions d'un représentant étranger »), ainsi qu'un système de contrôle par l'« organisme autorisé » (ministère de la Justice) des activités des OBNL mentionnées ci-dessus. Selon la note explicative du projet de loi, ce dernier a été « élaboré pour garantir l'ouverture et la publicité des activités des organisations à but non lucratif, y compris les subdivisions structurelles des organisations à but non lucratif étrangères, ainsi que les organisations à but non lucratif exerçant les fonctions d'un représentant étranger et financées par des sources étrangères ».

13. La note explicative indique également qu'« une partie importante des [OBNL], contrairement à leurs documents constitutifs, interfère dans la vie politique de l'État, en participant, y compris par le biais de financements, à l'organisation et à la tenue d'actions politiques en République

<sup>2</sup> Voir, *entre autres*, UE, [Rapport annuel 2020](#) sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde - Rapports par pays, p.64.

<sup>3</sup> UE, [Rapport annuel 2023](#) sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde - rapports par pays, p. 64. Voir également les [observations finales du CDH](#) sur le troisième rapport périodique du Kirghizistan, en particulier les paragraphes 45-46 ; 49-50, 9 décembre 2022, IDEA [Kirghizistan - profil de pays](#), juin 2024, CIVICUS Monitor, [mise à jour](#), 25 avril 2024.

<sup>4</sup> Voir la note explicative de la loi ; voir également <https://www.rferl.org/a/kyrgyzstan-foreign-agents-chill/32893000.html>.

<sup>5</sup> <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29443/csb-kgz.pdf>

<sup>6</sup> <https://www.ohchr.org/en/press-briefing-notes/2024/04/kyrgyzstan-new-law-risks-undermining-work-ngos>

<sup>7</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)040](#), Kirghizistan - Avis sur le projet de loi de la République kirghize sur les médias, paragraphe 102.

kirghize, en s'efforçant de former l'opinion publique pour l'adoption de décisions par les autorités de l'État qui vont à l'encontre de la cohérence et de la finalité de la politique de l'État en faveur du développement durable du pays ». Des commentaires similaires très critiques à l'égard des OSC du pays ont été faits publiquement par le Président de la République le 2 avril 2024 dans un message sur les médias sociaux<sup>8</sup> où il a déclaré qu'il avait signé la loi parce que « les OSC qui travaillent dans le pays depuis 30 ans n'étaient enregistrées nulle part. Elles n'avaient de comptes à rendre à personne. Elles ouvraient simplement des comptes bancaires, recevaient de l'argent de donateurs étrangers et l'utilisaient comme bon leur semblait, y compris à des fins personnelles. Désormais, ils seront enregistrés auprès du ministère de la justice comme tout le monde. Ils ouvriront des comptes bancaires. Ils commenceront à travailler ouvertement. Il n'y aura plus de confusion », ajoutant qu'il y a « des OSC qui diffusent de fausses informations et manipulent les donateurs, affirmant qu'elles seraient persécutées si la loi était adoptée ».

14. Une première tentative de modification de la loi de 1999 sur les OBNL, introduisant une législation très similaire concernant les OBNL financés par l'étranger dans le pays, remonte à 2013. Le projet de loi de l'époque, qui tentait de réglementer les OBNL agissant en tant qu'« agents étrangers », a fait l'objet d'un avis intermédiaire conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH<sup>9</sup>. L'avis de 2013 (§§11-12) notait qu'il n'était « pas certain que l'établissement de ces statuts/régimes soit réellement nécessaire dans une société démocratique et proportionnel aux objectifs légitimes poursuivis par la réglementation. Si les statuts/régimes spéciaux sont maintenus, l'étendue et le contenu des obligations supplémentaires imposées aux organisations non commerciales doivent être soigneusement réexaminés afin d'éviter que ces obligations ne soient disproportionnellement plus lourdes que celles prévues pour les organisations non commerciales en général. Le travail de plaider sur des questions d'intérêt public, qu'il soit ou non conforme à la politique gouvernementale, ne devrait pas être affecté ou limité... À la lumière de l'analyse présentée plus en détail ci-après, il est recommandé aux parties prenantes concernées de la République kirghize de reconsidérer ce projet de loi dans son intégralité et de ne pas poursuivre son adoption par le *Jogorku Kenesh* ». Le projet de loi de 2013 n'a finalement pas été adopté par le *Jogorku Kenesh*<sup>10</sup>.

15. Le processus législatif préparatoire (voir détails ci-dessous) et l'adoption finale de la loi ont donné lieu à une série de déclarations et de commentaires très critiques de la part des institutions internationales. En particulier, en avril 2024, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a publié une déclaration<sup>11</sup> appelant les autorités kirghizes à abroger la loi au motif qu'elle n'est pas conforme aux normes internationales en matière de droits de l'homme. Le HCDH a noté, *entre autres*, que la loi « accorde aux autorités un contrôle étendu sur les organisations non commerciales et stipule que les ONG qui s'engagent dans ce qui est largement qualifié d'« activités politiques » et qui reçoivent un financement étranger doivent s'enregistrer en tant que « représentants étrangers ». Si elles ne le font pas, leurs activités peuvent être suspendues pendant une période pouvant aller jusqu'à six mois, voire faire l'objet d'une liquidation forcée". Le HCDH a ajouté que « [l]a majorité des ONG qui opèrent activement au Kirghizistan reçoivent des subventions, y compris d'organisations internationales et de donateurs étrangers. Nous craignons que de nombreuses ONG concernées ne se sentent obligées de fermer pour éviter d'être stigmatisées en tant que « représentants étrangers », d'être exposées à des contrôles arbitraires de la part des autorités et d'avoir à payer pour des audits annuels. Celles qui choisissent d'être enregistrées en tant que « représentants étrangers » pourraient finir

<sup>8</sup>[https://m.facebook.com/story.php?story\\_fbid=pfbid0PUeSTmFkxWxtQdwhf7jksTzJKxubNE1XUmgKvqKob2tzfQRXKwCYtCjsJoc2umsZI&id=100036867657324&mibextid=ncKXMA](https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=pfbid0PUeSTmFkxWxtQdwhf7jksTzJKxubNE1XUmgKvqKob2tzfQRXKwCYtCjsJoc2umsZI&id=100036867657324&mibextid=ncKXMA)

<sup>9</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)030](#), Avis intermédiaire conjoint sur le projet de loi modifiant la loi sur les organisations non commerciales et d'autres actes législatifs de la République kirghize ; voir également [CDL-REF\(2013\)044](#), Projet de loi modifiant la loi sur les organisations non commerciales et d'autres actes législatifs de la République kirghize.

<sup>10</sup> Voir également The Diplomat, [Le Kirghizistan adopte une loi visant les ONG financées par l'étranger](#), 15 avril 2024.

<sup>11</sup> HCDH, [Déclaration du 5 avril 2024](#).

par devoir s'autocensurer. Cela aurait pour conséquence d'étouffer gravement les activités légitimes de défense des intérêts publics, de surveillance et d'information sur les droits de l'homme, ainsi que les discussions sur les questions d'intérêt public<sup>12</sup>.

16. Au cours de la mission à Bichkek, la délégation de la Commission de Venise a été informée qu'au 10 septembre 2024, trois OBNL étaient volontairement inscrites au registre des OBNL exerçant les fonctions de représentant étranger (« FR ») : le « Club d'affaires eurasien » ; l'« Association d'affaires ZHIA » ; et une OBNL basée au Royaume-Uni, « Faune et Flore International en République kirghize ». Il convient de noter que la troisième, en vertu de la loi n° 72, ne peut pas être considérée comme une FR, étant donné qu'en vertu de la loi (sur le contenu de la loi, voir ci-dessous), elle n'est pas légalement établie dans la République kirghize, mais en tant qu'« OBNL étrangère ». Son enregistrement soulève donc des questions de légalité au regard de la loi. Les interlocuteurs rencontrés à Bichkek ont fait état d'un nouveau phénomène de création d'OSC contrôlées par le gouvernement, tandis que certaines OSC ont été délocalisées dans d'autres pays (voisins) ou tentent de donner une nouvelle image à leurs activités afin de ne pas être couvertes par les « activités politiques » prévues par la loi.

17. En effet, lors de son séjour à Bichkek, la délégation de la Commission de Venise a constaté l'existence de graves craintes que de telles mesures législatives et réglementaires n'aient déjà et n'accroissent certainement et n'aient un effet dissuasif sur la liberté d'association (et d'expression), ce qui, à son tour, pourrait conduire à la destruction du secteur des OSC dans un pays qui, jusqu'à récemment, jouissait de la réputation d'être un défenseur des droits de l'homme et une plaque tournante des OSC dans la région d'Asie centrale<sup>13</sup>. Les OSC ont souligné, lors d'une réunion avec la délégation, que presque toutes les OSC de la République kirghize reçoivent des fonds de l'étranger et, naturellement, participent activement aux discussions publiques concernant diverses politiques de l'État, et sont donc directement affectées par la loi. Les OSC jouent en effet un rôle essentiel dans la réalisation par la République kirghize des objectifs de développement durable des Nations unies que le président de la République a déclaré que son pays souhaitait atteindre d'ici 2030 avec 29 autres pays de premier plan. Une grande partie de l'aide au développement de l'ONU (22 millions USD) est fournie au pays par l'intermédiaire d'OSC nationales chargées de la mise en œuvre<sup>14</sup>. Dans le même temps, la délégation de la Commission de Venise a noté avec intérêt, lors de sa visite à Bichkek, les déclarations faites par les fonctionnaires du ministère de la Justice au cours de leur réunion bilatérale, selon lesquelles les autorités accueillent favorablement les discussions d'experts sur la loi et les amendements peuvent être envisagés par eux. Ils ont également déclaré qu'ils n'avaient pas l'intention d'appliquer la loi de manière répressive ou de forcer les OBNL financées par l'étranger à s'enregistrer, et que l'application de la loi par les autorités n'aurait pas d'implications radicales pour les OSC dans le pays. Malgré les assurances officielles, il convient de noter que la loi examinée s'inscrit dans un environnement général défavorable aux OSC dans le pays, à la suite, comme indiqué ci-dessus, d'un certain nombre d'autres mesures législatives et de procédures judiciaires, au cours des dernières années, qui affectent négativement le fonctionnement, l'efficacité et, en fin de compte, la survie des OSC indépendantes (y compris les organes de presse qui sont souvent enregistrés en tant qu'OBNL) dans la République kirghize.

---

<sup>12</sup> Voir également l'[adresse des rapporteurs spéciaux des Nations unies au gouvernement](#) sur le projet de loi, 2 octobre 2023, la [déclaration du SEAE de l'UE](#), 2 avril 2024, la [déclaration conjointe](#) de la délégation de l'UE et des ambassades du Canada, de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et des États-Unis, 14 mars 2024, la [déclaration publique d'Amnesty International](#), Le Kirghizistan à la croisée des chemins, 8 février 2024, la [FIDH et al. lettre ouverte](#) aux autorités kirghizes, 20 mars 2024, [Human Rights Watch](#), Kirghizistan : la loi Veto va freiner la société civile, 15 mars 2024. En avril 2024, suite à l'adoption de la loi, l'Open Society Foundations [a annoncé](#) la fermeture de sa fondation nationale au Kirghizistan.

<sup>13</sup> Au cours de la mission, le ministère de la Justice a informé la délégation de la Commission de Venise qu'il y avait environ 71 000 organisations à but non lucratif dans le pays, dont environ 10 000 étaient financées par l'étranger.

<sup>14</sup> [Déclaration](#) du coordinateur résident des Nations unies au Kirghizistan, 17 octobre 2023.

### III. Normes internationales sur la liberté d'association et d'expression

#### A. Principes généraux concernant la liberté d'association et d'expression

18. La liberté d'association est la pierre angulaire d'une démocratie dynamique, pluraliste et participative et sous-tend l'exercice d'un large éventail d'autres droits civils et politiques<sup>15</sup>. La Commission de Venise a souligné dans un certain nombre d'avis précédents<sup>16</sup> que les OSC jouent un rôle important dans les sociétés démocratiques modernes. Elles permettent aux citoyens de s'associer pour promouvoir certains objectifs et/ou poursuivre certains programmes. En tant que forme d'engagement public parallèle à la participation au processus politique formel, les OSC doivent coopérer avec les autorités publiques tout en conservant leur indépendance.<sup>17</sup>

19. En Europe, la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) constitue un instrument contraignant en matière de droits de l'homme pour les États membres du Conseil de l'Europe. Bien qu'elle ne soit pas contraignante pour la République kirghize, la garantie de la liberté d'association contenue dans l'article 11 a une portée similaire à celle du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le présent avis se réfère donc également à la CEDH dans son ensemble, y compris à la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), en tant qu'autorité persuasive.

20. Les membres des OSC, ainsi que les organisations elles-mêmes, jouissent des droits de l'homme consacrés par les traités internationaux, notamment le droit à la liberté d'association (article 11 de la CEDH, article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques - auquel le Kirghizistan est partie), 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 de la CEDH, article 17 du PIDCP), ainsi que le droit de ne pas subir de discrimination (article 14 de la CEDH et protocole 12 de la CEDH, article 26 du PIDCP). En outre, les États sont dotés d'obligations positives liées à ces droits et sont donc tenus de les respecter, de les protéger et d'en faciliter l'exercice<sup>18</sup>.

