CONSEIL D'EXPERTS DU DROIT EN MATIÈRE D'ONG
CONF/EXP(2026) 5

1er juin 2026

CONSEIL D'EXPERTS SUR LE DROIT EN MATIÈRE D'ONG

AVIS SUR LA COMPATIBILITÉ DE LA LOI BULGARE SUR LA TRANSPARENCE DE LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS AVEC LES NORMES EUROPÉENNES

Adopté par le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe

* Les avis exprimés dans le présent document n'engagent que leur(s) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Conseil de l'Europe.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ 3
A. Introduction 5
B. Contexte de l'adoption de la loi 6
C. Principales dispositions de la loi 7
D. Conformité aux normes européennes 13
E. Conclusion 22

RÉSUMÉ

Le présent avis porte sur la compatibilité de la loi de 2026 relative à la représentation d'intérêts (lobbying) de la République de Bulgarie (adoptée par le Parlement le 19 mars 2026) avec les normes européennes.

Plusieurs motifs de préoccupation concernant la conformité de cette loi à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) sont relevés dans ce document, notamment au regard des principes de légalité, de proportionnalité et de non-discrimination tels qu'ils ressortent de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Premièrement, la loi ne satisfait pas à l'exigence de sécurité juridique (« prévue par la loi »), car plusieurs notions essentielles qui déterminent l'obligation d'inscription au registre de transparence ne sont pas suffisamment bien définies. Des ambiguïtés subsistent quant à la signification des termes « communication/contact » avec les organismes publics désignés, à la portée de l'expression « à titre commercial » dans le cadre de la représentation d'intérêts, ainsi qu'aux notions d'« organisation spécialisée », de « ressources matérielles et humaines » et de « tiers ». Ce manque de clarté laisse aux autorités une marge d'appréciation excessive pour déterminer si l'inscription au registre est obligatoire.

Deuxièmement, la loi soulève des préoccupations concernant le respect du principe de proportionnalité. Alors que certaines organisations professionnelles et sectorielles bénéficient d'exemptions, les organisations non gouvernementales (ONG) qui défendent des causes d'intérêt général, notamment dans les domaines des droits humains, de la démocratie, de l'État de droit et de la protection de l'environnement, sont soumises à de lourdes obligations d'inscription et de présentation de rapports. La définition large de la « représentation d'intérêts » risque également d'englober des formes courantes de participation du public à l'élaboration des politiques publiques. Cette approche semble incompatible avec les normes internationales et les bonnes pratiques en la matière, notamment la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que les principes du Conseil de l'Europe et de l'OCDE, qui mettent en garde contre les restrictions excessives à la participation de la société civile. D'autres questions de proportionnalité se posent en raison du caractère redondant de certaines obligations de communication d'informations et d'un régime de sanctions qui peut s'avérer excessif, compte tenu de l'imprécision de dispositions essentielles et du préjudice limité que pourraient entraîner d'éventuelles infractions.

Enfin, la loi soulève la question d'une éventuelle discrimination contraire à l'article 14 de la CEDH, combiné avec les articles 10 et 11. Elle impose en effet des obligations supplémentaires aux ONG qui défendent des causes d'intérêt général, mais en exempte certaines organisations sectorielles. Elle subordonne également un accès privilégié aux processus décisionnels à l'inscription au registre. De telles dispositions risquent ainsi de créer une inégalité de traitement susceptible de restreindre de manière injustifiée la participation de ces ONG aux processus démocratiques.

Compte tenu de ces insuffisances, il est recommandé au gouvernement de mettre à profit le moratoire d'un an sur l'application des sanctions pour engager un processus de consultation inclusif avec la société civile et envisager de réviser la loi afin de la mettre en conformité avec les principes établis en matière de réglementation du lobbying et les normes européennes relatives aux droits humains.

A. Introduction

1. Le présent avis examine la compatibilité de la loi bulgare sur la transparence de la représentation d'intérêts (« la loi ») avec les normes européennes et internationales relatives à la liberté d'association et aux droits connexes (« ONG »).

2. Ces normes figurent dans la Convention européenne des droits de l'homme (« la Convention ») et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour »), dans la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe (« Recommandation CM/Rec(2007)14 »), dans les Lignes directrices sur la liberté d'association rédigées conjointement par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (« Lignes directrices conjointes »), ainsi que dans la Recommandation CM/Rec(2017)2 du Comité des Ministres aux États membres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique (« Recommandation sur le lobbying »).

3. Le Parlement a adopté la loi le 19 mars 2026, après plusieurs tentatives infructueuses visant à réglementer les activités de lobbying[1].

4. Dans le présent avis, le terme « organisations non gouvernementales » (« ONG ») s'entend au sens de la Recommandation CM/Rec(2007)14, paragraphes 1 et 2, à savoir des « entités ou organisations autonomes volontaires créées pour réaliser les objectifs essentiellement non lucratifs de leurs fondateurs ou adhérents ». Ces organisations peuvent être créées par des personnes physiques ou morales, individuellement ou collectivement, et être fondées ou non sur l'adhésion de membres. Elles ne comprennent pas les partis politiques. Cette définition générale des ONG englobe donc aussi bien les associations (organisations fondées sur l'adhésion de membres) que les fondations (organisations sans membres), qui constituent les deux formes juridiques reconnues parmi lesquelles les ONG peuvent choisir en Bulgarie[2].

5. Le présent avis expose tout d'abord les principales dispositions de la loi qui concernent les ONG. Il examine ensuite leur conformité aux normes européennes, avant de présenter une conclusion qui résume les résultats de cette analyse.

6. L'avis repose sur une traduction du texte de la loi et tient compte de l'évaluation initiale de celle-ci réalisée par le Centre bulgare pour le droit des organisations à but non lucratif.

---

[1] Des projets de loi sur le lobbying, dans différentes versions, avaient précédemment été soumis au Parlement en 2002, 2008 et 2015. Voir la note explicative, pages 15-16. Voir également le Centre bulgare pour le droit des organisations à but non lucratif (BCNL), *What is interest representation and how will it be regulated in Bulgaria?*, https://bcnl.org/en/what-is-interest-representation-and-how-will-it-be-regulated-in-bulgaria.

[2] Article 1, paragraphe 2, de la loi sur les personnes morales à but non lucratif.

B. Contexte de l'adoption de la loi

7. La note explicative relative à la loi (« note explicative ») fait état de deux raisons principales qui ont motivé son adoption, à savoir : 1) le respect des engagements pris dans le cadre du processus d'adhésion de la Bulgarie à l'Organisation de coopération et de développement économiques (« OCDE »), afin de garantir la conformité de la législation nationale avec la Recommandation du Conseil sur la transparence et l'intégrité des activités de lobbying et d'influence ; et 2) la mise en œuvre du plan national de relance et de résilience, financé par l'Union européenne (« UE »). Dans le cadre de ce plan, le gouvernement bulgare devait respecter un certain nombre d'engagements assortis de délais stricts pour pouvoir bénéficier des fonds de l'UE prévus à cet effet. L'un de ces engagements portait sur l'adoption d'une réglementation des activités de lobbying. Cette initiative législative a été approuvée par la décision n° 203 du Conseil des ministres de la Bulgarie, en date du 7 avril 2022[3].

