



Strasbourg, le 6 juillet 2021

CDL-AD(2021)027

Avis n° 1014 / 2020

Or. angl.

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

**FÉDÉRATION DE RUSSIE**

**AVIS**

**SUR LA COMPATIBILITÉ  
AVEC LES NORMES INTERNATIONALES  
EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME  
D'UNE SÉRIE DE PROJETS DE LOI  
INTRODUIT PAR LA DOUMA D'ÉTAT RUSSE  
ENTRE LE 10 ET 23 NOVEMBRE 2020  
POUR MODIFIER LES LOIS CONCERNANT  
LES « AGENTS ÉTRANGERS »**

**Adopté par la Commission de Venise  
à sa 127<sup>e</sup> session plénière  
(Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021)**

**Sur la base des commentaires de**

**Mme Veronika BÍLKOVÁ (membre, République tchèque)  
Mme Herdis KJERULF-THORGEIRSDOTTIR (membre, Islande)  
Mme Angelika NUSSBERGER (membre, Allemagne)  
M. Jan VELAERS (membre, Belgique)**

**Table des matières**

I.	Introduction .....	3
II.	Champ d'application et informations générales .....	3
A.	La portée du présent avis .....	4
B.	La législation sur les « agents étrangers » avant les amendements de novembre 2020 .....	5
C.	Perspective de droit comparé .....	7
III.	Normes internationales.....	8
IV.	Analyse des amendements de novembre 2020 .....	12
A.	Objectifs et justifications .....	15
B.	Extension du champ d'application .....	18
C.	Extension des réglementations et des restrictions .....	20
1.	Conditions d'enregistrement .....	21
2.	Exigences en matière de rapports et d'audits .....	21
3.	Exigences en matière de divulgation publique .....	22
4.	Restrictions à la liberté d'expression et à l'accès aux services publics.....	24
D.	Extension des sanctions .....	26
1.	Sanctions administratives .....	26
2.	Sanctions pénales .....	27
V.	Conclusion .....	28

## I. Introduction

1. Par une lettre datée du 18 décembre 2020, le président de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. Boriss Cilevičs, a demandé un avis sur la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme d'une série de projets de loi introduit à la Douma d'État russe entre le 10 et le 23 novembre 2020 afin de modifier les lois concernant les « agents étrangers ».

2. Mme Veronika Bílková, Mme Angelika Nussberger, Mme Herdís Kjerulf Thorgeirsdóttir et M. Jan Velaers ont été rapporteurs pour cet avis.

3. Les 7 et 17 mai 2021, Mme Veronika Bílková, Mme Angelika Nussberger, Mme Herdís Kjerulf Thorgeirsdóttir et M. Jan Velaers, assistés par M. Schnutz Dürr et Mme Sophia Wistehube du Secrétariat, ont eu des réunions en ligne avec des représentants du Conseil de la Fédération, la Douma d'État, le bureau du procureur général, le haut-commissaire aux droits de l'homme, le ministère de la Justice et le service fédéral de supervision des communications, des technologies de l'information et des médias (*Roskomnadzor*), ainsi qu'avec la société civile. La Commission est reconnaissante à l'Institut de législation et de droit comparé du gouvernement de la Fédération de Russie pour l'excellente organisation de la réunion virtuelle.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la version originale en russe ainsi que des traductions anglaises des projets de loi ([CDL-REF\(2021\)047-e](#), [CDL-REF\(2021\)048-e](#), [CDL-REF\(2021\)049-e](#), [CDL-REF\(2021\)050-e](#), [CDL-REF\(2021\)051-e](#) et [CDL-REF\(2021\)052-e](#)). Les traductions peuvent ne pas refléter fidèlement les versions originales sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions virtuelles. Après un échange de vues avec M. Andrey Klishas, président de la commission de la législation constitutionnelle et de la construction de l'État du Conseil de la Fédération de Russie, et avec Mme Olga Vorobyeva, directrice adjointe du département des organisations à but non lucratif du ministère de la Justice, l'avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 127<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021).

## II. Champ d'application et informations générales

6. Depuis 2012, le gouvernement russe a utilisé la législation sur les « agents étrangers » pour réglementer la société civile. L'aspect central de cette législation est l'exigence que des acteurs spécifiques de la société civile s'engageant dans une activité politique et recevant un financement étranger doivent s'enregistrer comme « agents étrangers ». Depuis 2012, la législation russe sur les « agents étrangers » a été largement critiquée à l'intérieur et à l'extérieur de la Russie, notamment par la Commission de Venise<sup>1</sup>, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies<sup>2</sup> et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe<sup>3</sup>. Plus de 60 organisations ont contesté l'application des dispositions relatives aux « agents étrangers » à leur égard devant la Cour européenne des droits de l'homme, l'examen de leur cas étant toujours en cours. En juillet

---

<sup>1</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)025](#), Avis sur la loi fédérale n° 121-fz sur les organisations non commerciales (« loi sur les agents étrangers »), sur les lois fédérales n° 18-fz et n° 147-fz et sur la loi fédérale n° 190-fz portant modification du code pénal (« loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie.

<sup>2</sup> Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observations finales concernant le septième rapport périodique de la Fédération de Russie, 28 avril 2015, CCPR/C/RUS/CO/7, disponible sur : <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=CCPR%2FC%2FRUS%2FCO%2F7&Language=R&DeviceType=Desktop> (dernier accès le 5 juillet 2021).

<sup>3</sup> Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Application n° 9988/13, *ECODEFENCE and others v. Russia and 48 other applications*, 5 juillet 2017, CommDH(2017)22, disponible sur : <https://rm.coe.int/third-party-intervention-by-the-council-of-europe-commissioner-for-hum/1680731087> (dernier accès le 5 juillet 2021).

2021, le registre des « agents étrangers » recensait 76 organisations<sup>4</sup>, et un registre supplémentaire des médias recensait 20 médias et individus<sup>5</sup>.

7. Bien que le présent avis se concentre uniquement sur les amendements les plus récents concernant la législation russe sur les « agents étrangers » qui ont été présentés à la Douma d'État russe en novembre 2020, la Commission de Venise est consciente que ces amendements constituent un nouveau durcissement des mesures précédemment évaluées par la Commission.

### A. La portée du présent avis

8. En novembre 2020, quatre amendements à la législation russe sur les « agents étrangers » ont été présentés à la Douma d'État russe et ont tous été adoptés avec des changements mineurs au moment de l'adoption du présent avis :

- Projet de loi n° 1052523-7 « Modifiant la loi fédérale sur les organisations non commerciales » en ce qui concerne l'amélioration de la réglementation juridique des activités des organisations non commerciales exerçant les fonctions d'agent étranger et des subdivisions structurelles des organisations non gouvernementales non commerciales étrangères » (adopté en tant que loi fédérale n° 75-FZ du 5 avril 2021)<sup>6</sup>;
- Projet de loi n° 1057892-7 « Modifiant la loi fédérale sur les garanties fondamentales des droits électoraux et le droit de participer aux référendums des citoyens de la Fédération de Russie » (adopté en tant que loi fédérale n° 91-FZ du 20 avril 2021)<sup>7</sup>;
- Projet de loi n° 1057914-7 « Modifier les actes législatifs individuels de la Fédération de Russie en ce qui concerne l'établissement de mesures supplémentaires pour contrer les menaces à la sécurité nationale » (adopté en tant que loi fédérale n° 481-FZ du 30 décembre 2020)<sup>8</sup>; et
- Projet de loi n° 1060950-7 « Modifiant le Code fédéral russe des infractions administratives en ce qui concerne la spécification de la responsabilité pour les infractions à la procédure régissant les activités des personnes exerçant les fonctions d'un agent étranger » (adopté en tant que loi fédérale n° 14-FZ du 24 février 2021)<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> Voir, Ministère de la Justice de la Fédération de Russie, Registre des organisations non commerciales exerçant les fonctions d'un « agent étranger », disponible sur : <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx> (dernier accès le 5 juillet 2021).

<sup>5</sup> Voir, Ministère de la Justice de la Fédération de Russie, Registre des médias étrangers exerçant les fonctions d'un « agent étranger », disponible sur : <https://minjust.gov.ru/ru/documents/7755/> (dernier accès le 5 juillet 2021).

<sup>6</sup> Le projet de loi n° 1052523-7 a été présenté à la Douma d'État russe le 10 novembre 2020 (disponible sur : <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1052523-7> (dernier accès le 5 juillet 2021)). La loi a été adoptée par le président de la Fédération de Russie et publiée en tant que loi fédérale n° 75-FZ du 5 avril 2021 « Sur les modifications de la loi fédérale sur les organisations non commerciales » (disponible sur : <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202104050015> (dernier accès le 5 juillet 2021)).

<sup>7</sup> Le projet de loi n° 1057892-7 a été présenté à la Douma d'État russe le 18 novembre 2020 (disponible sur : <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1057892-7> (dernier accès le 5 juillet 2021)). La loi a été adoptée par le président de la Fédération de Russie et publiée en tant que loi fédérale n° 91-FZ du 20 avril 2021 « Sur les modifications à certains actes législatifs de la Fédération de Russie » (disponible sur : <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202104200045> (dernier accès le 5 juillet 2021)).

<sup>8</sup> Le projet de loi n° 1057914-7 a été présenté à la Douma d'État russe le 18 novembre 2020 (disponible sur : <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1057914-7> (dernier accès le 5 juillet 2021)). La loi a été adoptée par le président de la Fédération de Russie et publiée en tant que loi fédérale n° 481-FZ du 30 décembre 2020 « Sur les modifications à certains actes législatifs de la Fédération de Russie établissant des mesures supplémentaires pour contrer les menaces à la sécurité nationale » (disponible sur : <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202104200001> (dernier accès le 5 juillet 2021)).

<sup>9</sup> Le projet de loi n° 1060950-7 a été présenté à la Douma d'État russe le 23 novembre 2020 (disponible sur : <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1060950-7> (dernière visite le 5 juillet 2021)). La loi a été adoptée par le président de la Fédération de Russie et publiée en tant que loi fédérale n° 14-FZ du 24 février 2021 « Sur les modifications au Code des infractions administratives de la Fédération de Russie » (disponible sur : <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202102240001> (dernier accès le 5 juillet 2021)).

9. Toute modification importante apportée aux projets de loi avant leur adoption sera signalée dans le résumé des modifications ci-dessous.

10. La Commission de Venise prend également note de la loi fédérale n° 525-FZ du 30 décembre 2020 « modifiant l'article 330-1 du code pénal de la Fédération de Russie »<sup>10</sup>, qui introduit des sanctions pénales pour les violations de la législation sur les « agents étrangers ».