21. La liberté d'expression, consacrée par l'article 10 de la CEDH et l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, est directement liée à la liberté d'association. La Cour européenne des droits de l'homme a décrit cette liberté comme « l'une des conditions fondamentales du progrès des sociétés démocratiques et de l'épanouissement de chaque individu »<sup>19</sup>. La liberté d'expression est une condition nécessaire à la réalisation des principes de transparence et de responsabilité qui sont, à leur tour, essentiels à la promotion et à la protection des droits de l'homme. Sous réserve du paragraphe 2 de l'article 10, elle s'applique non seulement aux « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi à celles qui heurtent, choquent ou inquiètent. Telles sont les exigences de pluralisme, de tolérance et d'ouverture d'esprit sans lesquelles il n'y a pas de « société démocratique »<sup>20</sup>. Par ailleurs, le Comité des droits de l'homme des Nations unies, dans son Observation générale n° 34, a noté que « la liberté d'opinion et la liberté d'expression sont des conditions indispensables au plein épanouissement de la personne. Elles sont

---

<sup>15</sup> BIDDH et Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)016](#), Avis conjoint sur le projet de loi de la Republika Srpska sur le registre spécial et la publicité du travail des organisations à but non lucratif, para. 16 ; [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, p. 5.

<sup>16</sup> Voir, par exemple, [CDL-AD\(2017\)015](#), Avis concernant le projet de loi hongrois sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger, paragraphe 15 ; [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 modification au Code pénal (« Loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie, paragraphes 16-28, 62, 73 et 90.

<sup>17</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)015](#), Avis concernant le projet de loi hongrois sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger, paragraphe 15.

<sup>18</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Ouranio Toxo et autres c. Grèce*, appel n° 74989/01, 20 octobre 2005, paragraphe 37.

<sup>19</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Handyside c. Royaume-Uni*, app. n° 5493/72, 7 décembre 1976, paragraphe 49.

<sup>20</sup> CourEDH, *Bédat c. Suisse*, app. no. 56925/08, 29 mars 2016, paragraphe 48.

essentielles pour toute société. Elles constituent la pierre angulaire de toute société libre et démocratique »<sup>21</sup>.

22. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention européenne des droits de l'homme prévoient tous deux des conditions strictes pour les restrictions à la liberté d'association et à la liberté d'expression. Toute restriction de ce type doit être prévue par la loi de manière claire et prévisible, dans la poursuite de l'un des buts légitimes limitativement énumérés, et nécessaire dans une société démocratique, ce qui présuppose l'existence d'un « besoin social impérieux » et le respect du principe de proportionnalité.

### **B. Normes internationales concernant le financement (étranger) des OBNL et l'établissement de rapports par ces derniers**

23. La déclaration des Nations unies de 1999 sur les défenseurs des droits de l'homme<sup>22</sup> stipule que « toute personne a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de solliciter, de recevoir et d'utiliser des ressources dans le but exprès de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales par des moyens pacifiques » (article 13). Cette disposition ne fait aucune distinction entre les sources de financement (nationales, étrangères ou internationales) et rend éligibles à l'accès au financement les associations enregistrées et non enregistrées. L'article 6(f) de la Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction de 1981<sup>23</sup> fait également explicitement référence à la liberté d'accès au financement, en stipulant que le droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction comprend, entre autres, la liberté « de solliciter et de recevoir des contributions volontaires, financières et autres, de la part de particuliers et d'institutions ».

24. En juin 2023, le rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association a publié les *Principes généraux et directives visant à garantir le droit des organisations de la société civile d'avoir accès aux ressources*<sup>24</sup>. En vertu de ces principes, les États doivent notamment se conformer à l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et respecter, protéger et faciliter le droit de toutes les associations de rechercher, de recevoir et d'utiliser des fonds et d'autres ressources, sans discrimination, veiller à ce que les associations ne fassent pas l'objet de stigmatisation, de harcèlement, de menaces et d'attaques, notamment en raison de leurs sources de financement, et s'engager véritablement avec les OSC lorsqu'ils adoptent des mesures affectant leur droit de rechercher, de recevoir et d'utiliser des ressources.

25. Depuis 2012, la Commission de Venise a eu l'occasion d'analyser plusieurs actes juridiques nationaux relatifs au financement étranger des associations dans ses avis par pays. Ces avis portaient sur la législation adoptée en Fédération de Russie<sup>25</sup>, Hongrie<sup>26</sup> et Géorgie<sup>27</sup> et sur les

---

<sup>21</sup> Observation générale n° 34 du CDH - Article 19 : Libertés d'opinion et d'expression, 12 septembre 2011, paragraphe 2.

<sup>22</sup> Doc. A/RES/53/144, Déclaration 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, 8 mars 1999.

<sup>23</sup> Résolution 36/55 de l'Assemblée générale des Nations unies, 25 novembre 1981.

<sup>24</sup> Doc. A/HRC/53/38/Add.4, 23 juin 2023.

<sup>25</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2014)025, Fédération de Russie - 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 modification au Code pénal (« Loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie, 27 juin 2014 ; Avis n°. 1014/2020, CDL-AD(2021)027, Fédération de Russie - Avis sur la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme d'une série de projets de loi présentés introduit par la Douma d'État russe entre le 10 et le 23 novembre 2020 en vue pour modifier les lois concernant les « agents étrangers », 6 juillet 2021.

<sup>26</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2017)015, Hongrie – Avis concernant le projet de loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger, 20 juin 2017.

<sup>27</sup> CDL-PI(2024)013, Avis urgent sur la loi géorgienne relative à la transparence de l'influence étrangère, 21 mai 2014.



actes juridiques examinés en Republika Srpska<sup>28</sup> et en République kirghize elle-même<sup>29</sup>. La Commission de Venise a également publié des études générales portant sur le droit à la liberté d'association<sup>30</sup> et sur le financement des associations<sup>31</sup>.

26. Les associations ont le droit de recevoir des fonds pour leurs activités provenant de sources publiques ou privées, y compris des fonds étrangers et internationaux<sup>32</sup>. Si la Commission de Venise a reconnu qu'il est justifié d'exiger la plus grande transparence en matière de financement étranger<sup>33</sup> et que certaines associations, généralement des partis politiques, peuvent être empêchées de recevoir des fonds étrangers, elle a également souligné que la liberté de rechercher, de recevoir et d'utiliser des ressources, y compris des ressources provenant de sources étrangères et internationales, fait partie des 11 principes directeurs dans le domaine du droit à la liberté d'association<sup>34</sup>.

27. La Commission rappelle que la liberté d'association, y compris le droit dérivé spécifique des associations de rechercher des ressources, ne peut être restreinte que dans les trois conditions cumulatives prévues notamment à l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH et à l'article 22, paragraphe 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, à savoir la restriction doit être prévue par la loi (condition de légalité, y compris les exigences de prévisibilité et d'accessibilité) ; la restriction doit poursuivre au moins l'un des buts légitimes visés à l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH et à l'article 22, paragraphe 2, du PIDCP (condition de légitimité), et la restriction doit être nécessaire dans une société démocratique pour atteindre ce but légitime (condition de nécessité exigeant également la proportionnalité)<sup>35</sup>.

28. La Commission de Venise a précédemment conclu « qu'une mesure aussi radicale que l'obligation de divulgation publique (c'est-à-dire la publication de la source de financement et de l'identité des donateurs) ne peut se justifier que dans le cas de partis et d'entités politiques s'engageant formellement dans des activités de lobbying rémunérées »<sup>36</sup>.

29. Il est également rappelé que dans son arrêt dans l'affaire *Ecodefence et autres c. Russie*<sup>37</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme a évalué la loi russe de 2012 sur les agents étrangers, estimant que l'introduction d'une nouvelle catégorie d'organisations « agents étrangers », ainsi que les lourdes obligations d'audit et de déclaration et l'imposition d'amendes excessives et arbitraires, ont eu pour effet de soumettre les organisations requérantes à des mesures qui n'ont pas été jugées nécessaires dans une société démocratique.

---

<sup>28</sup> Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2023\)016](#), Avis conjoint sur le projet de loi de la Republika Srpska concernant le registre spécial et la publicité du travail des organisations à but non lucratif, 13 juin 2023.

<sup>29</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)030](#), Avis intermédiaire conjoint sur le projet de loi modifiant la loi sur les organisations non commerciales et d'autres actes législatifs de la République kirghize, 16 octobre 2013.

<sup>30</sup> Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, 17 décembre 2014.

<sup>31</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations, 18 mars 2019.

<sup>32</sup> Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, Rapport sur l'accès aux ressources, [Doc. ONU A/HRC/50/23](#), 10 mai 2022, para. 9.

<sup>33</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)023](#), Avis intérimaire sur le projet de loi sur les organisations de travail civique d'Égypte, paragraphe 43.

<sup>34</sup> Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, paragraphe 32.

<sup>35</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations, paragraphes 9 et 137. Un certain nombre d'avis ont également traité de ces questions dans divers pays : Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)020](#), Géorgie - Avis urgent sur la loi de la Géorgie sur la transparence de l'influence étrangère ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2023\)016](#), Avis conjoint sur le projet de loi de la Republika Srpska concernant le registre spécial et la publicité du travail des organisations à but non lucratif ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)027](#), « agents étrangers » ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2018\)013](#), Avis conjoint relatif aux dispositions du projet de train de mesures législatives dénommé « Stop Soros » qui ont des répercussions directes sur les ONG (en particulier le projet d'article 353A du Code pénal sur la facilitation des migrations illégales) ; Commission de Venise, [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).

<sup>36</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations, para. 106.

<sup>37</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Ecodefence et autres c. Russie*, Requête n° 9988/13+, 14 juin 2022.

30. Dans ce contexte, l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (« CJUE ») dans l'affaire C-78/18 est très pertinent. Après avoir évalué la loi hongroise sur la transparence des organisations qui reçoivent un soutien de l'étranger, la CJUE a estimé que la législation exigeant que certaines organisations de la société civile recevant un soutien de l'étranger au-delà d'un certain seuil s'enregistrent, déclarent et publient leurs sources de financement et prévoyant des sanctions en cas de non-respect était discriminatoire et injustifiée, ce qui constituait une violation du droit primaire de l'UE<sup>38</sup>.

#### IV. Cadre juridique national

31. En vertu de l'article 36 de la Constitution de la République kirghize, telle que modifiée en 2021<sup>39</sup>, « Toute personne a droit à la liberté d'association », tandis que l'article 8 (1) de la Constitution dispose que « des partis politiques, des syndicats et d'autres associations publiques peuvent être créés dans la République kirghize pour mettre en œuvre et protéger les droits, les libertés et les intérêts d'un être humain et d'un citoyen ». La Constitution garantit en outre d'autres droits de l'homme et libertés pertinents, tels que le droit à la liberté d'expression, à la liberté de parole et à la liberté de la presse (article 32, paragraphe 2), le droit à la vie privée (article 29) et l'interdiction de la discrimination (article 24, paragraphe 1).

32. En outre, le principe de la protection des droits de l'homme et des libertés est inscrit à l'article 23 de la Constitution, qui prévoit également les conditions dans lesquelles des restrictions aux droits de l'homme peuvent être prévues. En particulier, en vertu de l'article 23, paragraphe 2, « [l]es droits et libertés de l'homme et du citoyen peuvent être limités par la Constitution et les lois pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé et la moralité de la population, les droits et libertés d'autrui. Les restrictions imposées doivent être proportionnées aux objectifs fixés, tandis qu'en vertu de l'article 23, paragraphe 3, « [i] est interdit d'adopter par voie réglementaire des actes restreignant les droits et libertés de l'homme et du citoyen ».

33. En vertu de l'article 6, paragraphe 3, de la Constitution de la République kirghize, « les principes et normes universellement reconnus du droit international, ainsi que les traités internationaux entrés en vigueur conformément à la législation de la République kirghize, font partie intégrante du système juridique de la République kirghize ». En outre, l'article 55 de la Constitution dispose que « la République kirghize reconnaît et garantit les droits et libertés de l'homme et du citoyen conformément aux principes et normes généralement reconnus du droit international, ainsi qu'aux traités internationaux entrés en vigueur dans les conditions prévues par la loi, auxquels la République kirghize est partie ». La République kirghize est liée par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), auquel elle a adhéré le 7 octobre 1994 (en vigueur depuis le 7 janvier 1995), qui consacre *notamment* la liberté d'association dans son article 22<sup>40</sup>. La République kirghize est également partie à la Convention de la CEI sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales, qui garantit le même droit à l'article 12.

---

<sup>38</sup> CJUE, C-78/18 - *Commission c/ Hongrie (Transparence des associations)*, 18 juin 2020.

<sup>39</sup> Texte officiel de la Constitution.

<sup>40</sup> L'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule ce qui suit : « 1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de fonder avec eux des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts. 2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à l'ordre public, à la protection de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article ne fait pas obstacle à l'imposition de restrictions légales aux membres des forces armées et de la police dans l'exercice de ce droit... »

## V. Analyse de la loi

### A. Contexte législatif et contenu de la loi

#### 1. Contexte législatif

34. En février 2021, un projet de loi révisé « sur la Constitution de la République kirghize » contenait un projet d'article 8(4) prévoyant que « les associations publiques assurent la transparence de leurs activités financières et économiques ». Ce projet de loi a fait l'objet d'un avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH<sup>41</sup> qui soulignait (paragraphe 137) que « l'objectif « de renforcer la transparence » de la société civile ne semble pas être en soi un objectif légitime au regard des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme »<sup>42</sup>. Il a donc été recommandé « de supprimer la référence à la transparence des activités financières et économiques des associations publiques et de permettre à la législation de fixer les normes relatives aux obligations de déclaration et de responsabilité des associations, conformément au droit international et aux bonnes pratiques ». L'actuel article 8(4) de la Constitution stipule : « Les partis politiques, les syndicats et les autres associations publiques assurent la transparence de leurs activités financières et économiques ».