8. Selon la note explicative, la loi a été élaborée en collaboration avec la Commission européenne (« Commission ») et avec son accord[4].

9. Un projet de note d'orientation relatif à l'élaboration de la loi, qui avait été soumis à la consultation publique dès la fin de l'année 2023, visait initialement à établir une distinction claire entre les activités de plaidoyer et les activités de lobbying[5].

10. Aux fins de ce projet de note d'orientation, le *plaidoyer* a été considérée comme une activité exercée par des personnes morales à but non lucratif reconnues d'utilité publique et leurs représentants, dans le but d'influencer les décisions d'une autorité publique dans l'intérêt de la société. La future législation devait imposer aux personnes morales à but non lucratif (« PMBNL ») qui poursuivent un but d'intérêt général de préciser, dans leurs rapports annuels d'activité, si elles avaient eu des contacts avec les personnes visées par les activités de lobbying et, le cas échéant, quels en avaient été les résultats. Ces rapports devaient être publiés au registre du commerce et au registre des personnes morales à but non lucratif[6].

11. Cependant, la note d'orientation que le ministère de la Justice (« ministère ») a ensuite soumise au Conseil gouvernemental pour la coopération avec la société civile, en mars 2024, était différente de la version initiale car elle supprimait la distinction entre les activités de plaidoyer et les activités de lobbying (« représentation d'intérêts ») et ne retenait que cette dernière notion[7].

---

[3] Note explicative, pages 13 et 17.
[4] *Ibidem.*
[5] Centre bulgare pour le droit des organisations à but non lucratif (BCNL), *What is interest representation and how it will be regulated in Bulgaria, https://bcnl.org/en/what-is-interest-representation-and-how-will-it-be-regulated-in-bulgaria*.
[6] Note d'orientation, page 11.
[7] BCNL, *What is interest representation and how it will be regulated in Bulgaria, https://bcnl.org/en/what-is-interest-representation-and-how-will-it-be-regulated-in-bulgaria*.

12. Au début de l'année 2025, à la suite de changements à la tête du ministère de la Justice, celui-ci a adopté une démarche plus inclusive pour élaborer ce qui allait devenir le projet de loi. À cette fin, il a mené, au cours de l'été 2025, des consultations préliminaires avec les ONG sur leurs principales préoccupations concernant la note d'orientation, qui avait entre-temps déjà été améliorée sous la nouvelle direction du ministère.

13. Les principales préoccupations exprimées par les ONG lors de ces consultations portaient sur les points suivants : 1) la nécessité de remplacer les termes « lobbying » et « lobbyiste » par des expressions à connotation plus neutre, compte tenu de l'image historiquement négative qui leur est associée dans l'opinion publique[8]. Comme il sera expliqué plus loin, cette préoccupation a été prise en compte dans la version définitive de la loi, qui a retenu les termes « représentation d'intérêts » et « représentant d'intérêts » ; 2) la nécessité d'introduire des garanties supplémentaires pour assurer le respect de la liberté d'association et des droits connexes, notamment la liberté d'expression et le droit au respect de la vie privée ; et 3) la nécessité d'alléger la charge administrative liée aux nouvelles obligations d'inscription et de prévoir des mesures incitatives plutôt que des sanctions pour encourager le respect de la nouvelle loi[9].

14. Un rapport de consultation a été publié à l'issue de la consultation publique. Ce document exposait les raisons pour lesquelles certaines observations avaient été retenues et d'autres rejetées. Parmi ces dernières figuraient des observations relatives à la nécessité de distinguer les activités de plaidoyer des activités de lobbying. Cette distinction a été écartée au motif qu'elle ne serait conforme ni aux normes de l'OCDE en matière de lobbying ni à la position de la Commission européenne concernant le plan national de relance et de résilience.

C. Principales dispositions de la loi

15. La loi régit les conditions et les modalités d'exercice de la « représentation d'intérêts » auprès des autorités publiques de la République de Bulgarie[10].

16. Compte tenu des droits constitutionnels à la liberté d'expression et de présenter des plaintes et des pétitions aux autorités, la loi vise notamment à garantir : 1) la transparence des contacts avec les représentants des autorités publiques ; 2) un accès égal aux autorités publiques pour toutes les personnes physiques et morales intéressées qui agissent en qualité de « représentants d'intérêts », afin qu'elles puissent leur faire connaître leurs points de vue ; et 3) une large représentation dans le processus d'élaboration des actes normatifs, stratégiques et autres qui concernent de larges catégories de la population[11].

[8] Note explicative, page 14.
[9] *Ibid.*
[10] Article 1.
[11] Article 2 et exposé des motifs, page 22.

17. La loi, qui définit la représentation d'intérêts, les représentants d'intérêts et les personnes intéressées, établit les principes qui régissent les interactions entre les autorités publiques et les représentants d'intérêts. Elle impose aux représentants d'intérêts et aux personnes intéressées de s'inscrire au Registre de transparence et fixe les obligations de communication d'informations et de présentation de rapports qui leur sont applicables. Enfin, Enfin, elle prévoit des sanctions en cas de violation des dispositions relatives au Registre de transparence. Ces questions sont examinées ci-dessous.

Définition de la représentation d'intérêts, des représentants d'intérêts et des personnes intéressées

18. La loi définit la « représentation d'intérêts » comme toute « communication orale ou écrite » avec un organe de l'État ou une personne visés à l'article 5 de la loi (ci-après « organe ou personne désignés »), au service d'intérêts publics, collectifs ou privés, dans le but d'influencer les décisions relatives à l'élaboration, à la modification, à l'ajout de dispositions, à l'abrogation ou au contenu des actes et documents suivants : les actes normatifs ; les actes administratifs dont la portée est générale ; les documents stratégiques et de programmation nationaux ; les positions de la République de Bulgarie concernant les actes juridiquement contraignants et les actes stratégiques de l'Union européenne ou des organisations internationales auxquelles la République de Bulgarie participe ; ainsi que les décrets de promulgation des lois ou de renvoi de celles-ci pour nouvel examen[12].

19. Selon l'article 5 de la loi, les organes ou personnes désignés dont les communications avec des représentants d'intérêts ou des personnes intéressées entraînent l'application de la loi sont les suivants : l'Assemblée nationale ; les parlementaires ; les experts et conseillers des commissions et des groupes parlementaires ; le président et le vice-Président de la République de Bulgarie, ainsi que leurs conseillers et secrétaires ; le Conseil des ministres, le Premier ministre, les vice-premiers ministres, les ministres, les vice-ministres et les membres des cabinets politiques, y compris leurs conseillers et experts ; les gouverneurs régionaux ; les maires ; les présidents des conseils municipaux et les conseillers municipaux ; ainsi que les dirigeants et les membres des autres institutions publiques habilitées à adopter ou à prendre des actes normatifs et des actes administratifs à portée générale dans des domaines particuliers.