## **B. La législation sur les « agents étrangers » avant les amendements de novembre 2020**

11. En 2012, la loi fédérale n° 121-FZ sur les organisations non commerciales a introduit la notion d'« agents étrangers » pour les organisations non commerciales (« ONC »)<sup>11</sup>. Elle définit un ONC exerçant les fonctions d'un agent étranger comme suit :

*« une organisation non commerciale russe qui reçoit des fonds et (ou) d'autres biens d'États étrangers, de leurs organes d'État, d'organisations internationales et étrangères, de citoyens étrangers, d'apatrides, ou des personnes autorisées par eux et (ou) de citoyens de la Fédération de Russie ou de personnes morales russes qui reçoivent des fonds et (ou) d'autres biens de ces sources ou agissent en tant qu'intermédiaires pour recevoir ces fonds et (ou) d'autres biens (à l'exception des sociétés par actions 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 menées sur le territoire de la Fédération de Russie »<sup>12</sup>.*

12. La notion d'« activités politiques » a été définie de manière large comme toute activité visant à influencer la prise de décision des autorités publiques ou à influencer l'opinion publique dans le but de *modifier la politique publique*<sup>13</sup>. La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a confirmé une interprétation large du terme « activité politique »<sup>14</sup>. En outre, la loi n'exige pas que le financement étranger soit effectivement utilisé pour payer les activités politiques. Il n'est pas non plus toujours nécessaire que les bénéficiaires agissent au nom ou dans l'intérêt d'une entité étrangère.

13. Des exceptions existent pour les activités des ONC dans des domaines tels que la science, la culture, l'art, la santé, l'aide sociale, les sports, la protection de l'environnement, ainsi que la promotion de la charité et du bénévolat. Les activités dans ces domaines ne sont pas censées constituer des « activités politiques » pouvant servir de base à la reconnaissance d'une telle

---

<sup>10</sup> Disponible sur : <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012300043> (dernier accès le 5 juillet 2021).

<sup>11</sup> L'art. 2(1) de la loi fédérale de 1995 sur les organisations non commerciales (loi fédérale n° 7-FZ) définit une organisation non commerciale comme « une organisation dont l'objectif principal n'est pas la réalisation de bénéfices et qui ne distribue pas les bénéfices réalisés entre les participants ».

<sup>12</sup> Art. 2(6) de la loi fédérale n° 121-FZ.

<sup>13</sup> L'art. 2(6) de la loi fédérale n° 121-FZ stipule que : « Une organisation non commerciale, à l'exception d'un parti politique, est réputée participer à des activités politiques exercées sur le territoire de la Fédération de Russie si, indépendamment des objectifs et des tâches cités dans ses entités constitutives, elle participe (notamment par le biais d'un apport financier) à l'organisation et à la conduite d'actions politiques dans le but d'influencer l'adoption par les organes de l'État de décisions visant à modifier la politique de l'État menée par ceux-ci, ainsi qu'à la formation de l'opinion publique aux fins citées ».

<sup>14</sup> En 2014, la Cour constitutionnelle a estimé qu'« une organisation non commerciale peut être reconnue comme exerçant les fonctions d'un agent étranger si elle participe à des activités politiques menées sur le territoire de la Fédération de Russie, c'est-à-dire, indépendamment des buts et objectifs spécifiés dans ses documents constitutifs, en organisant et en menant des actions politiques, y compris en les finançant, afin d'influencer les décisions de l'autorité de l'État et de modifier la politique de l'État, ainsi qu'en formant l'opinion publique à ces fins. Les formes peuvent être très diverses et inclure des réunions, des rassemblements, des manifestations, des processions et des piquets de grève, etc. Les activités politiques peuvent être menées par le biais de campagnes préélectorales et référendaires, d'appels aux autorités, de la diffusion d'évaluations de l'autorité de l'État et de ses décisions, y compris par le biais des technologies modernes de l'information, ainsi que d'autres actions, dont une liste législative exhaustive est impossible » (Résolution n° 10-P du 8 avril 2014, § 72).

organisation comme exerçant les fonctions d'un agent étranger, même si elles visent à influencer les décisions et la politique de l'autorité de l'État, pour autant que leurs objectifs ne dépassent pas le domaine d'activité concerné<sup>15</sup>. Toutefois, dans la pratique, ces exceptions semblent avoir été interprétées de manière restrictive<sup>16</sup>.

14. La législation initiale sur les « agents étrangers » soumet les ONG qui sont obligés de s'enregistrer en tant qu'« agents étrangers » à des charges administratives supplémentaires par rapport à celles qui concernent tous les ONG. Ces charges comprenaient l'obligation de soumettre des rapports réguliers sur leur financement, leurs objectifs, leurs activités et la structure de leurs organes de gestion, ainsi que de se soumettre à un audit annuel. Les ONG désignés étaient en outre soumis à des inspections annuelles régulières ainsi qu'à des inspections non programmées. La législation exige en outre que les ONG indiquent clairement leur statut d'« agent étranger » dans toutes les publications et restreint les activités qu'ils peuvent entreprendre. Les sanctions administratives et pénales en cas de non-respect de la loi comprennent des amendes administratives pouvant aller jusqu'à 500 000 roubles<sup>17</sup> pour les entités et une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans pour les individus.

15. La législation de 2012 sur les « agents étrangers » ne couvrait que les ONG. Au cours des années suivantes, la loi sur les ONG et d'autres actes juridiques ont été progressivement modifiés pour durcir le régime juridique applicable aux ONG « agents étrangers ». Par exemple, en 2014, les motifs légaux pour effectuer des inspections non planifiées ont été élargis<sup>18</sup>. En 2015, le Code des infractions administratives de la Fédération de Russie a été modifié afin de porter de trois mois à un an le délai de prescription pour l'imposition de sanctions administratives en cas de non-respect de la législation sur les « agents étrangers »<sup>19</sup>.

16. Les amendements de 2017 et 2019 ont étendu la désignation d'« agent étranger » aux organes de presse de masse<sup>20</sup> et à certaines personnes privées, respectivement. Les amendements de 2017 ont permis aux autorités de désigner tout organe de presse étranger<sup>21</sup> qui reçoit un financement d'une source étrangère comme « média étranger exerçant les fonctions d'un agent étranger »<sup>22</sup>. Ces médias « agents étrangers » étaient soumis aux mêmes types d'obligations de déclaration et de divulgation publique que les ONG « agents étrangers ».

17. Les amendements de 2019 ont permis aux autorités de désigner également des particuliers comme « agents étrangers » s'ils diffusent des informations à un nombre non spécifié de personnes et reçoivent un financement pour cela de l'étranger. Cette définition couvre principalement les blogueurs et les journalistes indépendants qui peuvent recevoir des subventions, des salaires ou des paiements pour des travaux spécifiques de toute source

---

<sup>15</sup> Art. 2(6) de la loi n° 7-FZ.

<sup>16</sup> Voir, par exemple, Amnesty International, « Agents of the People. Four Years of 'Foreign Agents' Law in Russia: Consequences for the Society », novembre 2016, pp. 9-13, disponible sur : <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR4651472016ENGLISH.PDF> (dernier accès le 5 juillet 2021). Voir aussi, Yulia Gorbunova, « Combating Domestic Violence is Dangerous Work in Russia », 16 décembre 2020, disponible sur : <https://www.hrw.org/node/377424/printable/print> (dernier accès le 5 juillet 2021).

<sup>17</sup> Environ 5 815 euros le 18 juin 2021.

<sup>18</sup> Loi fédérale n° 18-FZ du 21 février 2014 « Modifiant l'article 32 de la loi fédérale « sur les organisations non commerciales » disponible sur : <https://rg.ru/2014/06/06/nko-dok.html> (dernier accès le 5 juillet 2021).

<sup>19</sup> Loi fédérale n° 304-FZ du 3 novembre 2015 « Modifiant les articles 4.5 et 23.1 du Code des infractions administratives de la Fédération de Russie » disponible sur : <https://rg.ru/2015/11/06/fz304-dok.html> (dernier accès le 5 juillet 2021).

<sup>20</sup> Loi fédérale n° 327-FZ du 25 novembre 2017 « Modifiant les articles 10.4 et 15.3 de la loi fédérale sur l'information, les technologies de l'information et la protection de l'information et l'article 6 de la loi de la Fédération de Russie sur les médias de masse », disponible sur : <https://rg.ru/2017/11/25/fz327-site-dok.html> (dernier accès le 5 juillet 2021).

<sup>21</sup> La loi définit les médias de masse remplissant les fonctions d'agents étrangers en Russie comme des entités juridiques enregistrées à l'étranger, ou des structures étrangères sans constitution d'entité juridique, distribuant des documents imprimés, audiovisuels et autres et financés par des sources étrangères.

<sup>22</sup> Art. 2 de la loi fédérale n° 327-FZ.

étrangère<sup>23</sup>. Les personnes qui tombent sous le coup de la loi sont tenues de s'enregistrer auprès du ministère de la justice, et celles qui vivent à l'étranger doivent également créer et enregistrer une entité juridique en Russie afin de pouvoir publier en Russie. Toutes les informations qu'ils publient doivent faire référence à leur statut d'« agent étranger ».

18. Suite à l'extension des « agents étrangers » aux médias de masse et aux journalistes, le Code des infractions administratives a été à nouveau modifié en décembre 2019, introduisant une nouvelle infraction administrative consistant en la « violation de la procédure de fonctionnement » des médias « agents étrangers »<sup>24</sup>.

### C. Perspective de droit comparé

19. Lors de leurs rencontres avec les rapporteurs, les autorités russes ont invoqué à plusieurs reprises la législation sur les agents étrangers des États-Unis, d'Israël et de la Hongrie comme exemples pour leur propre législation. Sans approuver les lois sur les agents étrangers de ces pays, qui ne font pas l'objet du présent avis, la Commission de Venise note plusieurs différences essentielles avec la législation russe sur les « agents étrangers », qui servent à souligner certaines des principales déficiences de la loi russe.

20. En ce qui concerne les États-Unis, la loi sur l'enregistrement des agents étrangers (« FARA ») exige notamment qu'un agent étranger agisse « dans l'intérêt » du mandant étranger. Plus précisément, un agent étranger est défini comme « toute personne qui agit en tant qu'agent, représentant, employé ou serviteur [...] d'un mandant étranger »<sup>25</sup> et qui, soit s'engage dans des activités politiques<sup>26</sup>, soit fait des relations publiques<sup>27</sup>, soit collecte ou distribue des fonds<sup>28</sup>, soit représente les intérêts de l'entité étrangère auprès du gouvernement américain<sup>29</sup> dans « les intérêts de ce mandant étranger ». En revanche, la législation russe n'exige, dans la plupart des cas, aucune preuve spécifique qu'un individu ou une entité « agent étranger » agit effectivement dans l'intérêt d'une entité étrangère particulière. Ce n'est que dans le cas de la nouvelle catégorie d'individus physiques « agents étrangers » que la législation russe exige que l'individu agisse « dans l'intérêt d'un État étranger, de ses agences gouvernementales, d'une organisation internationale ou étrangère, de citoyens étrangers ou d'apatrides »<sup>30</sup>.