35. En ce qui concerne la loi sur les organisations à but non lucratif, elle a été adoptée le 15 octobre 1999<sup>43</sup>, en remplacement d'une loi plus ancienne sur les associations publiques adoptée en 1991 et a ensuite été modifiée à plusieurs reprises. En juin 2021, la loi de 1999 sur les OBNL a été modifiée et l'article 17 (« Transparence d'une organisation à but non lucratif ») prévoyait certaines obligations d'information financière pour les OBNL, notamment : la soumission aux autorités compétentes d'informations concernant les recettes, la taille et la composition des biens, ainsi que des rapports annuels pertinents pour les autorités fiscales. Dans ses 2022 Observations finales sur le troisième rapport périodique de la République kirghize<sup>44</sup>, le Comité des droits de l'homme des Nations unies s'est dit « profondément préoccupé par la loi sur les organisations à but non lucratif, adoptée en 2021, qui impose aux organisations non gouvernementales des obligations déraisonnables et contraignantes en matière d'établissement de rapports... ». Il a appelé la République kirghize à « réviser les dispositions de la loi sur les organisations à but non lucratif pour la rendre pleinement conforme aux dispositions des articles 19, 22 et 25 du Pacte. Elle devrait veiller à ce que toute législation régissant les associations publiques et les ONG ne conduise pas, dans la pratique, à un contrôle ou à une ingérence injustifiés dans les activités des ONG ».

36. Un projet de loi sur les OBNL a été déposé au *Jogorku Kenesh* le 2 novembre 2022 par l'Administration présidentielle de la République kirghize et publié sur le portail unifié de discussion publique des projets d'actes juridiques réglementaires de la République kirghize. Le 21 novembre 2022, un projet de loi modifiant plusieurs actes juridiques de la République kirghize (loi sur les organisations à but non lucratif, loi sur l'enregistrement par l'État des personnes morales, des succursales/bureaux de représentation et code pénal de la République kirghize), déposé par la députée Mme Nadira Narmatova, a également été publié sur le portail unifié pour consultation publique. À la demande de l'Akyikatchy (médiateur) de la République kirghize, les deux projets

---

<sup>41</sup> Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)007](#), Avis conjoint sur le projet de Constitution de la République kirghize.

<sup>42</sup> Voir par exemple, Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2018\)004](#), Avis conjoint sur le projet de loi n° 140/2017 de la Roumanie portant modification de l'ordonnance gouvernementale n° 26/2000 sur les associations et les fondations (16 mars 2018), para. 64. Voir également Commission de Venise et BIDDH, [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#), paragraphe 224, qui indique que « [l]a nécessité de transparence dans le fonctionnement interne des associations n'est pas spécifiquement établie dans les traités internationaux et régionaux en raison du droit des associations à ne pas subir d'ingérence de l'État dans leurs affaires internes. Cependant, l'ouverture et la transparence sont fondamentales pour établir la responsabilité et la confiance du public. L'État n'exige pas des associations qu'elles rendent des comptes et qu'elles soient transparentes, mais il les encourage et les aide à le faire ».

<sup>43</sup> Loi de la République kirghize n° 111 « sur les organisations à but non lucratif », 15 octobre 1999.

<sup>44</sup> CDH, [Observations finales](#) sur le troisième rapport périodique du Kirghizistan, 9 décembre 2022, paras 49-50.

ont été évalués par l'OSCE-ODIHR<sup>45</sup>, qui a identifié de graves lacunes dans les deux projets et a recommandé de ne pas poursuivre l'adoption de l'un ou l'autre d'entre eux. Les mêmes recommandations ont été formulées par les OSC qui ont évalué les projets<sup>46</sup>.

37. La loi examinée trouve son origine dans ce dernier projet de loi qui, avec quelques révisions, a été officiellement soumis le 19 mai 2023 par Mme Narmatova et d'autres députés au *Jogorku Kenesh*<sup>47</sup>. Il a été évalué par le Cabinet des ministres le 19 juin 2023<sup>48</sup> et a été adopté en première lecture par le *Jogorku Kenesh* le 25 octobre 2023<sup>49</sup>. Lors des discussions ultérieures, fin 2023 et début 2024, plusieurs révisions du projet de loi ont été acceptées, principalement sur la base des propositions des membres du *Jogorku Kenesh*. Surtout, l'article 2 du projet de loi, qui visait à modifier le code pénal (en introduisant un nouveau délit d'établissement d'une organisation à but non lucratif portant atteinte à la personnalité et aux droits des citoyens - article 200-1), a été abandonné. Le projet révisé, qui ne modifie plus que la loi sur les organisations à but non lucratif, a été adopté par le *Jogorku Kenesh* en deuxième lecture le 22 février 2024<sup>50</sup> et en troisième lecture le 14 mars 2024. Il a été signé par le Président de la République kirghize le 2 avril 2024 et est entré en vigueur, conformément à son article 2, dix jours après sa publication au Journal officiel, le 15 avril 2024.

## 2. Introduction de la notion juridique d'OBNL « exerçant les fonctions d'un représentant à l'étranger ».

38. La loi a modifié l'article 2 de la loi sur les organisations à but non lucratif en introduisant le nouveau concept juridique d'une *organisation à but non lucratif exerçant des fonctions de représentant étranger* (некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного представителя - ci-après dénommée « FR »). Selon cette définition, FR est « une organisation à but non lucratif établie en République kirghize qui reçoit des fonds et d'autres biens d'États étrangers, de leurs organes d'État, d'organisations internationales et étrangères, de citoyens étrangers, d'apatrides ou de personnes autorisées par eux qui reçoivent des fonds et d'autres biens des sources spécifiées (à l'exception des sociétés anonymes ouvertes avec participation de l'État et de leurs filiales) (ci-après dénommées «sources étrangères»), et qui participe, y compris dans l'intérêt des sources étrangères, à des activités politiques exercées sur le territoire de la République kirghize».

39. Cette disposition prévoit également qu'une « organisation à but non lucratif est reconnue comme participant à une activité politique menée sur le territoire de la République kirghize si, indépendamment des buts et objectifs spécifiés dans ses documents constitutifs, elle participe (y compris par le biais d'un financement) à l'organisation et à la conduite d'actions politiques dans le but d'influencer l'adoption de décisions par les organes de l'État visant à modifier la politique de l'État qu'ils poursuivent, ainsi qu'à la formation de l'opinion publique aux fins précitées ».

<sup>45</sup> Avis-Nr. NGO-KGZ/451-452/2022, Avis intérimaire urgent sur le projet de loi « sur les organisations non gouvernementales à but non lucratif » et les projets d'amendements sur les « représentants étrangers », 12 décembre 2022.

<sup>46</sup> Voir, par exemple, Civic Platform PF, Analysis to the Draft Law on Foreign Agents, 29. 11. 2022 (en ligne sur <https://platforma.kg/our-priorities/2022/analiz-k-proektu-zakona-ob-inostrannyh-agentah/>) ; et Adilet, Propositions et recommandations relatives au projet de loi de la République kirghize « sur les amendements à certains actes législatifs de la République kirghize (loi de la République kirghize "sur les organisations à but non lucratif", loi de la République kirghize "sur l'enregistrement par l'État des personnes morales, des succursales (bureaux de représentation)", code pénal de la République kirghize) », 5. 12. 2022 (en ligne sur <https://adilet.kg/ky/tpost/lk12hsn471-predlozheniya-i-rekomendatsii-k-proektu>).

<sup>47</sup> Non. 6-7100/23, О проекте Закона « О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (Закон Кыргызской Республики « О некоммерческих организациях » филиалов (представительств) и в Уголовный кодекс Кыргызской Республики) », 19 мая 2023 г. (en ligne sur <https://kenesh.kg/ru/bills/634426%20>).

<sup>48</sup> Распоряжение Председателя Кабинета Министров Кыргызской Республики № 290, 19 июня 2023 г.

<sup>49</sup> Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики № 1528-VII , 25 октября 2023 г.

<sup>50</sup> Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики № 1896-VII, 22 февраля 2024 г.

40. La loi a également introduit une définition de l'*activité politique*, à savoir « des activités dans la sphère de la structure de l'État, de la protection des fondements du système constitutionnel de la République kirghize, de la protection de la souveraineté et de la garantie de l'intégrité territoriale, de la légalité, de la loi et de l'ordre, de la sécurité de l'État et de la sécurité publique, de la défense, de la politique étrangère, du développement socio-économique et du développement national ». Elle précise en outre qu'une activité politique peut prendre les formes suivantes :

*« participation à l'organisation et à la tenue d'événements publics sous la forme de réunions, de rassemblements, de manifestations, de marches ou de piquets, ou de diverses combinaisons de ces formes, organisation et conduite de débats publics, de discussions, de discours ;*

*- la participation à des activités visant à obtenir un certain résultat lors d'élections, de référendums, la surveillance du déroulement des élections, des référendums, la formation de commissions électorales, de commissions chargées de l'organisation de référendums, les activités des partis politiques ;*

*- les appels publics aux organes gouvernementaux, aux autorités locales, aux gouvernements locaux, à leurs fonctionnaires, ainsi que d'autres actions qui influencent les activités de ces organes, y compris l'adoption, la modification, l'abrogation de lois ou d'autres actes juridiques réglementaires ;*

*- la diffusion, y compris par le biais des technologies modernes de l'information, des avis sur les décisions prises par les organes gouvernementaux et les politiques mises en œuvre ;*

*- la formation d'opinions et de croyances sociopolitiques, y compris en réalisant des sondages d'opinion et en publiant leurs résultats ou en menant d'autres recherches sociologiques ;*

*- la participation de citoyens, y compris de mineurs, à ladite activité.*

*L'activité politique ne comprend pas les activités dans le domaine de la science, de la culture, de l'art, des soins de santé, de la protection de la santé des citoyens, de l'aide sociale et de la protection des citoyens, de l'aide sociale aux personnes handicapées, de la protection de la maternité et de l'enfance, de la promotion d'un mode de vie sain, de l'éducation physique et des sports, de la protection de la flore et de la faune, ainsi que les activités caritatives ».*

### **3. Obligations légales spécifiques et contrôle des FR**

41. En outre, un nouvel article 17<sup>1</sup> a été introduit dans la loi sur les OBNL, intitulé « Transparence d'une organisation sans but lucratif exerçant les fonctions de représentant étranger ». Cette disposition prévoit un certain nombre d'obligations spécifiques et supplémentaires pour les RF, ainsi qu'un système de contrôle et de sanction par l'État en cas de violation des nouvelles réglementations, qui peuvent être résumées comme suit :

*Enregistrement des EF* : Les EF sont tenus de présenter à l'« organisme habilité » (ministère de la Justice) une demande d'inscription au registre des EF, qui sera tenu par l'organisme habilité. Les informations contenues dans le registre seront publiées sur le site web officiel de l'« organisme habilité ».

*Informations sur les documents des RF* : Le matériel produit et (ou) distribué par les EF inscrits au registre, y compris par le biais des médias et (ou) en utilisant l'internet, doit être accompagné d'une indication que ce matériel (information) a été produit, distribué et (ou) envoyé par un EF ;

*Rapports d'audit annuels* : Les EF soumettent chaque année à l'« organisme habilité » un rapport d'audit établi par un auditeur indépendant.

### **4. Sanctions et recours**

42. En cas de violation par un EF des obligations susmentionnées, l'« organisme habilité » envoie une *mise en demeure écrite* indiquant les violations commises et le délai imparti pour les éliminer, qui ne peut excéder un mois. Si l'EF n'élimine pas les violations spécifiées dans

la mise en demeure, l'organisme habilité *suspend* ses activités par décision pour une période n'excédant pas six mois. En cas de suspension des activités d'un établissement financier, il lui est interdit d'utiliser les dépôts bancaires, à l'exception des règlements relatifs aux activités commerciales, aux contrats de travail, à la compensation des pertes causées par ses actions, au paiement des impôts, des taxes et des amendes. Si, au cours de la période de suspension fixée, l'établissement financier élimine les violations spécifiées dans l'avis, il reprend ses activités. Si l'EF n'élimine pas les violations spécifiées dans l'avis, l'« organisme autorisé » demande au tribunal la *liquidation* de l'entité juridique conformément à l'article 96 du code civil.

43. En ce qui concerne les recours, la décision de suspendre les activités peut faire l'objet d'un appel conformément à la loi « sur les fondements de l'activité administrative et des procédures administratives »<sup>51</sup>. Les experts juridiques qui ont rencontré la délégation de la Commission de Venise à Bichkek ont indiqué qu'en vertu de cette loi, un recours devant un tribunal ne peut pas être déposé directement, mais seulement après un recours interne (administratif) contre la décision du ministre de la Justice. Le dépôt d'une plainte conformément à la procédure établie par cette loi ne suspend pas l'exécution de la décision contestée.

44. Enfin, l'article 17<sup>1</sup> contient également une nouvelle disposition concernant le *contrôle des activités des OBNL*<sup>52</sup>. En vertu de cette disposition, l'« organe autorisé » dans le domaine de l'enregistrement de l'État exerce un contrôle sur la conformité des activités d'une FR avec les objectifs prévus dans ses documents constitutifs et la législation de la République kirghize. À cette fin, l'« organisme autorisé » a le droit de :

- demander aux organes directeurs des FR leurs documents administratifs ;
- demander et recevoir des informations sur les activités financières et économiques des FR de la part des organismes statistiques nationaux, des autorités fiscales et d'autres organismes de supervision et de contrôle nationaux, ainsi que des organismes de crédit et d'autres organisations financières ;
- envoyer leurs représentants pour participer aux événements organisés par le RF ;
- effectuer des contrôles de conformité sur les activités des OBNL, y compris les dépenses de fonds et l'utilisation d'autres biens, aux fins prévues dans leurs documents constitutifs, de la manière établie par l'« organisme autorisé ».