20. Toutefois, les communications avec l'un quelconque de ces organes ou personnes désignés ne constituent pas une représentation d'intérêts lorsqu'elles émanent de personnes qui exercent des fonctions publiques et agissent dans le cadre de leurs attributions, d'organismes publics qui exercent les compétences que la loi leur confère, ou d'une personne physique qui agit à titre personnel et dans son intérêt propre, sauf si

[12] Article 3, paragraphe 1.

cet intérêt coïncide avec celui d'une personne morale à laquelle elle participe ou au sein de laquelle elle exerce des fonctions de direction[13].

21. Par ailleurs, la loi définit le « représentant d'intérêts ou la personne intéressée » comme « toute personne physique ou morale, y compris une succursale de celle-ci, quelle que soit sa forme juridique, qui, pour défendre un intérêt public, collectif ou privé », cherche à exercer une influence sur un organe ou une personne désignés au sujet des questions visées par la loi, à savoir celles définies à l'article 3, paragraphe 1.

22. La loi étend en outre la définition des représentants d'intérêts aux « groupes de personnes qui expriment un intérêt collectif ou public, ainsi que l'intérêt privé de l'un des membres du groupe »[14].

23. Cette définition semble également englober les associations informelles, qui peuvent par ailleurs exercer leurs activités et bénéficient de la protection directe de la Constitution, pour autant que le groupe soit constitué de manière durable et présente d'autres caractéristiques institutionnelles nécessaires à sa reconnaissance en tant qu'association (par exemple, un acte constitutif ou des statuts, ou une structure de gouvernance interne).

24. La loi ne considère pas comme des représentants d'intérêts les organes ou personnes désignés pendant l'exercice de leurs fonctions et durant une période pouvant aller jusqu'à un an après la fin de leur mandat, de leur relation de service ou de leur relation de travail liée aux activités qu'ils exercent. Elle exclut également de cette catégorie les agents des administrations des organes ou personnes désignés pendant l'exercice de leurs fonctions, sauf lorsqu'ils représentent des organisations enregistrées de travailleurs ou de salariés auprès de l'administration concernée[15].

25. Toutes les rencontres en personne avec des représentants d'intérêts doivent être inscrites à l'agenda de l'organe ou de la personne désignés et faire l'objet d'une publication sur leur site internet respectif, avec de brèves informations sur leur teneur et leurs participants[16].

Principes régissant les interactions

26. La loi prévoit que les interactions entre les organes ou personnes désignés et les représentants d'intérêts ou personnes intéressées respectent les principes d'ouverture, de transparence, d'obligation de rendre des comptes, de bonne foi et d'intégrité[17].

---

[13] Article 3, paragraphe 2.
[14] Article 4, paragraphe 2.
[15] Article 4, paragraphe 3.
[16] Article 8, paragraphe 5.
[17] Article 6.

27. La loi impose diverses obligations de divulgation d'informations et de bonne foi, tant aux organes ou personnes désignés qu'aux représentants d'intérêts ou personnes intéressées, afin de garantir l'application de ces principes dans le processus législatif. Ces obligations concernent la participation de ces derniers aux groupes de travail et aux conseils consultatifs, ainsi que la tenue de rencontres en personne et la présentation d'observations sur les actes législatifs lors des consultations publiques[18].

Registre de transparence :

28. En vertu de l'article 13, paragraphe 1, de la loi, les représentants d'intérêts ou personnes intéressées sont tenus de s'inscrire au Registre de transparence (ci-après « le Registre ») s'ils remplissent au moins l'une des conditions suivantes : 1) ils exercent régulièrement une activité de représentation d'intérêts à titre professionnel ; 2) ils exercent cette activité à titre commercial pour le compte de tiers ; ou 3) ils sont chargés d'une mission de représentation d'intérêts contre rémunération[19].

29. La disposition complémentaire de la loi précise que l'exercice régulier d'une activité de représentation d'intérêts à titre professionnel suppose :

> qu'une même personne physique ou différentes personnes pour le compte d'une même personne morale aient au moins neuf contacts avec un organe ou une personne désignés sur une période de trois mois. Une déclaration adressée à plusieurs personnes compte comme un seul contact[20].

30. En outre, la représentation d'intérêts est considérée comme une activité exercée à titre commercial si « son ampleur est telle qu'elle nécessite une organisation particulière ainsi que la mobilisation de ressources matérielles et humaines supplémentaires »[21].

31. Lorsque la représentation d'intérêts est exercée par un groupe de personnes dépourvu de personnalité juridique, il convient de déterminer, pour chacune de ces personnes, si les conditions précitées sont remplies[22].

32. L'inscription au Registre s'effectue par voie électronique, à la demande des représentants d'intérêts ou des personnes intéressées, sans être soumise à l'approbation d'un agent de l'administration[23].

33. Cependant, l'article 13, paragraphe 3, de la loi prévoit :

> que les personnes et entités suivantes ne sont pas soumises à l'obligation d'inscription au Registre, même si elles remplissent l'une des conditions énoncées au paragraphe 1 :

[18] Articles 6-11.
[19] Article 13, paragraphe 1.
[20] Paragraphe 1.1.
[21] Paragraphe 1.2.
[22] Article 13, paragraphe 2.
[23] Article 15, paragraphe 1.

> 1) les personnes qui exercent la profession d'avocat conformément à la loi sur le barreau, dans le cadre de l'exercice de cette profession ; 2) les organes représentatifs des organisations professionnelles créées par la loi, lorsqu'ils expriment les intérêts de leurs membres ou exercent les compétences que la loi leur confère ; 3) les participants aux groupes de travail et aux conseils consultatifs créés par des organes de l'État, ainsi qu'aux auditions organisées par l'Assemblée nationale, un organe du pouvoir exécutif ou un organe de l'autonomie locale ; 4) les personnes qui siègent au sein d'organes consultatifs ou représentatifs créés par un acte normatif qui fixe les critères de participation, pour ce qui concerne leur participation aux activités de ces organes ; 5) les personnes qui, à la suite d'une invitation attestée par un document émanant d'un organe ou d'une personne désignés, fournissent des informations ou un avis d'expert ; 6) les partis politiques, dans le cadre des fonctions que leur attribuent la Constitution et les lois ; 7) *les associations enregistrées de travailleurs et de salariés*, lorsqu'elles exercent des activités de défense de leurs intérêts dans les domaines du travail et de l'assurance sociale ; 8) les *organisations patronales enregistrées* qui défendent les intérêts économiques de leurs membres ; 9) les citoyens qui exercent leur droit de rassemblement, de réunion et de manifestation au sens de la loi sur les rassemblements, les réunions et les manifestations ; 10) les citoyens qui exercent des activités au titre de la loi sur la participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir de l'État et à l'autonomie locale ; 11) les représentants des médias, dans le cadre de leurs activités de collecte, de diffusion ou d'analyse d'informations et d'actualités ; 12) les représentants des communautés et institutions religieuses enregistrées qui exercent des activités liées à l'exercice de la liberté de religion ; 13) les organisations subventionnées par le budget de l'État ou par un budget municipal, uniquement pour leurs contacts avec les organes désignés au sujet des subventions reçues ; 14) les représentants diplomatiques et consulaires d'États étrangers, les organismes publics étrangers, les organisations internationales publiques, ainsi que les agents des missions diplomatiques et consulaires. (italiques ajoutés par nos soins)[24].