21. La législation israélienne sur les « agents étrangers » n'exige pas la preuve d'une relation d'agence réelle comme la FARA américaine. Cependant, elle fixe un seuil minimum de financement étranger qui déclenche des obligations spéciales de déclaration et de divulgation publique. En Israël, seules les ONG qui reçoivent plus de la moitié de leurs fonds de gouvernements étrangers ou d'agences d'État sont tenues de divulguer ce fait dans leurs rapports publics, leurs documents de plaidoyer et leurs interactions avec les représentants du gouvernement<sup>31</sup>. En revanche, aucun seuil minimal de ce type n'existe dans la législation russe.

---

<sup>23</sup> Loi fédérale n° 426-FZ du 2 décembre 2019 « Modifiant la loi de la Fédération de Russie sur les médias de masse et la loi fédérale sur l'information, les technologies de l'information et la protection de l'information », disponible sur : <https://rg.ru/2019/12/04/smi-dok.html> (dernier accès le 5 juillet 2021).

<sup>24</sup> Art. 19.34.1. de la loi fédérale n° 443-FZ du 16 décembre 2019 « Modifiant le code des infractions administratives de la Fédération de Russie », disponible sur : <https://rg.ru/2019/12/19/codex-dok.html> (dernier accès le 5 juillet 2021).

<sup>25</sup> 22 U.S.C. § 611(c)(1).

<sup>26</sup> *Ibid.* § 611(c)(1)(i).

<sup>27</sup> *Ibid.* § 611(c)(1)(ii).

<sup>28</sup> *Ibid.* § 611(c)(1)(iii).

<sup>29</sup> *Ibid.* § 611(c)(1)(iv).

<sup>30</sup> Art. 5 du projet de loi n° 1057914-7.

<sup>31</sup> Plus précisément, une association dont le principal soutien financier est reçu d'une entité politique étrangère doit publier cette information dans ses publications et dans toute candidature à un poste d'employé ou d'élu public. Le représentant d'une association dont le principal soutien financier est reçu d'une entité politique étrangère, lorsqu'il

En outre, la législation israélienne sur les agents étrangers ne concerne que les dons provenant d'une « entité politique étrangère », c'est-à-dire d'États étrangers ou d'institutions liées à l'État<sup>32</sup>. Contrairement à la législation russe, elle ne concerne pas les dons provenant de particuliers ou d'entités privées.

22. De même, la législation hongroise sur les agents étrangers a fixé un seuil minimal de financement étranger, ce qui obligerait les associations à s'enregistrer en tant qu'« organisations recevant un soutien de l'étranger » et à s'étiqueter comme telles sur leurs sites web ainsi que sur tout produit de presse et autres publications. La Commission de Venise a critiqué la loi hongroise dans un avis de 2017<sup>33</sup>. En avril 2021, le gouvernement hongrois a soumis au gouvernement un projet de loi visant à abroger la loi<sup>34</sup>, qui a été adopté le 18 mai 2021<sup>35</sup>.

23. Lors de leurs rencontres avec les rapporteurs, les autorités russes ont également invoqué des propositions de législation similaire en Estonie. À la connaissance de la Commission de Venise, le ministère estonien de la Justice a abandonné ses travaux sur une telle proposition en 2018 après qu'elle a été rendue publique.

### III. Normes internationales

24. Cet avis évalue si les amendements les plus récents à la législation russe sur les « agents étrangers » sont compatibles avec les normes internationales en matière de droits de l'homme<sup>36</sup>. En particulier, il évalue leur compatibilité avec les droits à la liberté d'association<sup>37</sup> et d'expression<sup>38</sup>, le droit à la vie privée<sup>39</sup>, le droit de prendre part à la direction des affaires

---

apparaît activement lors d'une réunion d'une commission de la Knesset, doit informer le président de la commission de cette représentation.

En Israël, toute association dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 300 000 NIS doit déclarer dans son rapport financier si elle a reçu un ou des dons dépassant un total de 20 000 NIS. Si elle a reçu de tels dons, elle doit préciser l'identité du donateur, le montant reçu et l'objectif pour lequel il a été reçu, ainsi que toute condition ou obligation qui y est attachée. Ces informations doivent également être publiées sur le site internet de l'association (s'il en existe un) et seront également publiées sur le site internet du ministère de la justice. Si un don est accordé pour une campagne publique spéciale, cette information doit être mentionnée dans cette campagne.

<sup>32</sup> Une « entité politique étrangère » est définie comme un État étranger, y compris une union ou une organisation d'États étrangers, un organe, une autorité ou une représentation d'États étrangers, l'Autorité palestinienne et ses dérivés.

<sup>33</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)015](#), Avis sur le projet de loi sur la transparence des organisations recevant un soutien de l'étranger.

<sup>34</sup> Projet de loi n° T/15991 du 20 avril 2021, disponible sur : <https://www.parlament.hu/irom41/15991/15991.pdf?fbclid=IwAR0PfgT-Z5kf-KgH17sGsyn5qLZGEr5QDqT63xxkPsSkyvE7gQK5k0na5Kg> (dernier accès le 5 juillet 2021).

<sup>35</sup> Loi XLIX de 2021 sur la transparence des organisations non gouvernementales exerçant des activités susceptibles d'influencer la vie publique, disponible sur : <https://njt.hu/jogszabaly/2021-49-00-00> (dernier accès le 5 juillet 2021).

À partir du 1er juillet 2021, le registre des organisations civiles ne doit pas mentionner qu'une organisation civile est financée par l'étranger. Toute remarque de ce type dans le registre sera supprimée et toutes les procédures en cours seront clôturées sans application d'aucune sanction. En outre, une nouvelle règle prescrite que l'Office national d'audit, qui est responsable devant le Parlement, prépare chaque année un rapport sur les organisations civiles et les fondations (à quelques exceptions près, notamment les églises, les clubs sportifs, etc. La règle est appliquée quelle que soit la source des revenus.

<sup>36</sup> Pour une analyse approfondie des normes applicables, voir, [CDL-AD\(2014\)025](#), *précité*, §§ 16-28.

<sup>37</sup> Le droit à la liberté d'association est protégé, *entre autres*, par l'article 20 (1 et 2) de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 22 (1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 11 (1) de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

<sup>38</sup> Le droit à la liberté d'expression est protégé, *entre autres*, par l'article 19 de la DUDH, l'article 19 (1 et 2) du PIDCP et l'article 10 de la CEDH.

<sup>39</sup> Le droit à la vie privée est protégé, *entre autres*, par l'article 12 de la DUDH, l'article 17 du PIDCP et l'article 8 de la CEDH.

publiques<sup>40</sup>, ainsi que l'interdiction de la discrimination<sup>41</sup>. Ces droits protègent les individus et les entités, y compris les personnes morales telles que les ONG, et sont codifiés dans les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), auxquels la Fédération de Russie est partie et qu'elle est tenue d'appliquer de bonne foi.

25. Bien que ces droits ne soient pas absolus, il ne peut y être porté atteinte que dans les conditions strictes stipulées dans les instruments respectifs relatifs aux droits de l'homme. Une telle ingérence n'est admissible que si elle est prévue par la loi, poursuit un but légitime et est nécessaire dans une société démocratique. En plus de répondre à un besoin social impérieux, la restriction doit également être proportionnée à son objectif<sup>42</sup>. Les types de raisons légitimes d'interférer avec ces droits sont explicitement énumérés dans la CEDH et le PIDCP et comprennent : (1) la sécurité nationale ou la sûreté publique ; (2) l'ordre public ; (3) la santé ou la moralité publiques ; ou (4) les droits et libertés d'autrui<sup>43</sup>. L'État doit démontrer qu'une restriction est nécessaire pour écarter un danger réel, et non seulement hypothétique, et que des mesures moins intrusives seraient insuffisantes pour atteindre cet objectif<sup>44</sup>.

26. Les organisations non gouvernementales (« ONG ») jouent un rôle crucial dans les sociétés démocratiques modernes, permettant aux citoyens de s'associer afin de promouvoir certaines idées et certains objectifs. Dans son *Rapport sur le financement des associations*, la Commission de Venise considère que « les ONG devraient être libres d'entreprendre des recherches, des activités éducatives et des plaidoyers sur des questions relevant du débat public et que ces activités « politiques » font partie intégrante des activités ordinaires des ONG – et même de leur raison d'être »<sup>45</sup>. Selon le principe 6 des *Lignes directrices sur la liberté d'association* de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, « les associations [...] ont le droit de participer à tout débat politique ou public, indépendamment du fait que leur position est en accord avec la politique du gouvernement ou qu'elle préconise une modification de la loi »<sup>46</sup>. Les ONG engagées dans la défense des droits de l'homme sont traditionnellement considérées comme particulièrement vulnérables et ont donc besoin d'une protection renforcée<sup>47</sup>.

27. La liberté d'association protège les entités contre toute ingérence injustifiée de l'État, y compris l'accès aux financements étrangers. La Commission de Venise rappelle que la liberté de rechercher, de recevoir et d'utiliser des ressources provenant de toute source publique ou

---

<sup>40</sup> Le droit de participer aux affaires publiques est protégé, *entre autres*, par l'article 21 de la DUDH et l'article 25 du PIDCP.

<sup>41</sup> L'interdiction de la discrimination est protégée, *entre autres*, par l'article 7 de la DUDH, l'article 26 du PIDCP et l'article 14 de la CEDH.

<sup>42</sup> Voir, par exemple, Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 31, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 mai 2004, § 6 (« Dans les cas où des restrictions sont formulées, les États doivent en démontrer la nécessité et ne prendre que des mesures proportionnées aux objectifs légitimes poursuivis afin d'assurer une protection véritable et continue des droits énoncés dans le Pacte. De telles restrictions ne peuvent en aucun cas être appliquées ou invoquées d'une manière qui porterait atteinte à l'essence même d'un droit énoncé dans le Pacte »).

<sup>43</sup> Cf. art. 10 et 11 CEDH, et Art. 19 et 22 du PIDCP.

<sup>44</sup> Cf. Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)002](#), *Rapport sur le financement des associations*, § 62.