## 5. Règlement du Cabinet des ministres du 27 août 2024

45. Par la résolution n° 518 du 27 août 2024, le Cabinet des ministres a approuvé son règlement « relatif à la procédure de tenue du registre des OBNL exerçant les fonctions de représentant à l'étranger et à la réalisation d'un audit de leurs activités » (ci-après « règlement CabMin », [CDL-REF\(2024\)040](#)). Le 9 septembre 2024, date d'entrée en vigueur du règlement, le ministre de la Justice a publié l'ordonnance n° 169 « relative aux mesures de mise en œuvre de la résolution n° 518 du Cabinet des ministres ». Il contient un modèle de demande d'enregistrement des OBNL en tant que FR, un modèle de demande d'exclusion des OBNL du registre et un tableau indiquant les champs d'information contenus dans le registre.

46. Il convient de noter que le règlement CabMin va au-delà de la clarification des détails procéduraux pour l'application de la loi n° 72 qui soulève des questions de légalité. En fait, il

---

<sup>51</sup> административной деятельности и административных процедурах, 31 июля 2015 г.

<sup>52</sup> « Une organisation à but non lucratif est une organisation volontaire autonome établie par des personnes physiques et (ou) morales sur la base de la communauté de leurs intérêts pour la réalisation de besoins spirituels ou autres besoins non matériels dans l'intérêt de ses membres et (ou) de la société tout entière, pour laquelle le profit n'est pas l'objectif principal de l'activité, et le profit reçu n'est pas distribué entre les membres, les fondateurs et les fonctionnaires » (article 2 de la loi). La loi fait référence au contrôle des OBNL, tandis que le règlement d'application du Cabinet (§34) fait référence au contrôle des OBNL exerçant les fonctions d'un représentant étranger.

va au-delà du champ d'application fixé par les dispositions de la loi<sup>53</sup>, renforçant le contrôle et l'intrusion dans les FR, étendant les pouvoirs de l'exécutif et des procureurs dans ce domaine, et rendant les procédures pertinentes très lourdes et longues.

47. Le règlement prévoit notamment ce qui suit : En vertu de l'article 8, les informations relatives à l'EF figurant dans le registre ne comprennent pas seulement le nom de l'EF et les « informations sur les fondateurs et le directeur » (conformément au nouvel article 17<sup>1</sup> de la loi), mais aussi, entre autres, les « coordonnées bancaires » et les « informations sur les employés ». Cette liste d'informations visées au paragraphe 8 fait en fait double emploi avec les informations que toutes les personnes morales (y compris les OBNL) doivent communiquer aux autorités fiscales en vertu de l'ordonnance des services fiscaux de l'État sur le registre de l'ensemble du personnel employé par toutes les personnes morales, en date du 31 juillet 2024<sup>54</sup>. Les informations requises concernant les employés d'un FR ont été détaillées dans l'arrêté du ministre de la justice n° 169 du 9 septembre 2024 : « nom, prénom et patronyme ; NIP ; poste occupé ; détails de l'ordre de nomination de l'employé/du contrat ».

,5556

En vertu de l'article 25, un EF ne peut être exclu du registre (radié) que si, au cours de l'année précédant la demande en question, il n'a pas reçu de fonds étrangers ou si, au cours de l'année, il n'a pas exercé d'« activités politiques » ;

En vertu de l'article 27, l'« organisme autorisé » dispose d'une période de soixante jours pour vérifier les informations et prendre une décision concernant la demande d'exclusion d'un EF du registre ;

En vertu du paragraphe 35.2, les organismes d'État (en pratique, il s'agirait du ministère de la culture) seront compétents pour contrôler le matériel (étiquetage) produit et/ou distribué par les RF ;

En vertu de l'article 36, l'« organisme autorisé » peut procéder à des inspections des établissements financiers lorsqu'il reçoit des « appels » (sans préciser la forme et les modalités) de la part d'organes gouvernementaux, d'autorités locales et de médias concernant des violations de la loi ;

En vertu de l'article 37, ces appels peuvent être transmis pour contrôle et action aux autorités fiscales (dans les cas concernant la « transparence financière »), au ministère de la culture (dans les cas concernant les documents produits/diffusés par les FR), au bureau du procureur (dans les cas concernant la participation à des activités politiques) pour enquête et « émission d'une conclusion appropriée », ou aux « organismes publics compétents » (dans les cas concernant la conformité des activités d'un FR avec ses objectifs statutaires ;<sup>57</sup>).

En vertu de l'article 40, les violations concernant les matériaux des FR sont considérées par l'« organisme autorisé » comme éliminées uniquement après confirmation par le ministère de la culture.

---

<sup>53</sup> En vertu de l'article 6.2 de la loi sur les actes juridiques normatifs, « un acte juridique normatif ne doit pas contredire un acte juridique normatif qui a une force juridique supérieure à lui ». Voir également ICNL, Analyse des règlements d'application de la loi sur les représentants étrangers, 17 septembre 2024.

<sup>54</sup> Des questions de légalité se posent également en vertu de l'article 67, paragraphe 4, « de la loi sur les banques et l'activité bancaire », qui stipule ce qui suit : « Les informations constituant un secret bancaire ne peuvent être communiquées à d'autres personnes [à l'exception des agences de renseignement financier et de l'autorité fiscale compétente] que sur la base d'un acte judiciaire ». Conformément à l'article 2.3 de la même loi, « en cas de conflit entre les normes de [la loi kirghize « sur les banques et l'activité bancaire »] et les normes d'autres lois de la République kirghize, les normes de [la loi kirghize « sur les banques et l'activité bancaire »] s'appliquent pour réglementer les relations juridiques bancaires ».

<sup>55</sup> En outre, en vertu de l'article 31 du règlement CabMin, les RF sont tenus de notifier dans un délai de sept jours civils à l'« organisme autorisé » l'embauche ou le licenciement d'employés. Les OSC qui ont rencontré la délégation de la Commission de Venise à Bichkek ont noté qu'un certain nombre d'employés d'OSC ont déjà démissionné de peur que leur nom soit (publiquement) lié aux RF.

<sup>56</sup> Dans ce contexte, il a également noté qu'en vertu de l'article 63 de la Constitution, « l'État garantit à chacun la protection des données à caractère personnel. L'accès aux données personnelles des citoyens et leur réception ne sont effectués que dans les cas prévus par la loi ».

<sup>57</sup> Il convient de noter que le contrôle par les institutions susmentionnées n'est pas prévu par la loi, tandis que cette nouvelle compétence accordée par le règlement CabMin au bureau du procureur soulève des questions spécifiques de légalité, étant donné que cette compétence n'est pas prévue par la loi constitutionnelle de 2021 sur le bureau du procureur.

## B. Processus législatif - consultation publique

48. Le projet de loi a été publié sur le site officiel du *Jogorku Kenesh* pour la procédure de discussion publique, mais à l'issue de la discussion publique, comme l'indique la note explicative, « les propositions n'ont pas été prises en compte et aucun commentaire n'a été reçu ». En décembre 2022, Adilet, une clinique juridique de Bichkek, l'une des OSC auxquelles la loi s'appliquera, a envoyé ses propositions sur la version antérieure du projet de loi, en soutenant qu'elle était virtuellement identique au projet de loi de 2013. L'Adilet affirme qu'aucune de ses propositions n'a été prise en compte<sup>58</sup>. En octobre 2023, trois rapporteurs spéciaux des Nations Unies ont soumis une communication<sup>59</sup> au gouvernement de la République kirghize, l'exhortant à « s'abstenir d'approuver le projet de loi dans sa forme actuelle » et l'encourageant « à consulter largement tous les secteurs de la société civile afin d'élaborer une nouvelle loi globale, qui garantisse un environnement favorable à la société civile et qui soit conforme aux obligations internationales en matière de droits de l'homme et aux meilleures pratiques ».

49. En outre, la Commission n'a pas connaissance d'une véritable évaluation des risques ou d'une étude d'impact du projet de loi qui pourrait utilement analyser et examiner avec une attention particulière son impact sur le secteur de la société civile. Une telle étude d'impact pourrait également expliquer pourquoi les obligations existantes de déclaration des OBNL, y compris les obligations financières, seraient insuffisantes. En outre, il semble qu'il n'y ait pas eu d'évaluation de la compatibilité du projet de loi avec les normes internationales au cours du processus législatif, ce qui aurait pu être attendu, en particulier compte tenu du contexte et de l'évaluation en 2013 par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH d'un projet de loi très similaire<sup>60</sup>.

50. Au cours de la mission à Bichkek, la délégation de la Commission de Venise a été informée que le 17 octobre 2023, le *Jogorku Kenesh* avait organisé des auditions publiques sur le projet de loi après son adoption en première lecture par la commission parlementaire de la législation constitutionnelle. Certaines OSC rencontrées par la délégation ont fait état de leur participation à l'audition susmentionnée et de leur profonde déception que leurs propositions n'aient pas été prises en compte lors de la poursuite de l'élaboration du projet de loi. La seule proposition ayant donné lieu à une modification a été celle concernant la suppression du projet de disposition susmentionné relatif aux sanctions pénales à l'encontre des OBNL, qui a eu lieu lors de la deuxième lecture le 22 février 2024.

51. La Commission de Venise note dans ce contexte qu'il existe de sérieuses préoccupations quant à l'absence totale de consultation publique en ce qui concerne la Résolution du Cabinet et le Règlement du 27 août 2024 sur la procédure de mise à jour du registre. En vertu de l'article 22 de la loi sur les actes juridiques normatifs, « les projets d'actes juridiques normatifs affectant directement les intérêts des citoyens et des personnes morales [...] font l'objet d'une discussion publique par le biais d'une publication sur le site Internet officiel de l'organe normatif ». Ainsi, l'absence totale de consultation publique dans ce cas soulève de sérieuses questions quant au respect d'une obligation légale claire.

52. En conclusion, la Commission de Venise doute que le processus de consultation publique de la loi ait été significatif, tandis que l'absence totale de consultation publique concernant le règlement d'application du Cabinet, dont les dispositions allaient au-delà de la loi, violait à la fois les normes internationales et le droit national. La procédure d'adoption de la loi et du règlement subséquent, qui sont indubitablement complexes, exhaustifs et très controversés, ne respecte pas les normes du principe de légalité, élément essentiel de l'État de droit. La Commission a souligné à plusieurs reprises l'importance des débats publics et d'une véritable consultation de la société civile. Ceci est particulièrement important lors de l'adoption de lois et de règlements

<sup>58</sup> <https://adilet.kg/ky/tpost/lk12hsn471-predlozheniya-i-rekomendatsii-k-proektu>.

<sup>59</sup> Adresse des rapporteurs spéciaux de l'ONU au gouvernement, 2 octobre 2023.

<sup>60</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2013)030, Avis intermédiaire conjoint sur le projet de loi modifiant la loi sur les organisations non commerciales et d'autres actes législatifs de la République kirghize.



qui ont un impact important et affectent la nature du tissu social et des éléments fondamentaux concernant le fonctionnement des OSC dans un pays.

### **C. Conformité de la loi aux conditions de légalité, de légitimité, de nécessité et de proportionnalité**

53. La loi (accompagnée du règlement CabMin) interfère avec la liberté d'association, ainsi qu'avec d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales, tels que la liberté d'expression et le droit au respect de la vie privée, et la limite sévèrement<sup>61</sup>. Une telle ingérence ne peut être légalement justifiée que si elle remplit certaines conditions prévues par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques auquel la République kirghize est partie, et par l'article 23 susmentionné de la Constitution de la République kirghize. Ces conditions sont triples 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 légale et que cette base légale est précise, certaine et prévisible, ce qui permet aux personnes physiques et morales de comprendre quels sont les actes qui leur sont attendus ou interdits<sup>62</sup>. Sous 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 ce but<sup>63</sup>. Ces trois conditions doivent être remplies cumulativement. En même temps, les mesures restreignant la liberté d'association ne doivent pas être discriminatoires par nature ou par effet. Ces points sont analysés ci-dessous.

#### **1. Légalité**

54. La condition de légalité postule que toute restriction imposée aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales doit être prévue par la loi. Cela signifie qu'il doit y avoir une loi prévoyant la restriction (présence de la base juridique) et que cette loi doit être accessible, claire et prévisible. Elle doit donc permettre aux personnes (morales ou physiques) concernées de régler leur conduite (qualité de la base juridique) et limiter le pouvoir discrétionnaire de l'État d'imposer des règles arbitraires. Selon les Principes de Syracuse sur les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques concernant les limitations et les dérogations, adoptés en 1984 et considérés comme une interprétation autorisée du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>64</sup>, la condition de légalité implique également que « les lois imposant des limitations à l'exercice des droits de l'homme ne doivent pas être arbitraires ou déraisonnables » (paragraphe 16) et que « des garanties adéquates et des recours effectifs doivent être prévus par la loi contre l'imposition ou l'application illégale ou abusive de limitations aux droits de l'homme » (paragraphe 18).

55. La loi examinée ici, ainsi que la loi sur les OBNL elle-même, sont indubitablement des « lois » au sens de l'article 22(2) du PIDCP, de l'article 11(2) de la Convention CEI et de l'article 23(1) de la Constitution. Les actes juridiques secondaires émis par des organes exécutifs, tels que le ministère de la Justice ou le Cabinet des ministres (cf. le règlement du 27 août 2024

---

<sup>61</sup> « Les activités de collecte de fonds sont protégées par l'article 22 du [PIDCP], et les restrictions de financement qui entravent la capacité des associations à poursuivre leurs activités statutaires constituent une ingérence dans l'article 22 », voir le Rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, Doc. ONU A/HRC/23/39, 24 avril 2013, para. 16.

<sup>62</sup> Cour européenne des droits de l'homme (GC), *Hasan et Chausch c. Bulgarie*, requête n° 30985/96, 26 octobre 2000, paragraphe 84 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Aliyev et autres c. Azerbaïdjan*, requête n° 28736/05, 18 décembre 2008, paragraphe 35.