34. Tout représentant d'intérêts doté de la personnalité morale doit communiquer au Registre les renseignements suivants : 1) son code d'identification et, s'il est immatriculé à l'étranger, le nom de l'autorité chargée de l'immatriculation ainsi que le code attribué dans l'État d'immatriculation ou le numéro de dossier auprès de cette autorité ; 2) sa dénomination et sa forme juridique ; 3) les noms de ses représentants légaux ou des autres personnes habilitées à le représenter ; 4) ses coordonnées ; 5) son domaine d'activité ou son domaine d'intérêt ; 6) le projet d'acte sur lequel porte la représentation d'intérêts ; 7) le nombre de salariés ou de personnes engagées à un autre titre qui exercent une activité de représentation d'intérêts ; 8) une déclaration qui précise si cette activité est exercée à titre onéreux ou gratuit[25].

35. Pour toute personne intéressée, les renseignements suivants doivent figurer au Registre : 1) son numéro unique d'identification civile (« UCN ») ou, pour un ressortissant étranger, son numéro personnel d'étranger (« FPN ») ou sa date de naissance ; 2) ses nom et prénoms ; 3) ses coordonnées ; 4) son domaine d'activité ou son domaine d'intérêt ; 5) le projet d'acte sur lequel porte la représentation d'intérêts ; 6) si la personne inscrite est un commerçant individuel ou un entrepreneur, le nombre de

[24] Voir l'article 13, paragraphe 4.
[25] Article 14, paragraphe 2.

personnes qui exercent l'activité de représentation d'intérêts ; 7) une déclaration qui précise si cette activité est exercée à titre onéreux ou gratuit[26].

36. La Cour des comptes est chargée de créer et de tenir le Registre. Il lui incombe également de publier le rapport annuel sur son fonctionnement. Le ministre de la Justice fixe les modalités complémentaires de fonctionnement du Registre par un arrêté pris en concertation avec le président de la Cour des comptes et le ministre chargé de l'administration électronique[27].

37. Le Registre est public, à l'exception du numéro unique d'identification civile, du numéro personnel d'étranger ou de la date de naissance des ressortissants étrangers et des coordonnées des parties concernées. Toute personne a le droit de consulter le Registre gratuitement et sans restriction au moyen d'une interface accessible au public[28].

38. Tout représentant d'intérêts ou toute personne intéressée peut demander sa radiation du Registre s'il a cessé depuis au moins six mois d'exercer les activités qui rendent l'inscription obligatoire. Les données sont conservées pendant cinq ans à compter de la radiation[29].

39. La loi reconnaît des droits particuliers aux représentants d'intérêts inscrits au Registre, sans toutefois les accorder expressément aux personnes intéressées, du moins dans la version traduite du texte. Ces droits comprennent notamment celui : 1) de recevoir des organes ou personnes désignés des informations sur les projets d'actes normatifs en cours d'élaboration dans les domaines d'intérêt indiqués au Registre ; 2) d'être invités à participer aux groupes de travail chargés d'élaborer des projets d'actes normatifs, ainsi qu'aux réunions et autres forums consacrés à ces domaines ; 3) d'obtenir des organes et institutions de l'État ou des communes l'autorisation de participer aux discussions sur des questions qui se rapportent à leurs intérêts déclarés, pour autant que cette participation soit compatible avec les dispositions des lois spéciales et des autres actes normatifs qui régissent les activités de ces organes et institutions[30].

40. Les représentants d'intérêts et les « commerçants individuels » inscrits au Registre doivent indiquer dans leur rapport annuel d'activité le montant des dépenses qu'ils ont consacrées à la représentation d'intérêts. S'ils ne sont pas tenus d'établir un tel rapport, ils doivent faire figurer ce montant dans une déclaration distincte et la déposer auprès du registre du commerce et du registre des personnes morales à but non lucratif dans les délais prévus pour le dépôt des rapports annuels d'activité[31].

---

[26] Article 14, paragraphe 1.
[27] Article 19, paragraphe 3.
[28] Article 20, lu conjointement avec l'article 18, paragraphes 2 et 3.
[29] Article 16.
[30] Article 17, paragraphe 1.
[31] Article 17, paragraphe 2.

Sanctions

41. Tout représentant d'intérêts doté de la personnalité morale qui ne s'inscrit pas au Registre dans le délai prescrit encourt une amende de 2 500 à 7 500 euros. Pour la même infraction, une personne intéressée encourt une amende de 1 000 à 2 500 euros[32].

42. En cas manquement répété à l'obligation d'inscription instaurée par la loi, le montant de l'amende prévue est doublé[33].

43. La loi prévoit les mêmes montants minimaux et maximaux d'amende lorsqu'un représentant d'intérêts ou une personne intéressée omet de déclarer au Registre, dans le délai prescrit, les renseignements relatifs à la personne pour le compte de laquelle l'activité de représentation d'intérêts est exercée, ou déclare des renseignements inexacts à son sujet[34].

44. En cas d'infraction passible de l'une des sanctions précitées, l'autorité de contrôle doit d'abord accorder au contrevenant un délai de 14 jours pour régulariser sa situation. Si le contrevenant régularise sa situation dans ce délai, aucune sanction ne lui est infligée[35].

45. La constatation des infractions, le prononcé des décisions de sanction, les recours contre ces décisions et leur exécution sont régis par la procédure prévue par la loi sur les infractions et les sanctions administratives[36].

46. Au cours de la première année de fonctionnement du Registre, aucune des amendes prévues par la loi ne sera infligée en cas de manquement à ses dispositions[37].

D. Conformité aux normes européennes

47. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, toute ingérence dans l'exercice de la liberté d'association garantie par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)[38] ou dans l'exercice des droits connexes garantis par la Convention doit satisfaire à trois conditions. Elle doit 1) poursuivre un but

[32] Article 22, paragraphe 1.
[33] Article 22, paragraphe 2.
[34] Article 22, paragraphes 3 et 4.
[35] Article 23, paragraphe 4.
[36] Article 23, paragraphe 5.
[37] Paragraphe 2. Dispositions finales et complémentaires.
[38] Les droits connexes en question sont ceux que garantissent l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), l'article 9 (liberté de pensée, de conscience et de religion) et l'article 10 (liberté d'expression).

légitime[39], 2) être prévue par la loi et 3) être nécessaire dans une société démocratique. Cette dernière condition exige que l'ingérence réponde à un besoin social impérieux et soit *proportionnée* au but poursuivi. Elle doit donc se limiter au strict nécessaire pour atteindre ce but[40]. Le principe de proportionnalité exige ainsi un juste équilibre entre l'intérêt général et la protection des droits fondamentaux. Il incombe à l'État membre de démontrer que ces conditions sont réunies[41].