<sup>45</sup> *Ibidem*, § 102.

<sup>46</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, § 31. Voir, également, Nations Unies, Comité des droits de l'homme, *Mikhailovskaya et Volchek c. Bélarus*, CCPR/C/111/D/1993/2010 (juillet 2014), § 7.3 ; *Lee c. République de Corée*, CCPR/C/84/D/1119/2002 (juillet 2005), § 7.2.

<sup>47</sup> Voir, par exemple, la 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, A/RES/53/144, 8 mars 1999, disponible sur : <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F53%2F144&Language=F&DeviceType=Desktop> (dernière visite le 5 juillet 2021) ; voir également la Déclaration du Comité des Ministres sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités (adoptée le 6 février 2008), disponible sur : <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/DeclarationHRDCoECommitteeMinisters.pdf> (dernière visite le 5 juillet 2021).

privée licite disponible est l'un des grands principes guidant l'interprétation du droit à la liberté d'association<sup>48</sup>. Dans son *Rapport sur le financement des associations*, la Commission de Venise considère que « *sur une question aussi importante que le champ des restrictions imposées au droit des associations de rechercher des ressources financières et matérielles, les dispositions – imposant par exemple des obligations de rapports sur les sources de financement – doivent employer des termes très clairs et précis, pour permettre aux associations de comprendre leurs responsabilités et obligations* »<sup>49</sup>.

28. La Commission rappelle « *que les restrictions à la liberté d'association ne pouvaient être considérées comme poursuivant des objectifs légitimes que si elles visaient un danger réel, et non hypothétique. Par conséquent, les restrictions ne peuvent se fonder que sur une évaluation préalable des risques mettant en évidence des « éléments factuels plausibles » qui prouvent l'existence d'une menace suffisamment imminente pour l'État ou pour la société démocratique. Des « préoccupations publiques » ou « soupçons » abstraits relatifs à la légalité et à l'honnêteté du financement du secteur des ONG – sans aucune référence à une analyse des risques motivée concernant l'implication spécifique du secteur des ONG dans la commission d'infractions, comme la corruption ou le blanchiment d'argent – ne sauraient constituer un but légitime justifiant des restrictions à ce droit* »<sup>50</sup>.

29. Dans son rapport de 2019 *Sur le financement des associations*, la Commission a estimé que « *l'objectif d'assurer la transparence [...] ne semblait pas légitime en soi, mais en tant que moyen d'atteindre l'un des buts légitimes* »<sup>51</sup>. La Commission de Venise a en outre déclaré « *qu'une mesure aussi drastique qu'une « obligation de publication » (consistant à rendre publiques les sources de financement et l'identité des donateurs) ne se justifie que dans le cas des partis politiques et des entités pratiquant des activités de lobbying formelles et rémunérées* », mais ne peut être appliquée aux associations en général<sup>52</sup>.

30. La liberté d'expression protège le droit de communiquer et de recevoir des informations et des idées sans ingérence de l'autorité publique et sans considération de frontières. Le Conseil des droits de l'homme a déclaré que les restrictions à la liberté d'expression ne devraient jamais être appliquées :

*« À la discussion des politiques gouvernementales et au débat politique, à la publication d'informations sur les droits de l'homme, les activités du gouvernement ou la corruption au sein de celui-ci, à la participation à des campagnes électorales, à des manifestations pacifiques ou à des activités politiques, notamment en faveur de la paix ou de la démocratie, et à l'expression d'opinions et de désaccords, de croyances ou de convictions religieuses, y compris par des personnes appartenant à des minorités ou à des groupes vulnérables »*<sup>53</sup>.

<sup>48</sup> [CDL-AD\(2014\)046](#), précité, §§ 32, 220-222. Voir également, Conseil des droits de l'homme, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, Maina Kiai, A/HRC/23/39, 24 avril 2013, §§ 8 et 16, disponible sur : <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F23%2F39&Language=E&DeviceType=Desktop> (dernier accès le 5 juillet 2021) ; voir également, Assemblée générale des Nations Unies, Rapport de la Représentante spéciale du Secrétaire général concernant les défenseurs des droits de l'homme, Hina Jilani, A/59/401, 1er octobre 2004, § 82.

<sup>49</sup> [CDL-AD\(2019\)002](#), précité, § 69.

<sup>50</sup> [CDL-AD\(2019\)002](#), précité, § 81. Voir également, Comité des droits de l'homme, *Mikhailovskaya et Volchek c. Bélarus*, CCPR/C/111/D/1993/2010, juillet 2014, § 7.3 ; *Lee c. République de Corée*, CCPR/C/84/D/1119/2002, juillet 2005, § 7.2 ; Communication n° 2001/2010.

<sup>51</sup> [CDL-AD\(2019\)002](#), précité, § 80.

<sup>52</sup> *Ibidem*, § 106.

<sup>53</sup> Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, Résolution 12/16, Freedom of Opinion and Expression, 12 octobre 2009, § 5(p) disponible sur : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G09/166/89/PDF/G0916689.pdf?OpenElement> (dernière visite le 6 juin 2021).

31. La liberté d'expression est particulièrement importante dans le contexte des élections. La Commission de Venise rappelle que « *la liberté de la presse est encore plus importante lors des campagnes électorales qu'aux autres moments de la vie politique, car elle permet d'exprimer des opinions sur les programmes des candidats et de critiquer les pouvoirs publics* »<sup>54</sup>. Les restrictions imposées à la campagne « *ne semblent pas justifiées concernant les représentants de la presse* »<sup>55</sup>. En outre, une disposition qui « *impose la neutralité aux médias publics et privés et interdit tous commentaires ou informations sur les manifestations de la campagne électorale* » constituerait une ingérence disproportionnée dans la liberté d'expression<sup>56</sup>.

32. Tant les entités que les individus jouissent du droit à la vie privée<sup>57</sup>. La simple collecte et le stockage de données relatives à la vie privée d'un individu constituent une ingérence dans le droit à la vie privée<sup>58</sup>. La Recommandation CM/Rec(2007)14 stipule que « *[I]es ONG peuvent être tenues de faire vérifier leurs comptes, registres et activités par un organe de contrôle lorsqu'elles ont manqué à l'obligation de rendre compte ou lorsqu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que des violations graves de la loi ont été commises ou sont sur le point de l'être* », mais « *[I]es ONG ne devraient pas être sujettes à la perquisition et à la saisie sans motifs objectifs de prendre de telles mesures et sans autorisation judiciaire appropriée* »<sup>59</sup>. En outre, le droit à la vie privée protège la réputation d'une personne<sup>60</sup>.

33. Le droit de participer aux affaires publiques, le droit de vote et le droit d'accès égal au service public sont au cœur du gouvernement démocratique fondé sur le consentement du peuple<sup>61</sup>. En plus de protéger le droit de chaque citoyen de prendre part à la conduite des affaires publiques, de voter et d'être élu, ce droit protège également le droit d'avoir accès au service public. Les États ont l'obligation de garantir l'égalité d'accès au service public pour tous les citoyens<sup>62</sup>.

34. En général, seules les différences de traitement dépourvues de toute justification objective ou raisonnable constituent une discrimination<sup>63</sup>. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe recommande que « *[I]es 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*

---

<sup>54</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2012\)002](#), Avis sur la loi fédérale relative à l'élection des députés à la Douma d'Etat de la Fédération de Russie, § 84. Voir également, CEDH, *Orlovskaya Iskra c. Russie*, n° 42911/08, § 110, 21 février 2017 ; voir également Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation n° R(99)15 sur les mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, disponible sur : <https://rm.coe.int/16806461dc> (dernier accès le 5 juillet 2021).

<sup>55</sup> [CDL-AD\(2012\)002](#), § 90.

<sup>56</sup> *Ibidem*, § 86.

<sup>57</sup> Voir, par exemple, CEDH, *Société Colas Est et autres c. France*, n° 37971/97, § 41, 16 avril 2002 ; CEDH, *Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme et Ekimdzhev c. Bulgarie*, n° 62540/00, § 69, 28 juin 2007.

<sup>58</sup> CEDH, *S. et Marper c. Royaume-Uni* [GC], n° 30562/04 et 30566/04, § 67, 4 décembre 2008.

<sup>59</sup> Conseil de l'Europe : Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2007)14, § 68-69, disponible sur : [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805d533b](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d533b) (dernière visite le 5 juillet 2021). Voir également A/HRC/23/39, *précité*, § 37 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)030](#), Joint Interim Opinion on the Draft Law amending the Law on Non-commercial Organisations and other Legislative Acts of the Kyrgyz Republic, § 70.

<sup>60</sup> L'art. 17(1) du PIDCP stipule que « *Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation* ». Voir également, CEDH, *Axel Springer AG c. Allemagne* [GC], n° 39954/08, § 83, 7 février 2012 ; CEDH, *Chauvy et autres c. France*, no 64915/01, § 70, 29 juin 2004 ; CEDH, *Pfeifer c. Autriche*, no 12556/03, § 35, 15 novembre 2007 ; CEDH, *Petrina c. Roumanie*, no 78060/01, § 28, 14 octobre 2008 ; CEDH, *Polanco Torres et Movilla Polanco c. Espagne*, n° 34147/06, § 40, 21 septembre 2010.

<sup>61</sup> Nations Unies, Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 25 : Le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu, et le droit d'accéder aux fonctions publiques (Art. 25), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 27 août 1996, § 1, disponible sur : [file:///Users/zosienka/Downloads/CCPR\\_C\\_21\\_Rev.1\\_Add.7-FR.pdf](file:///Users/zosienka/Downloads/CCPR_C_21_Rev.1_Add.7-FR.pdf) (dernière visite le 5 juillet 2021).

<sup>62</sup> *Ibidem*, § 23.

<sup>63</sup> Cf. [CDL-AD\(2019\)002](#), *précité*, § 63.

de la société »<sup>64</sup>. Dans l'affaire *Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas accepté l'origine étrangère d'une ONG comme une raison légitime de traitement différencié<sup>65</sup>. Comme la Commission de Venise l'a conclu dans son précédent avis sur la législation russe relative aux « agents étrangers », la même réticence existerait *a fortiori* en cas de simple financement étranger<sup>66</sup>.

#### IV. Analyse des amendements de novembre 2020

35. Les récents amendements à la législation russe sur les « agents étrangers » sont vastes et complexes. Il n'est donc pas du ressort du présent avis de présenter une analyse détaillée de toutes ses dispositions.