<sup>63</sup> Voir également Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, Principes généraux et directives visant à garantir le droit des organisations de la société civile d'avoir accès aux ressources, en particulier le principe 4 sur les restrictions au droit des associations de rechercher, de recevoir et d'utiliser des ressources doit répondre à des exigences, UN GA Doc. /HRC/53/38/Add.4, 23 juin 2023.

<sup>64</sup> Doc. E/CN.4/1985/4, Principes de Syracuse sur les dispositions limitatives et déroatoires du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1984.

susmentionné), ne seraient, en revanche, pas considérés comme tels et, bien qu'ils puissent fournir des détails sur la mise en œuvre de la législation, ils ne peuvent pas introduire de nouvelles restrictions des droits de l'homme qui ne sont pas prévues par la législation statutaire. Il convient également de noter que l'article 23(3) de la Constitution prévoit que « *l'adoption de règlements administratifs restreignant les droits et libertés de l'homme et du citoyen est interdite* ».

56. En ce qui concerne la qualité de la base juridique, la Commission de Venise note que la loi cherche à définir un nouveau « terme de base » : un OBNL exerçant les fonctions d'un représentant étranger. Ainsi, un OBNL est considéré comme exerçant des fonctions de représentant étranger si trois conditions sont remplies cumulativement : a) l'OBNL est établi en République kirghize ; b) l'OBNL reçoit des fonds de sources étrangères ; c) l'OBNL est impliqué dans des activités politiques sur le territoire de la République kirghize. Cette définition est presque identique à celle contenue dans le projet de loi de 2013 (qui utilisait le terme « agents étrangers » au lieu de « représentants étrangers »), et très similaire à celles contenues dans certains autres actes juridiques nationaux, tels que la loi sur les organisations non commerciales de la Fédération de Russie.

57. La Commission de Venise note que si la condition de l'établissement en République kirghize semble claire à *première vue*, la définition des « divisions structurelles des organisations étrangères à but non lucratif » introduite par la loi<sup>65</sup>, semble suggérer que les organisations étrangères à but non lucratif ne pourront opérer sur le territoire de la République kirghize que par l'intermédiaire de leurs divisions structurelles établies en vertu de la législation kirghize. Toutefois, il n'est pas certain que la loi sur les organisations à but non lucratif, telle que modifiée, limite réellement les activités des organisations à but non lucratif étrangères et internationales en République kirghize, et qu'elle conditionne ces activités à la création d'une division structurelle, car la loi sur les organisations à but non lucratif n'interdit pas explicitement ces activités directes (bien que certains experts juridiques rencontrés par la délégation de la Commission de Venise aient affirmé que c'était le cas)<sup>66</sup>.

#### *Sources étrangères*

58. Les sources étrangères sont définies par la loi comme « les fonds et autres biens provenant d'États étrangers, de leurs organes d'État, d'organisations internationales et étrangères, de citoyens étrangers, d'apatrides ou de personnes autorisées par eux, recevant des fonds et autres biens des sources spécifiées (à l'exception des sociétés anonymes ouvertes avec participation de l'État et de leurs filiales) » (article 2 de la loi sur les OBNL, telle qu'amendée par la loi). En vertu de cette disposition non limitative, aucun montant minimal de financement étranger n'est exigé, ce qui signifie qu'un seul euro provenant de l'étranger suffit pour que la condition soit remplie. En outre, aucune distinction n'est faite entre les différentes sources étrangères. Cela rend la disposition susmentionnée peu claire et imprévisible.

59. Dans son rapport sur le financement des organisations, la Commission de Venise a souligné qu'« il convient de faire une distinction entre les États étrangers et les organisations internationales : si un risque d'influence politique inappropriée dans la poursuite d'intérêts étrangers peut parfois être invoqué en ce qui concerne les contributions financières aux associations par les premiers, il n'en va pas de même pour les organisations internationales auxquelles l'État bénéficiaire est partie ou dont il cherche activement à devenir membre. En

---

<sup>65</sup> « Les divisions structurelles des organisations étrangères à but non lucratif - succursales et bureaux de représentation des organisations étrangères à but non lucratif, soumises à l'enregistrement auprès de l'État et acquérant la capacité juridique sur le territoire de la République kirghize à compter de la date d'inscription au registre des succursales et bureaux de représentation des organisations internationales et des organisations étrangères à but non lucratif des informations relatives à l'unité structurelle correspondante de la manière prescrite par la législation de la République kirghize ».

<sup>66</sup> ICLN, Loi de la République kirghize sur les amendements à la loi de la République kirghize sur les organisations non commerciales (également connue sous le nom de loi sur les représentants étrangers), mise à jour le 4 avril 2024, pp. 10-11.

adhérant à une organisation internationale, un État proclame partager ses valeurs et ses objectifs et participe à la définition des stratégies et des actions, y compris éventuellement par le financement d'ONG éligibles. L'attribution de fonds par une organisation internationale à une ONG nationale ne peut donc pas être considérée, dans ce contexte, comme la poursuite d'intérêts « étrangers »<sup>67</sup>. La loi ne fait aucune distinction entre les différents types de financement étranger. Ceci, ainsi que l'absence de tout montant minimal de financement étranger, rend à nouveau très probable que la condition soit remplie par la grande majorité, sinon la totalité, des OBNL opérant en République kirghize.

### *Activités politiques*

60. Les activités politiques sont définies comme « des activités dans la sphère de la structure de l'État, de la protection des fondements du système constitutionnel de la République kirghize, de la protection de la souveraineté et de la garantie de l'intégrité territoriale, de la légalité, de l'ordre public, de la sécurité de l'État et de la sécurité publique, de la défense, de la politique étrangère, du développement socio-économique et national » (article 2 de la loi sur les organisations à but non lucratif, telle qu'amendée par la loi). La loi précise qu'« une organisation à but non lucratif est reconnue comme participant à une activité politique... si, indépendamment des buts et objectifs spécifiés dans ses documents constitutifs, elle participe (y compris par le biais d'un financement) à l'organisation et à la conduite d'actions politiques dans le but d'influencer l'adoption de décisions par les organes de l'État visant à modifier la politique de l'État qu'ils poursuivent, ainsi qu'à la formation de l'opinion publique à ces mêmes fins ». Comme indiqué ci-dessus, les activités dans certains domaines, tels que la science, la culture ou l'art, sont exclues de la définition de l'activité politique.

61. La définition de l'activité politique et les formes qu'elle revêt, citées dans la loi, sont en fait très générales et couvrent tout type de comportement de la part d'un OBNL. Pratiquement toutes les activités menées par les OBNL peuvent être déclarées de nature politique, en particulier les activités liées à la promotion et à la défense d'intérêts publics (tels que les droits de l'homme, la protection de l'environnement ou l'inclusion sociale). Étant donné que, de plus, la qualification est indépendante des buts et objectifs fixés dans les documents constitutifs des OBNL et que, comme il semble, une seule activité qualifiée de « politique » peut suffire pour que la condition soit remplie, l'éventail des OBNL qui peuvent être considérés comme « participant à des activités politiques » semble une fois de plus extrêmement large. La disposition concernant la participation des OBNL « à la formation de l'opinion publique » est particulièrement préoccupante. De par leur nature, la plupart des OBNL, notamment celles qui s'occupent de la protection des droits de l'homme, visent à atteindre et à influencer l'opinion publique, ainsi que les décisions pertinentes prises par les organes de l'État. Les OBNL ne fonctionnent pas en vase clos, car elles sont un élément fonctionnel de la société civile qui unit les gens dans la poursuite de certains intérêts.

62. En conclusion, la Commission de Venise estime que la loi ne remplit pas pleinement la condition de légalité en raison, principalement, des définitions vagues et potentiellement globales qu'elle contient et du large pouvoir discrétionnaire accordé notamment au ministère de la Justice pour interpréter la loi modifiée sur les OBNL et sanctionner les OBNL en cas de non-conformité. Il en va de même pour le règlement ultérieur du Cabinet des ministres dont les dispositions, contrairement au principe de légalité, vont au-delà des dispositions de la loi et il ne fait guère de doute que son application entraînera des limitations arbitraires de la liberté d'association des OBNL.

## **2. Légitimité**

63. Pour être licites, les restrictions aux droits de l'homme et aux libertés doivent poursuivre l'un des objectifs légitimes prescrits dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme

---

<sup>67</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations, 18 mars 2019, paragraphe 98.

auxquels un État est partie et dans sa Constitution. L'article 22(2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, auquel la République kirghize est partie, permet d'imposer des restrictions à la liberté d'association « qui sont prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à l'*ordre public*, à la protection de la santé ou de la moralité publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ». De même, l'article 23(2) de la Constitution stipule que « les droits et libertés de l'homme et du citoyen peuvent être restreints... dans le but de protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé et la moralité publiques, ainsi que les droits et libertés d'autrui ».

64. Selon la note explicative du projet de loi, cette dernière a été « élaborée afin de garantir l'ouverture et la publicité des activités des organisations à but non lucratif, y compris les divisions structurelles des organisations à but non lucratif étrangères, ainsi que les organisations à but non lucratif exerçant les fonctions d'un représentant étranger et financées par des sources étrangères ». A cet égard, la Commission de Venise rappelle les Lignes directrices sur la liberté d'association, selon lesquelles, bien que l'ouverture et la transparence soient fondamentales pour établir la responsabilité et la confiance du public, « l'Etat n'exige pas des associations qu'elles soient responsables et transparentes, mais les encourage et les aide à l'être »<sup>68</sup>. Par conséquent, la « transparence » (ou « l'ouverture » dans le cas présent) ne doit pas être considérée comme un objectif légitime en soi, mais doit plutôt être acceptée comme un moyen d'atteindre un objectif légitime. Lorsqu'un État invoque la transparence (ou « l'ouverture ») comme justification, son lien avec l'un des buts légitimes indiqués au deuxième paragraphe de l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (équivalent à l'article 11, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme) doit être établi. Si l'on peut faire valoir qu'un État peut chercher à empêcher l'influence politique étrangère, ce qui pourrait relever des objectifs légitimes de protection de la sécurité nationale ou de la sûreté publique, la présomption automatique que tout financement étranger, aussi limité et dispersé soit-il, équivaut à une influence étrangère semble difficile à soutenir et est en soi insuffisante pour justifier les restrictions prévues par la loi<sup>69</sup>.

65. La Commission de Venise note en outre que la note explicative du projet de loi n'établit pas, ni même n'indique, de lien entre les ingérences présumées de certains OBNL dans la vie politique de l'Etat et le financement étranger. En fait, contrairement à d'autres États ayant adopté des actes juridiques similaires ces dernières années, dans le cas présent, il n'est pas explicitement soutenu que le financement étranger entraîne une influence politique étrangère indésirable. Aucune donnée empirique n'est non plus fournie pour étayer le point de vue selon lequel les OBNL financés par l'étranger ont une plus grande propension à s'engager dans tout type d'activités problématiques. L'absence de lien entre la revendication d'un intérêt légitime et une base factuelle pour la préoccupation exprimée sape toute revendication de base légitime pour cette législation.

66. La note explicative indique également que « selon le ministère de la justice de la République kirghize, 18 500 organisations à but non lucratif différentes sont enregistrées dans la seule ville de Bichkek... Une grande partie d'entre elles, contrairement à leurs documents constitutifs, interfèrent dans la vie politique de l'État, en participant, y compris par le biais d'un financement, à l'organisation et à la tenue d'actions politiques en République kirghize, en s'efforçant de former l'opinion publique en vue de l'adoption de décisions par les autorités publiques qui vont à l'encontre de la cohérence et de la finalité de la politique de l'État en faveur du développement durable du pays ».

---

<sup>68</sup> Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, paragraphe 224.

<sup>69</sup> Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations, paragraphe 97 et suivants. Voir aussi Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)020](#), Géorgie - Avis urgent sur la Loi de la Géorgie sur la transparence de l'influence étrangère, paragraphe 59 et suivants.

67. La Commission de Venise souligne que l'abstraction des préoccupations et des soupçons du public concernant la légalité et l'honnêteté du financement des OSC, sans fournir d'analyse de risque concrète et étayée concernant une implication spécifique des OSC dans la commission d'infractions pénales, telles que la corruption ou le blanchiment d'argent, ne peut constituer un objectif légitime justifiant des restrictions à la liberté d'association<sup>70</sup>.

68. Il convient également de noter qu'en vertu de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, tout citoyen a « le droit et la possibilité de prendre part à la direction des affaires publiques » sans aucune distinction discriminatoire. Cela présuppose et inclut la libre communication d'informations et d'idées sur les questions publiques et politiques entre les citoyens. Il exige en même temps la pleine jouissance et le respect des droits garantis par les articles 19 (liberté d'expression), 21 (droit de réunion pacifique) et 22 (liberté d'association) du Pacte, y compris (en vertu de l'article 25) la liberté d'exercer une activité politique, individuellement ou par l'intermédiaire de partis politiques et d'autres organisations, la liberté de débattre des affaires publiques, de critiquer et de s'opposer, de publier des documents politiques et de faire de la publicité pour des idées politiques<sup>71</sup>. En fait, le droit à la liberté d'association, y compris le droit de former des organisations et des associations s'occupant d'affaires politiques et publiques et de s'y affilier, est un complément essentiel aux droits protégés par l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>72</sup>.

69. En outre, la Commission de Venise rappelle qu'il est assez courant que les associations jouent un rôle dans la « réalisation d'objectifs d'intérêt public »<sup>73</sup>, par exemple des objectifs dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit, et que de telles activités ne devraient pas être automatiquement considérées comme une ingérence dans les activités des organes ou fonctionnaires de l'Etat, ce qui est interdit par l'article 5(3) de la loi sur les OBNL et est maintenant accentué par les nouvelles dispositions de la loi à l'examen. Il est également rappelé que toute action à l'encontre d'une association et/ou de ses membres ne peut être entreprise que si les articles de son acte fondateur sont sans ambiguïté illégaux ou si des activités illégales spécifiques ont été entreprises<sup>74</sup>.