48. La Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe reconnaît expressément les principes exposés ci-dessus concernant les motifs susceptibles de justifier une ingérence dans l'exercice de la liberté d'association et des droits qui s'y rattachent. Elle précise à cet égard ce qui suit :

> 12. Les ONG devraient être libres de mener des activités de recherche et d'éducation et de prendre position sur des questions relevant du débat public, que la position défendue soit conforme ou non à la politique du gouvernement ou qu'elle exige une modification de la législation.
>
> 76. Les mécanismes gouvernementaux et quasi gouvernementaux à tous les niveaux devraient garantir la participation effective des ONG sans aucune discrimination au dialogue et à la consultation sur les objectifs et décisions de politique publique. Une telle participation devrait permettre d'exprimer librement la diversité d'opinions sur le fonctionnement de la société. Cette participation et cette coopération devraient être facilitées par une divulgation ou un accès appropriés à l'information officielle.

49. Par ailleurs, la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur la transparence et l'intégrité des activités de lobbying et d'influence* inclut les activités de plaidoyer dans sa définition du lobbying. Elle demande toutefois que la législation en la matière respecte les droits et exigences suivants :

> Les droits légitimes et impératifs à la non-discrimination, à la liberté d'expression, à la formulation de requêtes aux pouvoirs publics, aux rassemblements et regroupements pacifiques et à la protection des données personnelles et de la vie privée, ainsi que la nécessité de mettre en œuvre les normes internationales relatives à la protection et à la promotion de l'espace civique, au gouvernement ouvert ainsi qu'à la pluralité et à l'indépendance des médias[42].

---

[39] L'article 11, paragraphe 2, de la CEDH énumère les buts susceptibles de justifier une ingérence dans l'exercice de la liberté d'association. Il s'agit de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de la défense de l'ordre et de la prévention du crime, de la protection de la santé ou de la morale et de la protection des droits et libertés d'autrui. Cette liste est exhaustive (numerus clausus). Seuls les buts qu'elle énonce peuvent donc justifier une telle ingérence. Voir *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, n° 26695/95, 10 juillet 1998, paragraphe 40. Malgré certaines différences de formulation entre les dispositions qui définissent les conditions dans lesquelles une ingérence est admissible, les mêmes principes s'appliquent aux droits connexes à la liberté d'association.

[40] Voir *Tebieti Mühafize Cemiyyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, n° 37083/03, 8 octobre 2009, paragraphe 68, ; *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n°s 41340/98, 13 février 2003, paragraphe 86.

[41] *Demir et Baykara c. Turquie* [GC], n° 34503/97, 12 novembre 2008, paragraphes 110 et 119. Voir également Cour européenne des droits de l'homme, *Guide sur l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme – Liberté de réunion et d'association*, version mise à jour le 31 août 2022, pages 27 à 31.

[42] Préambule.

1) L'exigence d'un but légitime

50. La loi ne soulève pas nécessairement de difficulté au regard de l'exigence d'un but légitime. En effet, la volonté d'encadrer les activités de lobbying et d'en accroître la transparence ne pose pas de problème en soi.

51. Toutefois, dans la mesure où elle touche les ONG, la loi doit également satisfaire aux exigences de légalité et de proportionnalité.

2) Le non-respect de l'exigence de légalité

52. Comme indiqué plus haut, toute ingérence dans l'exercice de la liberté d'association doit satisfaire à l'exigence de légalité, c'est-à-dire être « prévue par la loi ». Cette exigence suppose que toute ingérence dans l'exercice de la liberté d'association ou des droits qui s'y rattachent ait une base en droit interne. Elle porte aussi sur la *qualité de la loi* en cause. Celle-ci doit être accessible aux personnes concernées et formulée avec *suffisamment de précision* pour permettre à chacun, au besoin avec l'aide de conseils éclairés, de *prévoir, à un degré raisonnable*, les conséquences d'un acte déterminé[43].

53. L'article 3, paragraphe 1, de la loi définit la « représentation d'intérêts » comme toute communication orale ou écrite avec un organe ou une personne désignés. Le paragraphe 1 de la disposition complémentaire de la loi vise à préciser ce que recouvre le fait d'« exercer régulièrement une activité de représentation d'intérêts à titre professionnel », l'une des conditions qui rendent obligatoire l'inscription des représentants d'intérêts au Registre. Selon cette disposition, l'exercice régulier d'une telle activité suppose au moins neuf contacts avec un organe ou une personne désignés sur une période de trois mois[44].

54. Cependant, la portée des notions de « communication » et de « contact » avec un organe ou une personne désignés demeure incertaine. En particulier, il est difficile de déterminer si seuls sont pris en compte les échanges sur des questions de fond liées à une initiative législative ou si les échanges qui portent principalement sur des questions techniques comptent également. Il peut s'agir, par exemple, de demandes d'informations complémentaires ou de précisions sur la procédure d'élaboration d'un texte et le calendrier des travaux.

55. En outre, selon l'article 13, paragraphe 1, de la loi, l'exercice d'une activité de représentation d'intérêts « à titre commercial » pour le compte de tiers constitue l'une des conditions qui rendent l'inscription au Registre obligatoire. Le paragraphe 1, point 1,

---

[43] Voir *Maestri c. Italie* [GC], n° 39748/98, arrêt du 17 février 2004, partie 30, *Koretskyy et autres c. Ukraine*, n° 40269/02, arrêt du 3 avril 2008, paragraphe 47 ; T*ebieti Mühafize Cemiyyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, n° 37083/03, arrêt du 8 octobre 2009, paragraphes 61 à 64.

[44] Disposition complémentaire, paragraphe 1, point 1.

de la disposition complémentaire de la loi vise à préciser le sens de l'expression « à titre commercial ». Selon cette disposition, l'activité est exercée à ce titre lorsque son ampleur nécessite une organisation particulière ainsi que la mobilisation de *ressources matérielles et humaines supplémentaires*.

56. La portée des expressions « organisation particulière » et « mobilisation de ressources matérielles ou humaines supplémentaires » demeure toutefois incertaine.

57. Ainsi, la loi ne précise pas si l'exigence d'une « organisation particulière » suppose que le représentant d'intérêts modifie ses structures de gestion et de fonctionnement ni, dans l'affirmative, quelle ampleur ces modifications doivent revêtir pour que cette exigence soit satisfaite.