36. Projet de loi n° 1052523-7 « Modifiant la loi fédérale « sur les organisations non commerciales » en ce qui concerne l'amélioration de la réglementation juridique des activités des organisations non commerciales exerçant les fonctions d'agent étranger et des subdivisions structurelles des organisations non gouvernementales non commerciales étrangères » :

- élargit le concept de « sources étrangères » des ONC pour inclure les financements reçus d'entités juridiques russes dont les bénéficiaires effectifs sont des citoyens étrangers ou des apatrides<sup>67</sup> ;
- oblige les ONC « agents étrangers » et les subdivisions structurelles des ONC étrangers à soumettre au ministère russe de la justice des programmes et autres documents fournissant une base pour la conduite des événements et un rapport sur leur mise en œuvre<sup>68</sup> ;
- habilite le ministère de la justice à décider si une ONC peut mettre en œuvre ces programmes<sup>69</sup> et prévoit la dissolution des ONC « agents étrangers » ou des subdivisions structurelles d'organisations non gouvernementales non commerciales étrangères par décision d'un tribunal en cas de non-respect de la décision<sup>70</sup> ;
- exige que les subdivisions structurelles des ONC étrangers rendent compte de leurs « activités politiques » et de la manière dont ils dépensent leurs fonds étrangers au ministère de la Justice deux fois par an<sup>71</sup> ;
- interdit aux subdivisions structurelles des organisations non gouvernementales non commerciales étrangères de s'enregistrer dans des locaux d'habitation.

37. Projet de loi n° 1057914-7 « Modifiant les actes législatifs individuels de la Fédération de Russie en ce qui concerne l'établissement de mesures supplémentaires pour contrer les menaces à la sécurité nationale » :

- introduit un motif supplémentaire pour effectuer des inspections non programmées des ONC dans le cas où les autorités reçoivent des informations selon lesquelles les activités d'un ONC « ne correspondent pas aux objectifs et aux tâches statutaires de ses activités »<sup>72</sup>, les inspections peuvent durer jusqu'à 45 jours<sup>73</sup> ;

<sup>64</sup> Recommandation CM/Rec(2007)14, précité, § 76.

<sup>65</sup> CEDH, *Branche de Moscou de l'Armée du Salut c. Russie*, n° 72881/01, 5 octobre 2006, §§ 81-86.

<sup>66</sup> [CDL-AD\(2014\)025](#), précité, § 92.

<sup>67</sup> Art. 1(1) du projet de loi n° 1052523-7.

<sup>68</sup> Art. 1(3)(a) du projet de loi n° 1052523-7.

<sup>69</sup> Art. 1(3)(d) du projet de loi n° 1052523-7.

Bien que la loi stipule que la décision doit être motivée, elle ne fournit aucun critère pour interdire ou autoriser la réalisation d'un programme. Si le ministère interdit la mise en œuvre d'un programme, le BCN doit s'y conformer, ou être contraint de fermer par décision de justice.

<sup>70</sup> Art. 1(3)(d) du projet de loi n° 1052523-7.

<sup>71</sup> Art. 1(3)(b) du projet de loi n° 1052523-7.

<sup>72</sup> Art. 4(4)(c) du projet de loi n° 1057914-7.

<sup>73</sup> Art. 4(4)(e) du projet de loi n° 1057914-7.

- élargit le concept de « sources étrangères » des ONC pour inclure le financement indirect reçu de ressortissants ou d'organisations russes qui ont eux-mêmes reçu les fonds de sources étrangères ou de personnes agissant en qualité d'intermédiaires<sup>74</sup> ;
- exige que les associations publiques non enregistrées qui reçoivent des fonds étrangers et participent à des activités politiques s'enregistrent en tant qu'« agents étrangers » ou même si elles ont simplement l'intention de recevoir des fonds étrangers et de participer à des activités politiques<sup>75</sup>, les oblige à informer chaque trimestre l'autorité d'enregistrement de l'État fédéral du montant et de l'objet des fonds étrangers ainsi que des dépenses réelles<sup>76</sup>, et leur impose d'étiqueter leurs documents en faisant référence à leur statut d'« agent étranger »<sup>77</sup> ;
- élargit les motifs permettant de désigner des personnes comme « agents étrangers » pour inclure la réception d'un « soutien organisationnel et méthodologique » étranger lors de l'exercice d'activités politiques<sup>78</sup> ;
- élargit les motifs de désignation des individus comme « agents étrangers » pour inclure la collecte d'informations sur les activités militaires et militaro-techniques de l'État russe et habilite le Service fédéral de sécurité (FSB) à établir une liste d'informations dont la réception servirait de motif pour devenir un « agent étranger »<sup>79</sup> ;
- exempte le personnel diplomatique ainsi que les « représentants d'autorités étatiques étrangères et d'organisations internationales qui se trouvent sur le territoire de la Fédération de Russie sur invitation officielle »<sup>80</sup>, les journalistes étrangers accrédités<sup>81</sup>, à moins qu'ils ne se livrent à des activités politiques « incompatibles avec leurs activités journalistiques professionnelles »<sup>82</sup>, ainsi que d'autres personnes non spécifiées<sup>83</sup> ;
- exige des personnes « agents étrangers » qu'elles rendent compte de leurs « activités politiques » et de la manière dont elles dépensent leurs fonds étrangers au ministère de la justice deux fois par an<sup>84</sup> ;
- exige des personnes « agents étrangers » qu'elles étiquettent leur matériel en mentionnant leur statut d'« agent étranger »<sup>85</sup> ;
- établit la procédure de radiation des individus du registre des « agents étrangers »<sup>86</sup> ; et
- impose aux étrangers qui ont l'intention « d'exercer des activités liées à l'exercice des fonctions d'un agent étranger après leur arrivée » d'en informer les autorités publiques avant leur entrée<sup>87</sup>.

38. Projet de loi n° 1057892-7 « Modifiant la loi fédérale sur les garanties fondamentales des droits électoraux et le droit de participer à des référendums des citoyens de la Fédération de Russie » :

---

<sup>74</sup> Art. 4(a) du projet de loi n° 1057914-7. Un intermédiaire est défini comme « une personne physique ou morale russe effectuant le transfert de fonds monétaires et/ou d'autres biens d'une source étrangère ou d'une personne autorisée par elle à une organisation non commerciale russe participant à des activités politiques sur le territoire de la Fédération de Russie » (Art. 4(1)(a) du projet de loi n° 1057914-7).

<sup>75</sup> Art. 3 Projet de loi n° 1057914-7.

<sup>76</sup> Art. 3(1) du projet de loi n° 1057914-7.

<sup>77</sup> Art. 3(1) du projet de loi n° 1057914-7.

<sup>78</sup> Art. 5(1)(1) du projet de loi n° 1057914-7.

<sup>79</sup> Art. 5(1)(1) du projet de loi n° 1057914-7.

<sup>80</sup> Art. 5(4)(1) du projet de loi n° 1057914-7.

<sup>81</sup> Art. 5(4)(2) du projet de loi n° 1057914-7.

<sup>82</sup> Art. 5(5) du projet de loi n° 1057914-7.

<sup>83</sup> Art. 5(4)(3) du projet de loi n° 1057914-7.

<sup>84</sup> Art. 5(1)(6) du projet de loi n° 1057914-7.

<sup>85</sup> Art. 5(1)(7) du projet de loi n° 1057914-7.

<sup>86</sup> Les personnes qui se sont inscrites comme agents étrangers ou qui ont été placées dans ce registre par les autorités et qui veulent être retirées de ce registre doivent présenter une demande au ministère de la justice. Elles doivent être en mesure de démontrer qu'elles n'exercent plus d'activités politiques et ne reçoivent aucun soutien étranger (financier ou méthodologique). Le ministère de la justice examine la demande dans un délai de 60 jours. S'il refuse de radier l'individu de la liste, il doit opposer un « refus motivé », qui peut être contesté en justice (article 5, § 1, point 9, du projet de loi n° 1057914-7).

<sup>87</sup> Art. 5(1)(2) du projet de loi n° 1057914-7.

- étend l'interdiction de militer pour ou contre la nomination de candidats ou de participer de toute autre manière à des campagnes électorales ou référendaires aux associations publiques non enregistrées et aux médias étrangers exerçant les fonctions d'un agent étranger ainsi qu'aux entités juridiques russes créées par des médias étrangers exerçant les fonctions d'un agent étranger<sup>88</sup> ;
- oblige les candidats qui sont des « agents étrangers » ou « affiliés à une personne exerçant les fonctions d'un agent étranger »<sup>89</sup> à mentionner cette information dans leur déclaration de candidature<sup>90</sup>, dans les listes de signatures, où la désignation d'« agent étranger » sera mentionnée à côté de toute condamnation pénale antérieure dans la liste de signatures<sup>91</sup>, et dans leur matériel de campagne<sup>92</sup>, où la référence doit couvrir au moins quinze pour cent de la surface du matériel<sup>93</sup> ; la loi fédérale no. 91-FZ du 20 avril 2021 portant adoption du projet de loi n° 1057892-7 étend la plupart de ces exigences aux candidats qui sont simplement désignés par une association électorale (généralement un parti politique) qui a également désigné un candidat qui est un « agent étranger » ou « affilié à [...] un agent étranger »<sup>94</sup> ;
- prescrit que ces informations soient affichées sur des stands d'information dans les locaux des commissions électorales de circonscription et mentionnées sur les bulletins de vote<sup>95</sup> ; et
- prescrit que les dons de campagne des citoyens « agents étrangers » doivent indiquer cette information dans le document de paiement<sup>96</sup>.

39. Le projet de loi n° 1060950-7 « Modifiant le code fédéral russe des infractions administratives en ce qui concerne la spécification de la responsabilité pour les infractions à la procédure régissant les activités des personnes exerçant les fonctions d'un agent étranger » introduit des amendes administratives de :

---

<sup>88</sup> Art. 1(2) du projet de loi n° 1057892-7.

<sup>89</sup> L'art. 1(1)(a) du projet de loi n° 1057892-7 définit « un candidat affilié à une personne exerçant les fonctions d'un agent étranger » comme : « un candidat qui, pendant la période de deux ans précédant la promulgation/publication officielle de la décision d'organiser des élections et/ou pendant la période de campagne électorale pour les élections correspondantes, : a) est/était membre d'un organe d'une organisation non commerciale exerçant les fonctions d'un agent étranger et/ou en est/était le fondateur, le membre, le participant, le dirigeant ou le membre du personnel ; b) est/était membre d'un organe d'une association publique non enregistrée exerçant les fonctions d'un agent étranger et/ou en est/était le fondateur, le membre, le participant ou le dirigeant ; c) est/était un fondateur, un directeur ou un membre du personnel d'un média étranger, exerçant les fonctions d'un agent étranger ou un fondateur, un directeur ou un membre du personnel d'une entité juridique russe (ou est/était membre de ses organes directeurs) créée par un média étranger exerçant les fonctions d'un agent étranger ; d) mène/a mené des activités politiques et reçoit/a reçu un financement monétaire et/ou une autre assistance liée aux biens de la part d'une organisation non commerciale, d'une association publique non enregistrée ou d'une personne physique exerçant les fonctions d'un agent étranger, y compris par le biais d'intermédiaires, pour la réalisation d'activités politiques ».