70. Au vu des considérations ci-dessus, la Commission de Venise conclut que le prétendu objectif de la loi de limiter et de restreindre l'action et l'impact des OBNL financés par l'étranger sur la vie politique du pays et les décisions des autorités publiques peut difficilement être considéré comme poursuivant des buts légitimes répondant à un besoin social réel et pressant dans une société démocratique, comme le prescrit le droit international en matière de droits de l'homme.

### 3. Nécessité et proportionnalité

71. Si elles visent à garantir des intérêts légitimes - ce qui, comme on vient de le dire, est très douteux -, les restrictions imposées aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, telles que la liberté d'association, doivent répondre à un besoin social pressant et constituer la mesure la moins intrusive pour y parvenir. En outre, les restrictions ne doivent pas porter atteinte au « fonctionnement démocratique de la société »<sup>75</sup> et c'est à l'État qu'il incombe de démontrer que ce n'est pas le cas. Lorsqu'ils adoptent des restrictions, les États jouissent d'un certain pouvoir discrétionnaire qui leur permet de tenir compte de leurs valeurs constitutionnelles, de leur expérience historique et des défis auxquels ils sont confrontés. Ce pouvoir d'appréciation reflète

<sup>70</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations, paragraphe 81.

<sup>71</sup> Voir CDH, [Observation générale n° 25 sur l'article 25](#), 27 août 1996, paragraphe 25.

<sup>72</sup> Ibid. paragraphe 26.

<sup>73</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)002](#) Rapport sur le financement des associations, paragraphe 9.

<sup>74</sup> Ibid. paragraphe 68.

<sup>75</sup> Doc. E/CN.4/1985/4, Principes de Syracuse sur les dispositions limitatives et dérogatoires du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1984, para. 20.

le fait que les États sont les mieux placés pour évaluer la situation sur leur territoire et décider des mesures à adopter. Dans le même temps, les États doivent toutefois prendre en considération l'importance des droits de l'homme et des libertés fondamentales protégés qui sont inscrits dans leur constitution et dans les traités internationaux par lesquels ils sont liés, et, lorsqu'ils envisagent des restrictions à la liberté d'association, le rôle significatif joué par les OSC dans les sociétés démocratiques.

72. La Commission de Venise rappelle que le financement étranger d'associations « peut susciter certaines *préoccupations* légitimes »<sup>76</sup> et que des mesures restrictives autres qu'une interdiction générale peuvent lui être appliquées. Toutefois, conformément aux normes internationales, elle a toujours souligné que ces mesures doivent être strictement nécessaires et proportionnées au but légitime, qui, comme indiqué précédemment, ne semble pas exister en l'espèce. Dans le rapport sur le financement des associations, la Commission de Venise décrit plusieurs mesures prises par les États à cet égard (règles fiscales spéciales, nécessité de transférer les fonds étrangers via un compte bancaire spécifique, nécessité d'utiliser les fonds étrangers à des fins spécifiques, etc.)<sup>77</sup>. Elle identifie également les mesures qui sont particulièrement problématiques et pour lesquelles une charge de la preuve accrue incombe à l'État qui doit prouver que ces mesures sont réellement nécessaires : la législation sur les « agents étrangers »/« représentants étrangers » est l'une de ces mesures.

73. En vertu du principe 4 des Principes généraux et directives 2023 visant à garantir le droit des organisations de la société civile d'avoir accès aux ressources<sup>78</sup>, publiés par le rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, « [p]our satisfaire à la condition de nécessité, les autorités doivent démontrer que la restriction peut réellement être efficace dans la poursuite du but légitime et qu'elle constitue le moyen le moins intrusif parmi ceux qui pourraient permettre d'atteindre l'objectif désiré. L'État doit également prouver que la mesure est nécessaire pour écarter une menace réelle et non hypothétique pour l'un des motifs de limitation, tels que la sécurité nationale ou l'ordre public ». Le principe 4 souligne également que « [l]orsqu'ils évaluent la proportionnalité d'une restriction imposée à l'accès des associations au financement, les États doivent examiner, en consultation avec le secteur de la société civile, si la mesure est excessivement lourde et si la nature et la sévérité des sanctions imposées en cas de non-respect sont proportionnées à la gravité de l'acte répréhensible. Les restrictions ne doivent pas porter atteinte à l'essence même du droit concerné, ni viser à en décourager l'exercice et avoir un effet dissuasif sur sa jouissance. »

74. Comme indiqué précédemment, la loi comporte quatre composantes principales, qui introduisent des restrictions à la liberté d'association, à savoir : a) l'introduction de la catégorie (et de l'étiquette) d'une OBNL « exerçant des fonctions de représentant étranger » ; b) l'introduction d'obligations légales supplémentaires pour une telle OBNL ; c) la réglementation des sanctions à l'encontre d'une telle OBNL ; et d) l'extension des compétences de surveillance et de contrôle des OBNL par le ministère de la justice. Bien qu'elles soient liées, ces quatre composantes seront examinées séparément afin d'évaluer leur compatibilité avec les conditions de nécessité et de proportionnalité.

*Catégorie (et label) d'un OBNL « exerçant des fonctions de représentant à l'étranger ».*

75. La Commission de Venise a souligné que les États devraient s'abstenir d'imposer des étiquettes négatives aux associations financées par des fonds étrangers, ce qui pourrait susciter la méfiance du public à l'égard de ces associations et avoir un effet dissuasif sur leurs activités légitimes<sup>79</sup>. Dans cette optique, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que le fait d'apposer l'étiquette d'« agent étranger » aux OSC qui recevaient des fonds

<sup>76</sup> Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, paragraphe 221.

<sup>77</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations, paragraphes 47-51.

<sup>78</sup> [Doc. A/HRC/53/38/Add.4](#), 23 juin 2023.

<sup>79</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations, p. 45.

d'entités étrangères était « susceptible d'avoir un effet fortement dissuasif et stigmatisant sur leurs activités ». Cette étiquette leur donne l'impression d'être sous contrôle étranger, au mépris du fait qu'elles se considèrent comme des membres de la société civile nationale travaillant à la défense du respect des droits de l'homme, de l'État de droit et du développement humain... »<sup>80</sup>. De même, le rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association a appelé les États à reconnaître que « les mesures réglementaires qui obligent les bénéficiaires de fonds étrangers à adopter des étiquettes négatives constituent des entraves injustifiées au droit de rechercher, de recevoir et d'utiliser des fonds »<sup>81</sup>. En outre, selon le principe 7 des Principes généraux et directives visant à garantir le droit des organisations de la société civile d'avoir accès aux ressources (2023)<sup>82</sup>, publié par le même rapporteur spécial des Nations unies, « les États et les agents de l'État ne doivent pas soumettre les associations au harcèlement, à des campagnes de diffamation et à d'autres formes de stigmatisation, à des menaces, à des audits indus et à d'autres attaques sur la base de leurs sources de financement ». La réception de fonds étrangers en tant que telle ne justifie pas l'imposition de mesures restrictives supplémentaires, ni de mesures de stigmatisation telles que l'obligation pour toutes les associations recevant des fonds étrangers d'être étiquetées comme « agents étrangers », ni de ciblage, que ce soit par des procédures d'audit, l'imposition de sanctions ou autres ». La Commission de Venise partage ce point de vue.

76. Les organisations à but non lucratif établies en République kirghize, qui reçoivent des fonds de sources étrangères et participent à des « activités politiques » sur le territoire de la République kirghize, constituent désormais une nouvelle catégorie, celle des « organisations à but non lucratif exerçant les fonctions d'un représentant étranger ». Ces organisations à but non lucratif seront inscrites dans un registre électronique public distinct et seront tenues d'utiliser ce label négatif dans tous les documents qu'elles produisent et diffusent. Les OBNL qui ne s'enregistraient pas seraient passibles de sanctions : Le ministère de la justice pourrait suspendre leurs activités pour une durée maximale de six mois sans autorisation préalable d'un tribunal et, par la suite, demander à un tribunal de les liquider (voir la section ci-dessous sur les sanctions).

77. Il convient de noter que le terme « représentant étranger » a remplacé le terme « agent étranger », qui figurait dans la version 2013 du projet de loi. Bien que le nouveau terme soit un peu moins péjoratif que le précédent, il a toujours des connotations négatives et stigmatisantes. On peut soutenir qu'il suggère que les OBNL ayant ce statut servent les intérêts d'un État ou d'une organisation étrangère plutôt que ceux du pays et de sa population<sup>83</sup>. Comme indiqué précédemment, rien dans la note explicative ne justifie une telle suggestion. De plus, étant donné que la catégorie des OBNL exerçant des fonctions de représentant étranger comprend tous les OBNL recevant un financement étranger, aussi minime soit-il, une telle suggestion semble très peu plausible.

78. En outre, l'expression suggérant que certaines OBNL servent les intérêts d'entités étrangères est en fait stigmatisante. Son utilisation est donc très susceptible d'avoir des conséquences négatives sur la réputation et les activités réelles de ces OBNL, en suscitant la méfiance et la suspicion du public à leur égard. Elle implique que ces OBNL servent des intérêts étrangers et ne travaillent pas au profit de leurs propres communautés cibles ou de leur pays.

---

<sup>80</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Ecodefence et autres c. Russie*, requête n° 9988/13+, 14 juin 2022, paragraphe 136.

<sup>81</sup> Doc. A/HRC/23/39, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, 24 avril 2013, para. 20.

<sup>82</sup> Doc. A/HRC/53/38/Add.4, 23 juin 2023.

<sup>83</sup> ICNL, Loi de la République kirghize sur les amendements à la loi de la République kirghize sur les organisations non commerciales (également connue sous le nom de loi sur les représentants étrangers), mise à jour le 4 avril 2024, p. 5.

79. Selon les informations disponibles, la majorité des OBNL de la République kirghize dépendent entièrement de financements provenant de sources étrangères, alors que, dans le même temps, les financements étrangers diminuent et que les sources de financement locales font défaut<sup>84</sup>. Il y a donc lieu de craindre, comme l'a confirmé la délégation de la Commission de Venise lors de sa visite à Bichkek, que bon nombre des organisations à but non lucratif concernées soient contraintes de fermer leurs portes pour éviter d'être stigmatisées en tant que « représentants étrangers », exposées à des contrôles potentiellement arbitraires de la part des autorités et obligées de payer pour des audits annuels<sup>85</sup>. En outre, les OBNL qui décident de se faire enregistrer en tant que « représentants étrangers » pourraient finir par devoir recourir à l'autocensure. Ceci, à son tour, ruinerait leurs activités légitimes de plaidoyer public et leur participation essentielle au débat public, et affecterait négativement les activités concernant la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés dans le pays. En outre, bien que la loi ne vise pas directement les organes de presse, elle s'applique aux organisations de défense des droits des médias et aux organisations à but non lucratif qui gèrent plusieurs des principaux sites d'information indépendants du pays. Ces médias, qui jouent un rôle de surveillance publique, ne pourront pas s'exprimer car cela pourrait être considéré comme une « participation à des activités politiques ».

*Obligations légales supplémentaires pour les OBNL exerçant des fonctions de représentant à l'étranger*

80. La loi (nouvel article 17<sup>1</sup>) (complétée par le règlement du Cabinet des ministres du 27 août 2024) introduit des obligations légales supplémentaires pour les OBNL exerçant les fonctions d'un représentant étranger. Ces obligations sont principalement triples et englobent : a) l'obligation d'enregistrer et de fournir des données concernant les fondateurs et le responsable à publier dans un registre public spécial créé pour ces OBNL, b) les obligations de divulgation, c'est-à-dire l'obligation d'utiliser le label sur tous les documents et informations produits et distribués par ces OBNL, et c) les obligations de déclaration, c'est-à-dire l'obligation de soumettre chaque année un rapport d'audit d'un auditeur indépendant.

81. La Commission de Venise rappelle tout d'abord que les autorités kirghizes n'ont pas démontré de manière convaincante pourquoi certains OBNL - ceux qui entrent dans la catégorie des OBNL exerçant des fonctions de représentant étranger - devraient avoir des obligations juridiques particulières par rapport à d'autres personnes morales. Cela semble constituer en soi une violation du droit à la liberté d'association et du principe de non-discrimination. En outre, certaines des obligations supplémentaires soulèvent d'autres problèmes de compatibilité avec les normes internationales. Il convient de noter à cet égard qu'en vertu des lignes directrices 2023 visant à garantir le droit des organisations de la société civile d'avoir accès aux ressources, publiées par le rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, les États devraient abroger les lois et les mesures réglementaires qui restreignent indûment le financement étranger, y compris les mesures exigeant des obligations de déclaration ou de divulgation publique supplémentaires, lourdes et excessivement intrusives, de la part des OSC qui cherchent à accéder à des fonds étrangers ou à les utiliser<sup>86</sup>.

82. En ce qui concerne l'obligation de s'enregistrer et de fournir des données à publier dans le nouveau registre électronique spécial, la Commission de Venise souligne que les associations ne devraient pas être soumises à une obligation générale de divulguer les noms (et adresses) de leurs membres (comme cela semble être possible en vertu de l'article 8 du règlement du Cabinet susmentionné), car cela serait incompatible à la fois avec leur droit à la liberté

<sup>84</sup> ICNL, Civic Freedom Monitor, République kirghize, mis à jour le 23 avril 2024.

<sup>85</sup> En avril 2024, après l'adoption de la loi, l'Open Society Foundations a annoncé la fermeture de sa fondation nationale au Kirghizistan. Lors de sa visite à Bichkek, la délégation de la Commission a été informée que cette fondation était en cours de liquidation.