58. Le sens du terme « matérielles » appelle lui aussi des précisions. Les ressources visées se limitent-elles aux éléments de preuve scientifique et fondées sur des données qui étayent les intérêts du client, ou comprennent-elles aussi des éléments d'une autre nature ?

59. Enfin, la question se pose de savoir si les « ressources humaines » désignent uniquement les experts ou si elles comprennent aussi le personnel technique qui apporte son concours à l'activité de représentation d'intérêts.

60. La notion de « tiers » qui bénéficient des services d'un représentant d'intérêts manque également de clarté. En particulier, il est difficile de déterminer si cette notion vise uniquement les tiers qui ont un intérêt commercial dans une initiative législative donnée ou si elle englobe aussi l'ensemble de la population ou certaines catégories de la population, telles que les groupes minoritaires ou vulnérables. Cette question devrait être examinée à la lumière de l'article 14, paragraphe 2, de la loi, qui impose à toute personne morale qui exerce une activité de représentation d'intérêts de transmettre au Registre une déclaration qui précise si cette activité est exercée à titre onéreux ou *gratuit*.

61. Dans l'ensemble, ces imprécisions laissent à l'autorité compétente une marge d'appréciation injustifiée lorsqu'elle doit déterminer si un représentant d'intérêts remplit les conditions qui rendent obligatoire son inscription au Registre.

3) Le non-respect de l'exigence de proportionnalité

62. L'article 13, paragraphe 3, de la loi énumère de manière exhaustive les catégories d'ONG dispensées de l'obligation d'inscription au Registre et des obligations de présentation de rapports qui en découlent. Cette dispense s'applique même lorsque ces organisations remplissent les conditions prévues à l'article 13, paragraphe 1, notamment lorsqu'elles exercent une activité de représentation d'intérêts à titre commercial pour le compte de tiers ou en vertu d'un mandat rémunéré. La dispense concerne les catégories suivantes :

1) les organes représentatifs des organisations professionnelles créées par la loi, lorsqu'ils expriment les intérêts de leurs membres ou exercent les compétences que la loi leur confère ; 2) les associations enregistrées de travailleurs et de salariés, lorsqu'elles défendent les intérêts de ces derniers en matière de travail et d'assurance sociale ; 3) les organisations patronales enregistrées, lorsqu'elles défendent les intérêts économiques de leurs membres.

63. Ainsi, les ONG qui *défendent l'intérêt général*, y compris les associations informelles,[45] sont soumises aux obligations d'inscription, de divulgation d'informations et de présentation de rapports prévues par la loi. C'est le cas, par exemple, de celles qui défendent les droits humains, la démocratie, l'État de droit ou les droits des minorités, ou qui œuvrent à la protection de l'environnement ou des animaux[46]. En revanche, certaines catégories d'ONG qui défendent les intérêts professionnels et privés de leurs membres sont dispensées de ces obligations.

64. Il paraît peu cohérent d'imposer des obligations supplémentaires aux ONG qui défendent l'intérêt général tout en dispensant certaines catégories d'ONG qui défendent des intérêts professionnels et privés. Cette différence de traitement soulève la question de la proportionnalité de ces obligations au regard des articles 10 et 11 de la CEDH[47].

65. Ce défaut de proportionnalité est d'autant plus préoccupant que l'article 3, paragraphe 1, de la loi donne de la représentation d'intérêts une définition très large. Celle-ci englobe la quasi-totalité des formes habituelles de consultation publique dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques, même lorsque ces consultations visent à servir l'intérêt général.

66. Dans l'arrêt *Branche de Moscou de l'Armée du Salut c. Russie*, la Cour a relevé que, lorsque la législation impose de nouvelles exigences à des organisations déjà constituées, il faut notamment démontrer que ces exigences sont « nécessaires dans une société démocratique[48] » (n° 72881/01, 5 octobre 2006, paragraphes 73 à 77).

67. De même, dans l'arrêt *Ecodefence et autres c. Russie*, la Cour a jugé que, pour démontrer que des obligations supplémentaires imposées à certaines catégories d'ONG sont « nécessaires dans une société démocratique », le gouvernement doit avancer des

[45] Articles 4, paragraphe 2, et 13, paragraphe 2, de la loi.

[46] Dans l'arrêt VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suisse (n° 24699/94, 28 juin 2001), la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'article 10 de la CEDH protégeait le droit d'une association de protection des animaux de prendre position sur des questions d'intérêt général qui relèvent du débat politique. Elle a souligné le rôle important des associations dans le débat public.

[47] Selon la jurisprudence constante de la Cour, la protection qu'offre l'article 10 de la CEDH s'étend tant aux associations qu'aux autres personnes morales de droit privé. Voir Autronic AG c. Suisse, n° 12726/87, 22 mai 1990.

[48] N° *72881/01* , 5 octobre 2006, paragraphes 73-77.

motifs « pertinents et suffisants » (n° 9988/13 et 60 autres, 14 juin 2022, paragraphe 159)[49].

68. Au vu de ce qui précède, la définition de la représentation d'intérêts retenue dans la loi va à l'encontre des principes directeurs de la Recommandation CM/Rec(2017)2 relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique. Selon ces principes, la réglementation devrait couvrir les activités de lobbying exercées par les trois catégories d'acteurs suivantes : 1) les lobbyistes-conseils qui agissent pour le compte de tiers ; 2) les lobbyistes internes qui agissent pour le compte de leur employeur ; 3) les organisations et organismes qui représentent des intérêts professionnels ou d'autres intérêts sectoriels[50].

69. Or, la loi adopte l'approche inverse. Elle dispense de l'obligation d'inscription et des obligations de présentation de rapports certaines ONG qui représentent des intérêts professionnels et privés, alors qu'elle y soumet celles qui défendent l'intérêt général.

70. Les principes directeurs de la Recommandation sur le lobbying précisent en outre que la réglementation des activités de lobbying ne devrait en aucune manière porter atteinte au droit démocratique de chacun d'exprimer ses opinions, d'adresser des requêtes aux agents publics et aux institutions ou de faire campagne, individuellement ou collectivement, dans le cadre d'activités politiques légitimes, en faveur d'un changement politique ou d'une modification de la législation, des politiques publiques ou des pratiques[51].

71. Par ailleurs, les États membres de l'OCDE n'assimilent pas tous les ONG qui défendent l'intérêt général à des représentants d'intérêts (lobbyistes).

72. Ainsi, la loi croate de 2024 sur le lobbying établit une distinction nette entre les activités de lobbying et les actions de plaidoyer public[52].

73. Au Royaume-Uni, en vertu de la loi de 2014 sur la transparence des activités de lobbying, les campagnes électorales menées par des tiers et l'administration des syndicats, une ONG n'est tenue de s'inscrire au registre que si elle exerce, contre rémunération, une activité de « lobbying-conseil » auprès de ministres ou de hauts fonctionnaires pour le compte d'un client. En règle générale, cette loi ne régit pas les activités de lobbying que les ONG exercent en interne pour leur propre compte[53].