<sup>90</sup> Art. 1(3)(a) du projet de loi n° 1057892-7.

<sup>91</sup> Art. 1(12)-(17) du projet de loi n° 1057892-7. Ces amendements ont été adoptés en tant qu'art. 1(13)-(18) de la loi fédérale n° 91-FZ du 20 avril 2021. L'art. 2(13)-(15) et 3 de la loi fédérale n° 91-FZ du 20 avril 2021 introduisent une exigence similaire dans la loi fédérale n° 20-FZ du 22 février 2014 sur l'élection des députés à la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie et la loi fédérale du 22 décembre 2020 n° 437-FZ sur le territoire fédéral de Sirius.

<sup>92</sup> Art. 1(6), (8) et (9) du projet de loi n° 1057892-7.

<sup>93</sup> Art. 1(9) du projet de loi n° 1057892-7.

<sup>94</sup> Art. 1(4), (6)-(9) et (13)-(18) de la loi fédérale n° 91-FZ du 20 avril 2021.

L'art. 2 de la loi fédérale n° 91-FZ du 20 avril 2021 introduit une exigence similaire dans la loi fédérale n° 20-FZ du 22 février 2014 sur l'élection des députés à la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

<sup>95</sup> Art. 1(3)(b), (6), (10) et (11) du projet de loi n° 1057892-7. Ces amendements ont été adoptés en tant qu'art. 1(3)(b), (6), (11) et (12) de la loi fédérale n° 91-FZ du 20 avril 2021. L'art. 2 de la loi fédérale n° 91-FZ du 20 avril 2021 introduit une exigence similaire dans la loi fédérale n° 20-FZ du 22 février 2014 sur l'élection des députés à la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

<sup>96</sup> Art. 1(10)(b) de la loi fédérale n° 91-FZ du 20 avril 2021 (modifiant le projet de loi n° 1057892-7).

- jusqu'à 30.000 roubles pour le manquement des personnes désignées comme « agents étrangers » à l'obligation d'indiquer leur statut d'« agents étrangers » et jusqu'à 50.000 roubles pour le manquement à leurs obligations de déclaration<sup>97</sup> ;
- jusqu'à 30.000 roubles pour le non-respect des obligations de déclaration des associations publiques non enregistrées et désignées comme « agents étrangers »<sup>98</sup> ;
- jusqu'à 500.000 roubles pour le manquement d'une ONG « agent étranger », d'une association publique non enregistrée ou d'un particulier à l'obligation d'étiqueter son matériel avec une référence à son statut d'« agent étranger »<sup>99</sup> ; et
- jusqu'à 2.500 roubles pour les citoyens, 5.000 roubles pour les fonctionnaires et jusqu'à 50.000 roubles pour les entités pour la diffusion d'informations sur les « agents étrangers »<sup>100</sup>.

40. La loi fédérale n° 525-FZ « modifiant l'article 330-1 du code pénal de la Fédération de Russie » établit les sanctions pénales suivantes :

- une amende pouvant atteindre 300.000 roubles ou le montant du salaire ou d'autres revenus de la personne condamnée pour une période pouvant aller jusqu'à deux ans, ou par un travail obligatoire pouvant aller jusqu'à 480 heures, un travail correctif pour une période pouvant aller jusqu'à deux ans, ou la privation de liberté pour la même durée, pour le non-respect des exigences en matière d'enregistrement et de déclaration des ONG « agents étrangers » et des associations publiques non enregistrées<sup>101</sup> et pour la « violation des procédures de fonctionnement » par les médias « agents étrangers »<sup>102</sup> ; et
- une amende pouvant atteindre 300 000 roubles ou le montant du salaire ou d'autres revenus de la personne condamnée pour une période pouvant aller jusqu'à deux ans, ou une peine de travail obligatoire pouvant aller jusqu'à 480 heures, une peine de travail correctif pouvant aller jusqu'à cinq ans, ou une peine de privation de liberté de même durée, pour le non-respect par les personnes physiques « agents étrangers » de l'obligation d'enregistrement ou des diverses obligations de déclaration<sup>103</sup>.

41. Le présent avis procède à une analyse de ces amendements selon la structure suivante : (A) leurs objectifs et justifications ; (B) l'élargissement du champ des personnes et entités pouvant être désignées comme « agents étrangers » ; (C) l'élargissement des exigences et restrictions administratives applicables aux « agents étrangers » ; et (D) l'élargissement des sanctions en cas de violation de ces exigences et restrictions.

## A. Objectifs et justifications

42. L'introduction de la désignation d'« agent étranger » a été justifiée à l'origine pour assurer la transparence des ONG recevant des fonds de l'étranger<sup>104</sup>. Lors de leurs rencontres avec les

<sup>97</sup> Le salaire mensuel moyen en Russie était de 51.083 roubles en 2020 (<https://www.statista.com/statistics/1010660/russia-average-monthly-nominal-wage/> (dernier accès le 18 juin 2021)).

<sup>98</sup> Art. 1(4)(1) du projet de loi n° 1060950-7.

<sup>99</sup> Art. 1(4)(2) et 1(5) du projet de loi n° 1060950-7.

Lorsque le matériel a été produit ou diffusé par un fondateur, un membre, un participant ou un dirigeant d'une association publique non enregistrée désignée comme « agent étranger », dans le cadre de ses « activités politiques », sans l'étiqueter en conséquence, il est passible d'une amende de 5 000 roubles (art. 1(4)(3) du projet de loi n° 1060950-7).

<sup>100</sup> Art. 1(2) du projet de loi n° 1060950-7.

<sup>101</sup> Art. 1(1) de la loi fédérale n° 525-FZ.

<sup>102</sup> Art. 1(2) de la loi fédérale n° 525-FZ.

<sup>103</sup> Art. 1(3) de la loi fédérale n° 525-FZ.

<sup>104</sup> Voir, par exemple, [CDL-AD\(2014\)025](#), *précité*, § 57 ; voir également la Résolution de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie n° 10-P, 8 avril 2014, « Sur la conformité des normes de la législation sur les ONG exerçant les fonctions d'agent étranger à la Constitution de la Fédération de Russie », § 44.

rapporteurs, les autorités russes ont également invoqué à plusieurs reprises la transparence comme principal objectif motivant les amendements.

43. L'exposé des motifs du projet de loi n° 1057914-7 « Modifiant des actes législatifs individuels de la Fédération de Russie en ce qui concerne l'établissement de mesures supplémentaires pour contrer les menaces à la sécurité nationale » indique que : « *Les modifications proposées contribueront à garantir des activités plus légales et transparentes des associations publiques, des organisations non commerciales et des particuliers recevant un soutien de l'étranger et participant à des processus politiques sur le territoire de la Fédération de Russie* ». Comme la Commission l'a considéré dans son rapport 2019 sur le financement des associations, « *assurer la transparence [...] n'apparaît pas en soi comme un [objectif] légitime* »<sup>105</sup>. Au contraire, la transparence doit servir l'un des objectifs légitimes de restriction des droits de l'homme, comme la sécurité nationale, et doit être nécessaire pour écarter un danger réel, et pas seulement hypothétique<sup>106</sup>. La Commission observe que les autorités russes n'indiquent aucune menace spécifique pour la sécurité nationale qui pourrait résulter du soutien financier étranger aux activités des ONG, des associations publiques non enregistrées et des particuliers. Elles n'expliquent pas non plus comment la transparence en matière de soutien financier étranger est censée prévenir ces menaces.

44. Les amendements à la loi sur les ONG sont justifiés par « la nécessité d'améliorer » la législation existante sur les « agents étrangers » « *dans le but de sauvegarder les droits et libertés de l'homme et du citoyen ainsi que les intérêts légalement protégés de la société et de l'État* »<sup>107</sup>. Cependant, aucune justification ou explication spécifique n'est fournie quant à la manière dont ces amendements sont censés sauvegarder les droits et libertés de l'homme et du citoyen ainsi que les intérêts de la société et de l'État ou comment ils sont censés contrer les menaces à la sécurité nationale. Ils n'expliquent pas non plus pourquoi des améliorations à la législation existante étaient nécessaires pour promouvoir la transparence, ni n'indiquent les menaces spécifiques à la sécurité nationale et la manière dont les amendements sont censés les contrer.

45. Le fait de ne pas justifier suffisamment des réglementations restrictives supplémentaires est généralement problématique au regard de l'État de droit<sup>108</sup>. La Commission de Venise note en outre qu'aucune modification n'a été apportée qui améliorerait la législation sur les ONG à la lumière de son évaluation et de ses recommandations précédentes. Dans son avis de 2014, la Commission a constaté que la législation russe sur les « agents étrangers » ne satisfait pas aux normes fondamentales en matière de droits de l'homme et a recommandé des moyens d'améliorer la législation aux fins de la sauvegarde des droits civils et politiques. La Commission regrette de voir qu'au lieu d'améliorer la législation, les amendements les plus récents ont exacerbé bon nombre des problèmes critiqués auparavant.

46. Dans son avis de 2014, la Commission de Venise a convenu avec le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe que le terme « agent étranger » « *dans le contexte historique russe, [...] est associé à la notion d'« espion étranger » et/ou de « traître »; il revêt donc une connotation péjorative et infâmante* »<sup>109</sup>. Indépendamment du contexte historique russe spécifique, le terme « agent étranger » a toujours une connotation négative suggérant qu'un individu ou une entité agit « au nom et dans l'intérêt de la source étrangère » et non dans l'intérêt

<sup>105</sup> [CDL-AD\(2019\)002](#), précité, § 80.

<sup>106</sup> *Ibidem*, § 62.

<sup>107</sup> Exposé des motifs du projet de loi n° 1052523-7.

<sup>108</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007rev](#), Liste des critères de l'Etat de droit, p. 13.