<sup>86</sup> Op. cit. paragraphe 50.



d'association et avec le droit au respect de la vie privée<sup>87</sup>. L'article 17<sup>1</sup> (1) de la loi indique que « le registre comprend le nom de l'organisation sans but lucratif, des informations sur les fondateurs et le directeur ». L'article 17<sup>1</sup> (2) ajoute toutefois que « la procédure de tenue du registre, y compris les exigences relatives aux données qu'il contient, est établie par l'organisme autorisé ». Ainsi, il appartient au ministère de la Justice de « préciser, par son arrêté, les informations qu'un « représentant étranger » doit fournir sur ses fondateurs et son directeur en vue de leur inscription au registre »<sup>88</sup>. C'est ce qu'a fait l'arrêté n° 169 du 9 septembre 2024 précité relatif à la mise en œuvre du règlement (et de la résolution) du Cabinet des ministres. Toutefois, la Commission note que les informations privées, y compris les données personnelles, ne devraient pas être demandées et rendues accessibles au grand public, car cela violerait le droit à la vie privée (article 17 du PIDCP et article 29 de la Constitution)<sup>89</sup>.

83. La Commission de Venise note en outre que la loi elle-même reste muette sur la procédure et les conditions de radiation de l'enregistrement. Il est préoccupant qu'une question aussi importante pour la liberté d'association et le fonctionnement des OBNL ait été laissée au règlement du Cabinet des ministres (§§25-28, sur le contenu voir ci-dessus).

84. En ce qui concerne les obligations de rapport, c'est-à-dire l'obligation de soumettre un rapport d'audit annuel d'un auditeur indépendant, la Commission de Venise rappelle et souligne que des obligations de rapport excessivement lourdes ou coûteuses, telles qu'elles sont actuellement établies par le règlement du Cabinet, conduiront à un environnement de surveillance excessive de l'Etat qui n'est guère propice à la jouissance effective de la liberté d'association<sup>90</sup>, alors qu'un audit ne devrait pas équivaloir à une inspection ou à une réconciliation des comptes. Le processus d'audit ne doit en aucun cas aboutir au harcèlement d'une association<sup>91</sup>. L'audit annuel implique des coûts financiers supplémentaires que les petites organisations à but non lucratif peuvent ne pas être en mesure d'assumer. Le Centre international pour le droit des organisations à but non lucratif (ICNL) a exprimé la crainte qu'« en conséquence de cette exigence financièrement lourde, certains OBNL seront contraints de cesser leurs activités en raison d'un manque de fonds pour payer des audits indépendants. D'autres devront réorienter des fonds qui auraient pu être utilisés pour soutenir des personnes ayant besoin d'assistance »<sup>92</sup>. Les audits annuels peuvent donc constituer une charge importante qui ne semble pas être justifiée par une nécessité particulière. Des exigences aussi lourdes et bureaucratiques en matière de rapports peuvent finir par entraver le travail légitime effectué par les associations et mettre en péril leur existence légitime puisqu'elles deviennent de facto soumises à un contrôle administratif permanent.

### *Sanctions prévues par la loi*

85. Le défaut d'enregistrement d'un OBNL « exerçant les fonctions d'un représentant étranger », ou le défaut d'indication du label sur le matériel et les informations qu'il produit ou distribue, ou le défaut de présentation d'un audit annuel, aura les conséquences juridiques prévues par l'article 17<sup>1</sup> (7-10) de la loi modifiée sur les OBNL. Comme indiqué précédemment, ces conséquences

<sup>87</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations, paragraphe 167.

<sup>88</sup> [ICNL](#), Loi de la République kirghize sur les amendements à la loi de la République kirghize sur les organisations non commerciales (également connue sous le nom de loi sur les représentants étrangers), mise à jour le 4 avril 2024, p. 6.

<sup>89</sup> Voir également Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, 17 décembre 2014, paragraphe 164.

<sup>90</sup> Voir par exemple 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 », para. 40.

<sup>91</sup> Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, 17 décembre 2014, paragraphe 233.

<sup>92</sup> [ICNL](#), Loi de la République kirghize sur les amendements à la loi de la République kirghize sur les organisations non commerciales (également connue sous le nom de loi sur les représentants étrangers), mise à jour le 4 avril 2024, p. 6.

comprennent : a) l'émission par le ministère de la justice d'une notification écrite ; b) la suspension des activités de l'OBNL concerné ; et c) la liquidation par un tribunal. En vertu des lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, la législation peut introduire des sanctions administratives, civiles et pénales pour les associations, comme pour d'autres entités, en cas de violation des réglementations pertinentes<sup>93</sup>. Toutefois, lorsqu'elles décident d'appliquer des sanctions, les autorités doivent veiller à appliquer la mesure la moins perturbatrice et la moins destructrice du droit à la liberté d'association<sup>94</sup>.

86. La Commission de Venise se félicite que l'imposition d'une sanction formelle soit précédée d'un avertissement contenant des informations sur les violations alléguées et accordant un délai (un mois) à l'OBNL concernée pour rectifier les irrégularités susmentionnées. Toutefois, elle souligne également que l'association doit disposer d'un délai suffisant pour rectifier la violation ou l'omission<sup>95</sup> et note que le délai prévu par la loi, à savoir un délai n'excédant pas un mois, peut s'avérer excessivement court, notamment en cas de non-présentation d'un rapport d'audit annuel. La Commission de Venise s'interroge en outre sur la nécessité de laisser à un organe exécutif, le ministère de la Justice, le soin de déterminer à *première vue* qu'une certaine entité aurait dû être enregistrée en tant qu'OBNL exerçant les fonctions d'un représentant étranger. Une telle détermination requiert une expertise particulière ainsi qu'une neutralité et une impartialité dont on peut difficilement s'attendre à ce qu'elles soient disponibles au sein d'un organe exécutif.

87. De même, le pouvoir du ministère de la justice de suspendre pour une période allant jusqu'à six mois les activités d'une organisation à but non lucratif qui n'élimine pas les violations présumées de la loi sur les organisations à but non lucratif suscite des inquiétudes. Il est souligné qu'en vertu des lignes directrices 2023 visant à garantir le droit des organisations de la société civile d'avoir accès aux ressources, publiées par le rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, « des infractions mineures, telles que la non-présentation ou la non-publication d'états financiers, ne devraient jamais conduire à une inspection renforcée, à la suspension ou à la dissolution d'une association. Au contraire, l'association devrait être invitée à rectifier rapidement sa situation »<sup>96</sup>. Selon ces lignes directrices, « la suspension d'une association ne peut être fondée que sur des violations graves de la loi, telles que des menaces potentielles pour la sécurité de l'État ou de certains groupes, ou pour les valeurs démocratiques fondamentales, et ne doit être imposée qu'à la suite d'une décision judiciaire »<sup>97</sup>.

88. La Commission de Venise rappelle que « les sanctions équivalant à une suspension effective des activités sont de nature exceptionnelle. Elles ne devraient être appliquées que dans les cas où la violation entraîne une menace grave pour la sécurité de l'Etat ou de certains groupes, ou pour les principes démocratiques fondamentaux »<sup>98</sup>. Elle rappelle également qu'une suspension prolongée des activités conduirait en fait à un gel des opérations d'une association, ce qui entraînerait une sanction équivalente à la dissolution<sup>99</sup>. Étant donné que la loi rend la suspension possible en cas de non-élimination d'une violation présumée et que la période de suspension peut être assez longue, ces normes ne sont pas vraiment respectées.

89. La Commission se félicite que la décision de suspension puisse faire l'objet d'un recours devant un tribunal en vertu de la loi sur les activités et procédures administratives. Elle rappelle toutefois que les recours contre les sanctions imposées devraient avoir pour effet de suspendre l'exécution des sanctions jusqu'à ce que les recours soient terminés<sup>100</sup>. Ce n'est pas le cas en

<sup>93</sup> Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, 17 décembre 2014, paragraphe 235.

<sup>94</sup> Ibid. paragraphe 237.

<sup>95</sup> Ibid. paragraphe 238.

<sup>96</sup> [Doc. A/HRC/53/38/Add.4](#), 23 juin 2023, para. 53.

<sup>97</sup> Idem.

<sup>98</sup> Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, 17 décembre 2014, paragraphe 239.

<sup>99</sup> Ibid. paragraphe 255.

<sup>100</sup> Ibid. paragraphe 240.

vertu de la loi, ce qui crée le risque de situations dans lesquelles de longues procédures d'appel conduisent à la disparition de facto de l'association en raison de comptes gelés ou de sanctions élevées, même lorsque l'appel est finalement couronné de succès<sup>101</sup>. Bien que dans des cas exceptionnels concernant des crimes graves ou des intérêts de sécurité nationale, l'effet suspensif puisse être supprimé, une telle suppression ne doit pas être la règle générale, comme c'est le cas en vertu de la loi.

90. Enfin, la Commission de Venise se félicite que la liquidation d'un OBNL ne puisse être décidée que par un tribunal, en vertu de l'article 96 du Code civil. Elle note également avec satisfaction qu'en vertu de cette disposition, une telle liquidation ne peut avoir lieu qu'en cas de violations répétées ou graves de la loi ou de mise en œuvre systématique d'activités contraires aux objectifs statutaires de la personne morale. En effet, selon les lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, les associations ne devraient pas être interdites ou dissoutes en raison d'infractions mineures<sup>102</sup>. Selon ces lignes directrices, la charge de la preuve pour les violations entraînant des sanctions à l'encontre des associations devrait toujours incomber aux autorités. Il s'agit notamment de fournir des preuves adéquates pour étayer l'allégation d'une violation entraînant des sanctions. En outre, il est souligné que les procédures conduisant à l'imposition de sanctions doivent être transparentes et claires, mais qu'il n'est pas nécessaire qu'elles soient toujours accompagnées d'une grande publicité. Il s'agit de veiller à ce que le droit du public à l'information soit correctement mis en balance avec les dommages potentiels causés à la réputation de l'association avant qu'une décision ne soit prise quant à sa responsabilité ou à sa culpabilité<sup>103</sup>.

#### *Nouveaux pouvoirs de contrôle des OBNL par le ministère de la Justice*

91. En vertu de la loi, le ministère de la justice a obtenu certains nouveaux pouvoirs de contrôle sur les organisations à but non lucratif. Il doit « exercer un contrôle sur la conformité des activités d'une organisation à but non lucratif avec les objectifs prévus dans ses documents constitutifs et la législation de la République kirghize ». Pour ce faire, le ministère de la justice peut : a) demander aux organes directeurs des OBNL leurs documents administratifs ; b) demander et recevoir des informations sur les activités financières et économiques des OBNL de la part des institutions étatiques (et non étatiques) concernées ; c) envoyer ses représentants pour participer aux événements organisés par les OBNL ; et d) effectuer des inspections sur la conformité des activités des OBNL avec les objectifs prévus dans leurs documents constitutifs (article 17<sup>1</sup> (11)). Le ministère de la justice a également acquis les pouvoirs mentionnés précédemment, c'est-à-dire le pouvoir d'adopter des règlements spécifiques ou le pouvoir d'émettre un avertissement, de suspendre les activités d'un OBNL ou de faire appel à un tribunal pour la liquidation d'un OBNL.

92. Certaines des préoccupations formulées ci-dessus s'appliquent également ici. Par exemple, lorsqu'il édicte des règlements, le ministère de la justice doit s'assurer qu'il n'outrepasse pas les limites de son pouvoir discrétionnaire légal et qu'il n'agit pas de manière arbitraire. Ou, lorsqu'il demande et reçoit un document d'une OBNL et des informations des institutions publiques, le ministère doit veiller à ce que le droit à la vie privée et à la protection des données personnelles soit pleinement respecté (article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et article 29 de la Constitution)<sup>104</sup>.

93. En outre, la Commission de Venise doute que le ministère de la Justice ait la capacité d'envoyer ses représentants assister aux réunions des organisations à but non lucratif financées par l'étranger qui, comme indiqué précédemment, sont actuellement au nombre d'environ 10 000 dans le pays. En ce qui concerne les réunions publiques, il incombe généralement aux forces de

---

<sup>101</sup> Ibid. paragraphe 240.

<sup>102</sup> Ibid. paragraphe 253.

<sup>103</sup> Ibid. paragraphe 241.

<sup>104</sup> Voir également, Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, 17 décembre 2014, paragraphe 164.

l'ordre d'assurer l'ordre et de prévenir les actes illicites lors de ces réunions. Leur présence ne tend pas à être une règle générale, mais plutôt à n'intervenir qu'en cas de soupçon sérieux et d'informations indiquant que de tels actes pourraient se produire ou sont en train de se produire<sup>105</sup>. En ce qui concerne les événements non publics d'une association, la Commission de Venise rappelle qu'en aucun cas la législation ne devrait imposer ou permettre la présence d'agents de l'Etat à des réunions non publiques d'associations, à moins qu'ils ne soient invités par l'association elle-même<sup>106</sup>.

94. En ce qui concerne le pouvoir du ministère de la Justice de mener des inspections sur la conformité des activités des OBNL avec les objectifs prévus par leurs documents constitutifs, la Commission de Venise rappelle que les Etats ont le droit de s'assurer que le but et les activités d'une association sont conformes aux règles établies par la législation, mais qu'ils doivent le faire d'une manière compatible avec leurs obligations internationales. Par conséquent, les organes de l'Etat devraient pouvoir exercer une sorte de contrôle limité sur les activités des organisations à but non lucratif en vue d'assurer le respect de la législation pertinente dans le secteur de la société civile, mais ce contrôle ne devrait pas être déraisonnable, trop intrusif ou perturber les activités licites<sup>107</sup>.