---

[49] Nº. 9988/13, 14 juin 2022, paragraphe 159.
[50] Principes directeurs, section B, « Activités soumises à la réglementation juridique », page 8.
[51] Principes directeurs, section C, « Liberté d'expression, activités politiques et participation à la vie publique », page 8.
[52] Article 2, point 1, et article 4, paragraphe 1, point a.
[53] Pour plus de précisions, voir Transparency International EU, *Lobby Transparency Across the EU*, 2024.

74. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la protection des opinions personnelles garantie par l'article 10 de la CEDH constitue l'un des objectifs fondamentaux de la liberté d'association consacrée par l'article 11[54]. La Cour a souligné que, pour assurer une protection effective de ces opinions, il faut garantir la liberté d'association dans ses deux dimensions, positive et négative, c'est-à-dire garantir à chacun aussi bien le droit de s'associer que celui de ne pas s'associer[55].

75. La Cour européenne des droits de l'homme a également jugé que le principe du pluralisme ne peut se concrétiser que si les associations sont libres d'exprimer leurs idées et leurs opinions[56]. À cet égard, la Cour a reconnu que les associations jouent un rôle essentiel dans une société démocratique par leur participation au débat public et par l'influence qu'elles exercent sur les politiques publiques[57].

76. De même, la Recommandation CM/Rec(2007)14 indique que « les ONG devraient être libres de mener des activités de recherche et d'éducation et de prendre position sur des questions relevant du débat public, que la position défendue soit conforme ou non à la politique du gouvernement ou qu'elle exige une modification de la législation ». Les Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association consacrent le même principe[58].

77. Certaines obligations de *communication d'informations* prévues par la loi soulèvent également la question de leur proportionnalité. C'est notamment le cas de l'obligation faite aux représentants d'intérêts de communiquer au Registre les noms des représentants légaux de l'organisation ou des autres personnes habilitées à la représenter, ainsi que le domaine d'activité ou d'intérêt de l'organisation[59].

78. Les exigences qui précèdent paraissent problématiques, puisque les informations demandées sont déjà facilement accessibles dans le registre des personnes morales à but non lucratif.

79. S'agissant des *sanctions*, il convient de saluer le fait que la loi n'en prévoit l'application que si le représentant d'intérêts ne remédie pas au manquement constaté dans le délai imparti.

---

[54] *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, nos 7601/76, 13 août 1981, paragraphe 57 ; *Vörður Ólafsson c. Islande*, n° 20161/06, 27 avril 2010, paragraphe 46.

[55] *Sørensen et Rasmussen c. Danemark* [GC], n° 52562/99, 11 janvier 2006, paragraphe 54.

[56] *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], n° 44158/98, 17 février 2004, paragraphe 91, et *Jetchev c. Bulgarie*, n° 57045/00, 21 juin 2007, paragraphe 36.

[57] *Tebieti Mühafize Cemiyyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, no 37083/03, 8 October 2009, paragraphe 64; *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes c. Autriche,* no 39534/07, 28 novembre 2013.

[58] Paragraphe 12 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 ; principe 5 des Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association.

[59] Article 14, paragraphe 2.

80. Toutefois, les dispositions qui fixent les montants minimaux et maximaux des amendes soulèvent également la question de la *proportionnalité* des sanctions au regard des articles 11 et 10 de la CEDH. Cette question se pose compte tenu à la fois du manque de clarté de certaines dispositions essentielles de la loi, déjà relevé plus haut, qu'au regard de la nature et de la gravité de la menace que le manquement allégué est réputé faire peser sur la société.

81. Selon les principes directeurs énoncés dans la Recommandation CM/Rec(2007)14, lorsqu'une ONG manque à ses obligations légales, la sanction appropriée devrait, dans la plupart des cas, se limiter à l'obligation de régulariser sa situation. Toute sanction administrative, civile ou pénale infligée à une ONG, aux personnes physiques directement responsables ou aux deux devrait reposer sur les dispositions de droit commun applicables aux personnes morales et respecter le principe de proportionnalité[60].

82. De même, les Lignes directrices conjointes précisent que toute sanction infligée à une ONG doit respecter le principe de proportionnalité. Il convient donc de toujours retenir la mesure la moins contraignante. Toute restriction doit être interprétée et appliquée de manière stricte, sans jamais supprimer le droit à la liberté d'association ni porter atteinte à sa substance. Elle doit en outre se justifier au regard des circonstances propres à chaque affaire. Toute restriction générale et indifférenciée est exclue[61].

83. Le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG a précisé la portée de ces principes en ces termes :

> 37. Toute sanction doit respecter le principe de proportionnalité. Une sanction pécuniaire devrait donc tenir compte à la fois de la gravité de l'infraction et des conséquences qu'elle aurait pour l'ONG concernée. En particulier, une sanction pécuniaire qui entraînerait la faillite de l'ONG ne pourrait guère se justifier, sauf en cas de violations graves et répétées de la loi[62].

84. Enfin, il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que la sévérité des sanctions n'est pas nécessairement déterminante lorsque la Cour apprécie si une ingérence dans l'exercice de la liberté d'association satisfait aux exigences requises. Selon les circonstances, la Cour peut également considérer que des sanctions moins sévères infligées à une ONG constituent une ingérence qui ne satisfait pas à l'exigence de *proportionnalité*[63].

---

[60] Paragraphe 72. Voir également l'exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2007)14, paragraphe 128.
[61] Principe 10.
[62] Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, *Sanctions and Liability with Respect to NGOs*.
[63] Ainsi, dans l'arrêt *Karaçay c. Turquie* (n° 6615/03, 27 mars 2007), la Cour a jugé que l'avertissement infligé au requérant, malgré sa légèreté, était disproportionné. En l'espèce, elle a conclu à une violation de la liberté de réunion pacifique. Les principes qui sous-tendent son analyse valent également pour la liberté d'association (voir, en particulier, le paragraphe 37 de l'arrêt). Voir également *Tebieti Mühafize Cemiyyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, n° 37083/03, 8 octobre 2009, paragraphe 63 ; *Vona c. Hongrie*, n° 35943/10, 9 juillet 2013, paragraphe 57.

4) Interdiction de la discrimination

85. Les nouvelles obligations d'inscription, de communication d'informations et de présentation de rapports que la loi impose aux ONG qui défendent l'intérêt général soulèvent également la question d'une *discrimination* au regard de l'article 14 de la CEDH, combiné avec les articles 10 et 11.

86. Ainsi, dans l'affaire *Rommelfanger c. Allemagne*[64], l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme a jugé que la participation des associations au débat public était protégée contre les ingérences discriminatoires

87. En outre, dans l'arrêt *Association de solidarité avec les Témoins de Jéhovah et autres c. Turquie*[65], la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que toute différence de traitement entre associations concernant leur reconnaissance juridique ou les droits relatifs à l'exercice de leurs activités devait reposer sur une justification objective, faute de quoi elle constituait une discrimination.