<sup>109</sup> Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, Opinion of the Commissioner for Human Rights on the legislation of the Russian Federation on non-commercial organisations in light of Council of Europe standards, CommDH(2013)15, 15 juillet 2013, § 57, disponible sur : <https://rm.coe.int/opinion-of-the-commissioner-for-human-rights-on-the-legislation-of-the/16806da5b2> (dernier accès le 5 juillet 2021) (cité dans [CDL-AD\(2014\)025](#), précité, § 54).

de la société nationale<sup>110</sup>. Lors de leur rencontre avec les rapporteurs, les autorités russes ont exprimé leur point de vue selon lequel l'étiquette « agent étranger » ne porte pas ce stigmate<sup>111</sup>. Lors de leurs rencontres avec des représentants de la communauté internationale et de la société civile, les rapporteurs ont appris que les connotations négatives de l'étiquette « agent étranger » ont sans doute augmenté ces dernières années.

47. Dans le même temps, les autorités russes affirment que le public russe est de plus en plus préoccupé par l'ingérence étrangère dans ses affaires intérieures. L'étiquette « agent étranger » était censée alerter le public sur le risque d'une telle ingérence étrangère. Les récents amendements étaient prétendument nécessaires pour répondre à cette préoccupation croissante du public. La Commission de Venise rappelle que « [d]es « préoccupations publiques » ou « soupçons » abstraits [...] sans aucune référence à une analyse des risques [...] ne sauraient constituer un but légitime justifiant des restrictions à ce droit »<sup>112</sup>. La Commission note également que la position des autorités russes semble contradictoire : Si le public russe considère l'ingérence étrangère dans ses affaires intérieures comme une menace importante, il ne manquerait pas de considérer négativement les agents de cette ingérence étrangère – vraisemblablement comme des espions ou des traîtres étrangers. Par conséquent, le terme semble toujours avoir une connotation très négative dans de larges couches de la population.

48. Au cours des réunions avec les rapporteurs, les autorités russes ont exprimé leur préférence pour l'utilisation de termes juridiques existants dans la mesure du possible, plutôt que d'introduire de nouveaux termes dans la loi. Cependant, dans le contexte actuel, la notion d'« agence » est trompeuse. En général, en droit – y compris dans le code civil russe<sup>113</sup> – le terme « agence » fait référence à une relation juridique qui existe lorsqu'une personne ou une partie (le principal) engage une autre (l'agent) pour agir en son nom. Un simple soutien de l'étranger ne constitue pas un indicateur suffisant d'une telle relation principal-agent. Lors de leurs rencontres avec les rapporteurs, les autorités russes ont admis que le fait qu'une personne bénéficie d'un soutien étranger n'implique pas nécessairement que son indépendance a été compromise. En revanche, la loi américaine sur l'enregistrement des agents étrangers – souvent invoquée par la Russie comme modèle pour sa propre législation – n'assimile pas le fait de recevoir un soutien étranger, en partie ou en totalité, au fait d'être l'agent d'un principal étranger<sup>114</sup>. Au contraire, un « agent étranger » doit effectivement agir dans l'intérêt d'un principal étranger, qu'il reçoive ou non des fonds étrangers.

<sup>110</sup> Voir également, [CDL-AD\(2014\)025](#), précité, § 55.

<sup>111</sup> De même, en 2014, la Cour constitutionnelle russe a estimé que « toute tentative de trouver, sur la base de stéréotypes de l'époque soviétique qui ont effectivement perdu leur sens dans les conditions modernes, une quelconque connotation négative dans l'expression « agent étranger » serait dépourvue de tout fondement constitutionnel et juridique » (cité dans [CDL-AD\(2014\)025](#), précité, § 55). Déjà dans son avis de 2014, la Commission de Venise considérait que cette évaluation sur la signification constitutionnelle et juridique de l'expression « agent étranger » ne réfute pas les preuves selon lesquelles, en fait, l'expression a une connotation très négative dans de larges couches de la population (par exemple, un sondage d'opinion qui a révélé que 62 % des personnes interrogées percevaient l'expression de manière négative, ou des rapports sur des sans-abri qui ont refusé l'offre d'un abri de la part des représentants d'une ONG humanitaire, parce qu'ils ne voulaient pas de l'aide d'« agents étrangers » (*ibidem*, §§ 54-55)).

<sup>112</sup> [CDL-AD\(2019\)002](#), précité, § 81. Voir également, Comité des droits de l'homme, *Mikhailovskaya et Volchek c. Bélarus*, CCPR/C/111/D/1993/2010, juillet 2014, § 7.3 ; *Lee c. République de Corée*, CCPR/C/84/D/1119/2002, juillet 2005, § 7.2 ; Communication n° 2001/2010.

<sup>113</sup> L'art. 1005 du Code Civil de la Fédération de Russie stipule : « По агентскому договору одна сторона (агент) обязуется за вознаграждение совершать поручению другой стороны (принципала) юридические и иные действия от своего имени, но за счет принципала либо от имени и за счет принципала. » (« Dans le cadre d'un contrat d'agence, une partie (l'agent) s'engage à effectuer des actions juridiques et autres contre rémunération pour le compte d'une autre partie (le principal), en son propre nom mais aux frais du principal ou au nom du mandant et aux frais du principal »).

<sup>114</sup> La Commission tient à souligner qu'elle n'a pas l'intention d'approuver la FARA américaine comme un bon exemple de législation sur les agents étrangers. Au contraire, la comparaison vise simplement à mettre en évidence un exemple de législation sur les agents étrangers qui est plus susceptible de suivre avec précision une relation principal-agent.

49. Le terme « agent » est particulièrement trompeur lorsque le financement étranger constitue simplement une source négligeable des fonds d'un individu ou d'une entité ou n'est pas destiné à soutenir une activité spécifique. La définition d'« agents étrangers » est si large qu'elle pourrait même aboutir à l'absurde résultat que des individus pourraient devenir des « agents étrangers » par inadvertance et contre leur volonté. Par exemple, la définition actuelle expose les entités et les individus au risque de devenir, sans le savoir, un « agent étranger » par le biais d'un piège<sup>115</sup>. Les bénéficiaires de dons ou de subventions peuvent difficilement se protéger contre le risque de devenir un « agent étranger », même s'ils consacrent beaucoup d'attention et d'efforts à éviter de recevoir toute forme de soutien étranger. Ces exemples montrent qu'il n'existe aucun lien rationnel entre la définition légale d'un « agent étranger » et le type de relation qu'elle est censée refléter. Par conséquent, la nécessité d'introduire un terme plus précis semble inévitable.

50. En résumé, la définition légale d'un « agent étranger » n'est pas suffisamment étroitement adaptée pour servir de base à des mesures restrictives qui seraient « nécessaires dans une société démocratique » afin d'atteindre les objectifs de transparence ou de sécurité nationale. En ce qui concerne l'objectif de transparence, la désignation est plus susceptible de nuire à la transparence en stigmatisant les entités et les individus et en trompant le public sur leurs relations avec les entités étrangères. En ce qui concerne l'objectif de sécurité nationale, la désignation est susceptible de provoquer un climat de méfiance, de peur et d'hostilité, au lieu de contrer une menace réelle. En outre, la crainte raisonnable d'être désigné comme « agent étranger » aura vraisemblablement un effet paralysant sur la société civile russe en dissuadant les entités et les individus de s'engager dans des activités politiques au sens large. La Commission invite une nouvelle fois les autorités russes à rejeter la désignation d'« agent étranger » au profit d'un terme plus neutre et plus précis<sup>116</sup>. En outre, le champ d'application de cette désignation devrait être considérablement réduit afin de servir les objectifs allégués de transparence et de sécurité nationale. Plus précisément, les notions d'« activités politiques » et de « soutien étranger » devraient être abandonnées au profit d'indicateurs qui permettraient de suivre de manière fiable les formes répréhensibles d'ingérence étrangère. La Commission recommande également l'abrogation pure et simple de la législation.

## B. Extension du champ d'application

51. Dans son avis de 2014, la Commission a estimé que plusieurs termes clés de la législation étaient excessivement vagues et larges. S'il est vrai que « de nombreuses lois sont inévitablement formulées en des termes qui, dans une mesure plus ou moins grande, sont vagues et dont l'interprétation et l'application sont des questions de pratique », les lois doivent néanmoins satisfaire à l'exigence de « prévisibilité ». Dans le cas contraire, elles violent le principe de légalité<sup>117</sup>. C'est notamment le cas des termes « activités politiques » et « financement étranger » ainsi que de l'interprétation du premier terme fournie par la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie dans sa décision du 8 avril 2014<sup>118</sup>. Ces violations du principe de légalité ont maintenant été étendues à un ensemble encore plus large d'entités et de personnes.

---

<sup>115</sup> Par exemple, le journaliste Denis Kamalyagin, qui a été désigné comme « agent étranger », a donné de l'argent au gouverneur de Pskov, à son chef de cabinet, à un député régional de la Douma d'État et à deux éditeurs de médias - ce qui en fait vraisemblablement des « agents étrangers » au sens des amendements les plus récents - afin de voir si ces personnes respecteraient les exigences de divulgation publique applicables aux « agents étrangers » (voir Kevin Rothrock, « I don't want to become a political prisoner: Three 'foreign agent' journalists describe life after designation by Russia's Justice Ministry », *Meduza*, 6 mai 2021, disponible sur : <https://meduza.io/en/feature/2021/05/06/i-don-t-want-to-become-a-political-prisoner> (dernier accès le 5 juillet 2021)).

<sup>116</sup> CDL-AD(2014)025, précité, § 65.

<sup>117</sup> CEDH, *Huhtamäki c. Finlande*, n° 54468/09, § 41, 6 mars 2012.

<sup>118</sup> CDL-AD(2014)025, précité, §§ 44-106.

Les remarques critiques formulées par la Commission de Venise ont été reprises par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans son *Avis sur la législation et la pratique de la Fédération de Russie en*

52. Les récents amendements exacerbent encore l'incertitude juridique concernant les personnes susceptibles d'être désignées comme « agents étrangers », car les motifs supplémentaires sur lesquels les entités et les individus pourraient être désignés comme « agents étrangers » ne respectent pas non plus le principe de légalité. En particulier, la notion de « soutien organisationnel et méthodologique », qui sert de motif supplémentaire pour désigner des individus comme « agents étrangers », est si vague et susceptible d'une interprétation large que la disposition ne peut être considérée comme prévisible. En l'absence de précisions supplémentaires (par exemple, par le biais de directives administratives), cette disposition viole le principe de légalité.

53. La portée de l'exception pour les journalistes étrangers n'est pas claire non plus, car la notion d'activités « incompatibles avec [...] les activités journalistiques professionnelles », qui sert de motif pour désigner les journalistes étrangers comme « agents étrangers » est trop vague. Dans leurs échanges avec les rapporteurs, les autorités russes ont expliqué qu'elles considèrent « qu'un journaliste va au-delà de ces restrictions lorsqu'il commence à mener des activités qui peuvent être définies comme politiques » selon la définition large du terme établie par les lois sur les « agents étrangers ». La Commission de Venise observe que cette définition de l'exception rend l'exception pour les journalistes étrangers sans objet.