95. La Commission note également qu'il devrait y avoir une présomption en faveur de la légalité de l'établissement des associations et de leurs objectifs et activités, indépendamment des formalités applicables à l'établissement<sup>108</sup>. Par conséquent, les inspections prévues à l'article 17<sup>1</sup> (11) devraient être exceptionnelles et réservées aux situations où il existe un soupçon de violation grave de la législation, et ne devraient avoir pour but que de confirmer ou d'infirmer ce soupçon<sup>109</sup>. Il est important de noter que ces inspections ne devraient être autorisées que sur décision de justice, lorsqu'il existe des preuves évidentes d'une éventuelle violation de la législation en vigueur<sup>110</sup>. La loi semble conférer au ministère de la justice des compétences d'ingérence excessivement étendues. Il existe un risque supplémentaire que ces inspections non programmées, si elles ne sont pas fondées sur des motifs juridiques clairs et sur une décision judiciaire légitimante, constituent un outil d'intimidation et de harcèlement potentiel entre les mains des autorités, qui pourrait être utilisé contre les organisations qui expriment des critiques ou des opinions dissidentes.

96. La Commission de Venise note également avec une vive inquiétude que les motifs et la procédure de conduite des inspections ne sont pas indiqués dans la loi et qu'aucune limite n'est fixée à la fréquence de ces inspections. Les motifs et la procédure concernant les inspections ont été laissés à et ont été réglementés par le règlement d'application du Cabinet des ministres (§36 et suivants). Aucune réglementation ne semble toutefois avoir été mise en place en ce qui concerne la fréquence des inspections. La Commission rappelle qu'en vertu des lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, pour garantir une plus grande transparence et accroître l'indépendance réglementaire, la législation doit définir les motifs d'inspection des associations, la durée des inspections et les documents qui doivent être produits lors de

---

<sup>105</sup> Voir également l'Observation générale n° 37 (2020) du CDH sur le droit de réunion pacifique (article 21), 17 septembre 2020, paragraphes 74-95.

<sup>106</sup> Commission de Venise et BIDDH, CDL-AD(2014)046, Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, 17 décembre 2014, paragraphe 176.

<sup>107</sup> 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 », para. 40 ; 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 des organisations à but non lucratif, para. 61.

<sup>108</sup> Commission de Venise et BIDDH, CDL-AD(2014)046, Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, 17 décembre 2014, paragraphe 26.

<sup>109</sup> Ibid. paragraphe 231.

<sup>110</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2013)030, Avis intermédiaire conjoint sur le projet de loi modifiant la loi sur les organisations non commerciales et d'autres actes législatifs de la République kirghize, paragraphe 77.

l'inspection<sup>111</sup>. Il est également rappelé que les inspections menées dans le but premier de vérifier le respect des procédures internes d'une association ne devraient pas être autorisées<sup>112</sup>. Toutes les normes susmentionnées devraient être expressément incorporées dans la loi sur les OBNL.

97. Au vu de l'analyse qui précède, la Commission de Venise considère que, à supposer qu'elles poursuivent un but légitime, ce qui est plus que douteux, les restrictions introduites par la loi à la liberté d'association des OBNL à financement étranger, et des OBNL en général, ne remplissent pas les conditions de nécessité et de proportionnalité. Les autorités n'ont fourni aucun argument convaincant pour démontrer que ces restrictions répondent à un besoin social pressant dans une société démocratique ou qu'elles sont les moins intrusives possibles. Si elles étaient appliquées, elles conduiraient plutôt à un découragement et auraient un sérieux effet paralysant, affectant négativement la liberté d'association dans le pays.

#### **D. Accès à des voies de recours effectives**

98. Il est rappelé qu'en vertu de l'article 2, paragraphe 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la République kirghize est tenue : « a) Garantir que toute personne dont les droits ou libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ; b) Garantir que tout recours sera examiné par les autorités judiciaires, administratives ou législatives compétentes, ou par toute autre autorité compétente prévue par l'ordre juridique de l'État, et développer les possibilités de recours juridictionnel ; c) Garantir que les autorités compétentes mettront en œuvre les recours ainsi accordés ».

99. La Commission de Venise rappelle que, selon les Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, les associations, leurs fondateurs et leurs membres doivent avoir accès à des recours effectifs pour contester ou demander le réexamen des décisions affectant l'exercice de leurs droits, ce qui signifie qu'ils doivent avoir le droit d'intenter une action en justice ou de faire appel et d'obtenir un réexamen judiciaire de toute action ou inaction des autorités affectant leurs droits ; les recours doivent être rapides et inclure une réparation adéquate<sup>113</sup>.

100. La Commission souligne également qu'un contrôle judiciaire indépendant et impartial des restrictions légales imposées et des mesures non légales prises à l'encontre des associations qui souhaitent recevoir et utiliser des fonds étrangers est d'autant plus important que ces réglementations ou mesures peuvent servir un objectif politique étranger à la liberté d'association. Elles peuvent être dirigées contre une association particulière ou un groupe d'associations, ou contre un donateur étranger particulier ou un groupe de donateurs. Il peut en résulter des restrictions discriminatoires, des mesures arbitraires et des abus de pouvoir. En général, ce type de comportement gouvernemental est contraire à l'ordre juridique de l'État concerné, mais dans la plupart des cas, les associations ne peuvent trouver une protection efficace que si elles peuvent compter sur un recours juridique devant un tribunal indépendant et impartial disposant de pouvoirs suffisants pour annuler ces restrictions juridiques ou les laisser inappliquées, pour interdire ces mesures non juridiques ou en supprimer les effets, ou pour accorder des dommages-intérêts, et ce dans le cadre d'une procédure équitable et rapide. Cela confirme l'importance de l'existence d'un pouvoir judiciaire indépendant dans le pays.

---

<sup>111</sup> Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, 17 décembre 2014, paragraphe 229.

<sup>112</sup> Ibid. paragraphe 178.

<sup>113</sup> Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, principe 11 et paragraphe 36. Voir également les Lignes directrices 2023 visant à garantir le droit des organisations de la société civile d'avoir accès aux ressources, publiées par le rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, citées ci-dessus.

Son absence peut créer le risque que les mesures discriminatoires ou indûment restrictives restent en vigueur<sup>114</sup>.

101. Le nouvel article 17<sup>1</sup> (8) introduit par la loi prévoit expressément un recours judiciaire uniquement dans le cas d'une décision de suspension d'un OBNL, qui peut faire l'objet d'un appel conformément à la loi relative aux activités et procédures administratives. La décision de suspension des activités peut faire l'objet d'un recours conformément à la loi « sur les fondements de l'activité administrative et des procédures administratives »<sup>115</sup>.

102. Il convient également de noter avec inquiétude qu'étant donné que la loi (et le règlement du cabinet des ministres qui en découle) ne remplit pas la condition de légalité en raison, *entre autres*, de son imprécision, elle pourrait bien conférer aux autorités exécutives et judiciaires un pouvoir discrétionnaire excessif, ce qui, dans ce dernier cas, pourrait conduire à un rejet systématique des demandes de réparation des OBNL concernées par la loi. En outre, la loi est muette sur les mesures correctives qui peuvent être prises dans les cas de liquidation ou de décisions du ministère de la justice liées aux formes susmentionnées de contrôle étendu et intrusif des OBNL. Cette situation est aggravée par des rapports d'experts exprimant de sérieuses inquiétudes quant à l'indépendance et à l'impartialité des tribunaux en République kirghize<sup>116</sup>, ainsi que par l'environnement politique et juridique susmentionné, qui favorise les limitations au détriment de la pleine jouissance de la liberté d'association (et d'expression), ce qui a des répercussions négatives sur les OBNL.

103. En conclusion, la Commission de Venise doute que la loi (accompagnée du règlement du Cabinet des ministres) puisse être considérée comme un dispositif correctif efficace, alors que les sanctions pour non-respect prévues et analysées précédemment sont sévères et que celle concernant la suspension des activités est disproportionnée.

## VI. Conclusion

104. À la demande du ministre de la Justice de la République kirghize, la Commission de Venise a évalué la loi modifiant la « loi sur les organisations à but non lucratif », en tenant compte, le cas échéant, du règlement d'application du Cabinet des ministres, qui a été adopté par le *Jogorku Kenesh* le 14 mars 2024, signé par le président de la République kirghize le 2 avril 2024 et est entré en vigueur le 15 avril 2024. Le texte de la loi est assez similaire au projet de loi discuté en République kirghize en 2013, qui a fait l'objet d'une évaluation critique par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH et n'a finalement pas été adopté. Il présente également d'importantes similitudes avec les lois sur les « agents étrangers » envisagées ou adoptées ces dernières années dans d'autres pays, tels que la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie et la Fédération de Russie.

105. La Commission de Venise regrette que la République kirghize ait procédé à l'adoption de cette loi, malgré le fait qu'en 2013 la Commission de Venise et le BIDDH avaient recommandé de ne pas procéder à l'adoption d'un projet de loi très similaire, et malgré les très vives critiques exprimées par les OSC et les institutions internationales, y compris les organes des Nations Unies, à l'égard du nouveau projet de loi et de son adoption. La Commission est également préoccupée par le fait que cette loi a été adoptée dans le cadre d'un processus de consultation publique limité, alors qu'elle est complexe et très controversée, et qu'il n'y a pas eu de

<sup>114</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations, 18 mars 2019, paragraphe 130.

<sup>115</sup> Loi de la République kirghize n° 210 sur la base des activités administratives et des procédures administratives, 31 juillet 2015.

<sup>116</sup> Notamment, dans ses [observations finales de 2022](#) sur le troisième rapport périodique du Kirghizistan (§37), le CDH des Nations Unies a noté qu'il était « préoccupé par les informations faisant état d'un manque d'indépendance et d'impartialité dans le système judiciaire de l'État partie, en particulier en raison de l'implication du président dans la sélection et la nomination des juges, ainsi que des allégations de pressions politiques, y compris dans des affaires politiques très médiatisées ». Voir également Freedom House, [Nations in Transit 2023](#) ; [Freedom in the World 2024](#) (Kyrgyzstan).

consultation publique sur le règlement du Cabinet des ministres qui a suivi, comme le prévoit également le droit national. En outre, les autorités n'ont fourni aucune justification adéquate, y compris une analyse et des données concrètes montrant de manière convaincante que l'introduction de cette loi répondait à un besoin social réel et pressant dans une société démocratique.

106. La loi (et le règlement d'application du Cabinet des ministres) a introduit dans l'ordre juridique de la République kirghize la catégorie des « organisations à but non lucratif exerçant les fonctions d'un représentant étranger », a établi des obligations supplémentaires (enregistrement, divulgation et déclaration) pour ces OBNL, a introduit un mécanisme de sanctions applicable en cas de violation présumée de ces obligations, et a renforcé les pouvoirs de contrôle de l'exécutif à l'égard de ces OBNL et des OBNL en général.

107. La Commission de Venise note que les Etats ont le droit et, en fait, l'obligation d'établir le cadre juridique pour le fonctionnement des associations. Elle note également qu'ils peuvent imposer des restrictions à la liberté d'association, mais que ces restrictions doivent satisfaire aux conditions de légalité, de légitimité, de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination prévues par la Constitution de la République kirghize et les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, auquel la République kirghize est partie. La loi examinée n'est pas conforme à ces normes.

108. La loi contient des définitions vagues et potentiellement globales, en particulier celle des OBNL exerçant des fonctions de représentant étranger et des activités politiques, et accorde un très large pouvoir discrétionnaire en matière de sanction et de contrôle, en particulier au ministère de la justice. Cette situation est aggravée par le règlement ultérieur du Cabinet des ministres, dont les dispositions dépassent notablement le champ d'application de la loi. Ainsi, ni la loi ni le règlement ne sont compatibles avec la condition de légalité. Les objectifs poursuivis par la loi ne sont pas clairement stipulés et il est donc impossible de conclure que la condition de légitimité est remplie. Enfin, les autorités kirghizes n'ont produit aucune donnée justifiant la nécessité d'introduire une réglementation spéciale pour les OBNL recevant des fonds étrangers et menant des activités politiques vaguement définies. Une telle réglementation est donc incompatible avec le droit à la liberté d'association ainsi qu'avec le principe de non-discrimination. Certaines dispositions de la loi (et du règlement du Cabinet des ministres) suscitent en outre des inquiétudes quant aux violations potentielles d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales tels que la liberté d'expression et le droit à la vie privée.

109. L'application de la loi (ainsi que le règlement du Cabinet des ministres qui en découle) comporte le risque sérieux et réel de stigmatiser, de réduire au silence et finalement d'éliminer les OBNL du pays qui reçoivent ne serait-ce qu'une petite partie de leurs fonds de l'étranger. En particulier, il existe un risque réel que les OBNL critiques à l'égard du gouvernement soient affectées, ce qui nuira à un débat public ouvert et informé, à la démocratie et à l'État de droit. La situation est aggravée par le fait que la loi ne semble pas prévoir un système de recours complet devant des tribunaux indépendants et impartiaux.

110. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise estime que la loi porte un coup sévère au bilan du pays en matière de droits de l'homme et d'Etat de droit, alors qu'il jouissait jusqu'à récemment d'une réputation méritée en Asie centrale en tant que fervent défenseur des droits de l'homme et des libertés, ainsi que des organisations de la société civile. La Commission recommande donc aux autorités kirghizes d'abroger la loi et de réviser la loi sur les organisations à but non lucratif, afin de créer un environnement libre et favorable à la société civile, pleinement conforme aux normes internationales en matière de droits de l'homme et aux obligations juridiques internationales du pays.

111. La Commission de Venise note avec intérêt la déclaration faite par les fonctionnaires du ministère de la Justice à la délégation de la Commission lors de sa visite à Bichkek, selon laquelle les autorités sont ouvertes à des discussions d'experts sur la loi et désireuses de poursuivre leur

coopération avec la Commission. La Commission de Venise s'en félicite et reste à la disposition des autorités kirghizes pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.