88. En ce qui concerne l'interdiction de la discrimination, la Recommandation CM/Rec(2007)14 prévoit qu'à tous les niveaux, les mécanismes gouvernementaux et quasi gouvernementaux devraient garantir la participation effective des ONG, sans discrimination, au dialogue et aux consultations sur les objectifs et les décisions de politique publique. Une telle participation devrait permettre d'exprimer librement la diversité d'opinions sur le fonctionnement de la société[66].

89. Pour leur part, les Lignes directrices conjointes précisent que le principe de non-discrimination interdit toute discrimination directe et indirecte, et exige que toute personne puisse jouir d'une égale protection de la loi et qu'elle ne fasse l'objet d'aucune discrimination du fait de l'application pratique d'une mesure ou acte[67].

90. Pour apprécier le traitement discriminatoire réservé aux ONG qui défendent l'intérêt général, il faut tenir compte de l'accès privilégié que l'article 17, paragraphe 1, de la loi accorde aux représentants d'intérêts inscrits au Registre auprès des organes ou personnes désignés dans le cadre de leurs travaux législatifs. Ces représentants peuvent notamment être invités à participer aux groupes de travail chargés d'élaborer des projets de textes législatifs, ainsi qu'à des réunions et à d'autres forums dans leurs domaines d'intérêt. Si une ONG ne s'inscrit pas au Registre, ses possibilités de participer aux travaux législatifs et à l'élaboration des politiques publiques seront considérablement et indûment restreintes.

---

[64] *Rommelfanger c. Allemagne*, n° 12242/86, décision de la Commission du 6 septembre 1989. Voir également *Bączkowski et autres c. Pologne*, n° 1543/06, 3 mai 2007.

[65] N° 36915/10, 24 mai 2016.

[66] Paragraphe 76 de la Recommandation CM/Rec(2007)14.

[67] Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, principe 5, « Égalité de traitement et non-discrimination », paragraphe 94.

E. Conclusion

91. Comme indiqué plus haut, la loi suscite plusieurs préoccupations quant à sa conformité aux exigences de légalité, de proportionnalité et de non-discrimination qui découlent de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

92. S'agissant de l'exigence de légalité, selon laquelle toute ingérence doit être « prévue par la loi », ni la loi ni sa disposition complémentaire ne définissent avec suffisamment de précision plusieurs notions essentielles qui déterminent dans quels cas l'inscription au Registre est obligatoire.

93. En particulier, le sens des termes « communication » et « contact » avec les organes désignés demeure incertain. La loi vise-t-elle uniquement les interventions qui portent sur des questions de fond ou également les échanges d'ordre technique ? Elle ne précise pas davantage ce que signifie exercer une activité de représentation d'intérêts « à titre commercial ».

94. Les notions d'« organisation particulière », de « ressources matérielles », de « ressources humaines » et de « tiers » sont elles aussi insuffisamment définies. Il reste notamment à déterminer si les ressources humaines comprennent le personnel technique et si les définitions retenues couvrent les activités de plaidoyer à caractère non commercial ou la défense de l'intérêt général.

95. Ces imprécisions laissent à l'autorité compétente une marge d'appréciation excessive lorsqu'elle doit déterminer si les conditions légales d'inscription au Registre sont réunies.

96. En matière de proportionnalité, la loi dispense certaines ONG qui défendent des intérêts professionnels et privés de l'obligation de s'inscrire au Registre et de présenter des rapports. Les ONG qui défendent l'intérêt général restent, quant à elles, soumises à de lourdes obligations d'inscription, de communication d'informations et de présentation de rapports. Sont notamment concernées les ONG qui œuvrent en faveur des droits humains, de la démocratie, de l'État de droit, de la protection des minorités ou de l'environnement. Cette différence de traitement paraît incompatible avec l'objectif affiché de la réglementation du lobbying. Elle s'écarte des bonnes pratiques de l'OCDE et risque d'affaiblir le rôle que joue la société civile dans la vie démocratique et le débat public.

97. En outre, la loi donne de la « représentation d'intérêts » une définition si large qu'elle risque d'englober les formes courantes de plaidoyer et de participation à l'élaboration des politiques publiques, y compris les activités menées dans l'intérêt de l'ensemble de la population. Une telle définition paraît difficilement conciliable avec les normes internationales, notamment la jurisprudence de la Cour européenne des droits de

l'homme, les recommandations du Conseil de l'Europe et les principes qui régissent la réglementation du lobbying. Ces normes soulignent que les ONG doivent pouvoir mener des activités de plaidoyer et participer aux affaires publiques sans subir de restrictions injustifiées.

98. Deux autres aspects de la loi soulèvent des questions de proportionnalité. Le premier tient à l'obligation faite aux ONG de communiquer des renseignements déjà accessibles au public dans d'autres registres. Le second concerne le régime des sanctions. Certes, la loi donne à juste titre aux organisations la possibilité de régulariser leur situation avant qu'une sanction ne leur soit infligée. Toutefois, le caractère proportionné des sanctions reste sujet à caution, compte tenu de l'imprécision de certaines notions essentielles de la loi et du faible préjudice que nombre des manquements susceptibles d'être commis causeraient à la société. Les normes internationales exigent que toute sanction infligée à une ONG soit strictement adaptée au manquement constaté et proportionnée à sa gravité. Aucune sanction ne saurait porter atteinte à la substance même de la liberté d'association.

99. Enfin, la loi soulève la question d'une éventuelle discrimination à l'égard des ONG qui défendent l'intérêt général, en particulier dans l'exercice des libertés d'expression et d'association garanties respectivement par les articles 10 et 11 de la CEDH, combinés avec l'article 14. Selon les normes internationales relatives aux droits humains et la jurisprudence de la Cour, les ONG doivent pouvoir participer au débat public et à l'élaboration des politiques publiques sans subir de différence de traitement injustifiée. Or, la loi impose aux ONG qui défendent l'intérêt général des obligations supplémentaires d'inscription, de communication d'informations et de présentation de rapports, dont elle dispense certaines ONG qui représentent des intérêts professionnels et privés.

100. Ces préoccupations sont d'autant plus vives que l'inscription au Registre ouvre un accès privilégié aux travaux législatifs et à l'élaboration des politiques publiques. Elle offre notamment la possibilité de participer à des groupes de travail ainsi qu'à des réunions et à des consultations avec les organes désignés. Les ONG qui ne s'inscrivent pas risquent donc de voir leur participation effective aux affaires publiques soumise à des restrictions importantes et injustifiées. Il en résulte un risque d'exclusion discriminatoire de ces organisations des processus de décision démocratiques.

101. Au vu de ces insuffisances, le gouvernement devrait mettre à profit le moratoire d'un an sur l'application des sanctions pour tenir compte des points de vue de la société civile et mettre les dispositions de la loi en conformité avec les normes européennes dans le cadre d'un processus ouvert à l'ensemble des parties concernées.