54. L'absence de sécurité juridique concerne également le pouvoir apparemment illimité du FSB de déterminer quelles informations sur les activités militaires russes doivent servir de motif pour devenir un « agent étranger » si elles sont recueillies par un individu. Les types d'informations qui constituent des motifs pour être désigné comme « agent étranger » devraient être clairement déterminés dans la loi afin que les agences gouvernementales n'appliquent que les critères définis dans la loi et ne soient pas libres de définir elles-mêmes ces critères. Ceci s'applique particulièrement aux décisions des agences de renseignement qui tendent à être classifiées.

55. En raison de l'absence de sécurité juridique concernant la portée de la désignation d'« agent étranger », la Commission de Venise s'inquiète du risque de mise en œuvre arbitraire et de l'effet paralysant potentiel sur la société civile. Il ne semble pas exister de directives ou de pratiques administratives qui rendraient la législation plus prévisible dans la pratique. En outre, l'expérience de la législation russe sur les « agents étrangers » suggère que les termes vagues sont susceptibles d'être interprétés de manière large afin d'étendre la portée de la loi. Comme l'a noté la Commission dans son rapport 2019 sur le financement des associations, « *[o]utre le libellé des dispositions juridiques, la Commission tient dûment compte du rôle des décisions des tribunaux dans la clarification du sens d'une disposition, et considère que même une expression floue, comme « activités politiques », peut respecter le principe de légalité si elle est interprétée de manière claire et cohérente par les autorités exécutives et judiciaires. Cependant, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle russe ne remplit pas ce rôle, puisqu'on n'y décèle aucune uniformité dans la signification donnée à ce terme* »<sup>119</sup>.

56. Lors de leurs rencontres avec les rapporteurs, les autorités russes semblent avoir considéré que l'étendue et l'imprécision de leur législation sur les « agents étrangers » étaient une vertu de la législation, arguant de la nécessité d'une grande discrétion dans la désignation des entités et des individus comme « agents étrangers ». L'expérience montre que la législation sur les « agents étrangers » a surtout visé les entités et les personnes actives dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit<sup>120</sup>. La Commission de Venise observe en outre que cette approche semble méconnaître le droit constitutionnel russe. Comme l'a déclaré la Cour constitutionnelle, « *la violation de l'exigence de certitude d'une norme juridique,*

---

*matière d'organisations non commerciales à la lumière des normes du Conseil de l'Europe* (CommDH(2013)15, précité).

<sup>119</sup> CDL-AD(2019)002, précité, § 68.

<sup>120</sup> Cf. CDL-AD(2014)025, précité, § 83. Cf. Registre des organisations non commerciales exerçant les fonctions d'agent étranger, précité.

qui donne lieu à la possibilité de son interprétation arbitraire par un agent de la force publique, est, en règle générale, suffisante en soi pour qu'elle soit jugée incompatible avec la Constitution de la Fédération de Russie »<sup>121</sup>. La Commission de Venise recommande donc de rendre la législation plus prévisible et de veiller à ce que des garanties adéquates contre une application arbitraire existent. En particulier, tout amendement devrait garantir que la législation ne peut être appliquée contre les défenseurs des droits de l'homme et les ONG qui prônent, par des moyens légaux et dans les limites de la législation nationale, des changements pacifiques de la politique gouvernementale – des activités qui, comme le rappelle la Commission, ne peuvent être considérées comme étant « dans l'intérêt de sources étrangères », mais sont généralement dans l'intérêt d'un système démocratique ouvert, constituant la *raison d'être* des associations et méritant une protection renforcée au titre de la liberté d'association et d'expression<sup>122</sup>.

57. Dans son avis de 2014, la Commission a estimé que la définition trop large du « financement étranger » était « à l'évidence des plus problématiques et on voit mal comment la loi pourrait couvrir l'ensemble de ces situations » qu'elle semble couvrir<sup>123</sup>. En ce qui concerne les ONG, on peut se demander pourquoi la définition du « financement étranger » a été élargie pour inclure le financement indirect reçu de ressortissants ou d'organisations russes qui ont eux-mêmes reçu les fonds de sources étrangères ou agissent en qualité d'intermédiaires. La Commission de Venise recommande de supprimer l'inclusion du financement indirect reçu de ressortissants russes ou d'organisations qui ont elles-mêmes reçu des fonds de sources étrangères ou agissent en qualité d'intermédiaires dans la définition du « financement étranger ».

58. Plus généralement, l'élargissement de la désignation d'« agent étranger » aux associations publiques non enregistrées et à un plus grand sous-ensemble de personnes est plus susceptible d'accroître le risque que des entités et des personnes deviennent des « agents étrangers » par inadvertance ou contre leur gré, tout en diminuant encore la fiabilité avec laquelle la désignation indiquerait l'existence d'une influence étrangère problématique. La Commission de Venise considère que l'élargissement de la définition des « agents étrangers » est en violation du principe de proportionnalité et de nécessité dans une société démocratique. Elle recommande donc d'abroger l'extension de la désignation d'« agent étranger » aux associations publiques non enregistrées et à un sous-ensemble plus large de personnes.

59. L'absence de sécurité juridique et de proportionnalité en ce qui concerne la portée de la désignation d'« agent étranger » est particulièrement problématique puisque l'ensemble de la législation sur les « agents étrangers » – y compris les obligations, restrictions et sanctions étendues – repose sur cette désignation. À moins qu'il ne soit possible de remédier aux violations antérieures et nouvelles des principes de légalité et de proportionnalité qui découlent de la définition actuelle de la désignation d'« agent étranger », non seulement la désignation mais aussi l'ensemble de la législation sur les « agents étrangers » devraient être abrogés.

### **C. Extension des réglementations et des restrictions**

60. En 2014, la Commission avait déjà critiqué le caractère problématique des obligations supplémentaires imposées aux ONG « agents étrangers » par rapport aux autres associations publiques, qui n'étaient pas justifiées par l'objectif légitime d'assurer la transparence et entraveraient les activités des ONG<sup>124</sup>. Elle a donc recommandé de reconsidérer le régime spécial des ONG « agents étrangers ». Les modifications récentes ont encore élargi les obligations et les restrictions applicables aux ONG et ont également introduit de nouvelles réglementations et restrictions concernant les nouveaux types d'agents étrangers.

<sup>121</sup> Arrêt 31-П/2017 du 22 novembre 2017 de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie.

<sup>122</sup> Cf. [CDL-AD\(2014\)025](#), précité, §§ 80 et 86 ; [CDL-AD\(2019\)002](#), précité, § 102. Voir également, A/RES/53/144, précité.

<sup>123</sup> [CDL-AD\(2014\)025](#), précité, § 70.

<sup>124</sup> *Ibidem*, § 133.

## 1. Conditions d'enregistrement

61. Comme les autres catégories d'« agents étrangers », les particuliers et les associations publiques non enregistrées doivent s'enregistrer auprès des autorités s'ils reçoivent des fonds étrangers et participent à des activités politiques<sup>125</sup>. Le registre sera publié en ligne<sup>126</sup>. Le fait que la désignation d'« agent étranger » soit entachée d'une grande incertitude juridique rend problématique l'obligation pour les « agents étrangers » de s'enregistrer eux-mêmes. À moins que les individus ou les entités ne puissent déterminer avec suffisamment de certitude s'ils sont des « agents étrangers », ils ne peuvent être tenus de s'enregistrer eux-mêmes. Face à de lourdes sanctions, les individus et les entités pourraient être enclins à s'enregistrer en tant qu'« agents étrangers » en cas de doute, ou à s'abstenir de toute activité ou de tout soutien qui présenterait le moindre risque de faire d'eux des « agents étrangers ». Par conséquent, les particuliers ou les entités ne devraient pas être tenus de s'enregistrer eux-mêmes en tant qu'« agents étrangers ».

62. La collecte et la publication de données personnelles dans le registre des personnes et entités « agents étrangers » constituent une atteinte au droit à la vie privée de ces personnes et entités. Le droit à la vie privée protège, *entre autres*, les données personnelles et la réputation d'une personne. Étant donné que la désignation ne semble servir aucun objectif légitime, elle ne peut justifier la collecte et la publication de données personnelles. En raison de la nature stigmatisante de la désignation « agent étranger », le registre public risque de ternir la réputation des entités et des individus et d'entraver sérieusement leurs activités<sup>127</sup>. Par conséquent, la Commission de Venise recommande de supprimer le registre public des « agents étrangers ».

## 2. Exigences en matière de rapports et d'audits

63. Dans son avis de 2014, la Commission de Venise a précédemment critiqué les obligations des ONG de rendre compte de leurs activités quatre fois par an, les jugeant disproportionnées et discriminatoires<sup>128</sup>. De même, les modifications récentes obligent les associations publiques désignées à faire rapport aux autorités quatre fois par an<sup>129</sup>. L'effet d'obligations de déclaration aussi lourdes sur les associations publiques non enregistrées risque d'être encore plus grave, car elles ne disposent pas des mêmes ressources que la plupart des ONG. Dans le cas des associations publiques non enregistrées, le manque de proportionnalité est encore exacerbé par le fait que, par leur nature même, ces associations n'ont généralement pas accès à certains des droits et possibilités qui sont ouverts aux ONG (par exemple, l'accès aux facilités bancaires, l'accès au financement public, etc.)<sup>130</sup>. En outre, les obligations de déclaration imposées aux associations publiques non enregistrées peuvent constituer une obligation *de facto* d'enregistrement pour ces entités. Dans leurs lignes directrices conjointes de 2014 sur la liberté d'association, la Commission de Venise et l'OSCE-BIDDH soulignent que « la *législation ne devrait pas exiger que les associations passent par des processus d'enregistrement formels* »<sup>131</sup>.

64. Le manque de proportionnalité des exigences en matière de rapports est le plus prononcé dans le cas des particuliers, qui sont tenus de soumettre des rapports deux fois par an<sup>132</sup>. Étant donné l'interprétation large de la notion d'« activité politique », les particuliers risquent d'être dissuadés d'un large éventail d'activités qui sont non seulement fondamentales pour une société saine, mais aussi pour leur propre développement et leur bien-être. L'obligation faite aux étrangers de signaler leur intention de se livrer à des activités « liées à l'exercice des fonctions

<sup>125</sup> L'Art. 3 et Art. 5(1)(2) du projet de loi n° 1057914-7.

<sup>126</sup> L'Art. 3 et Art. 5(1)(3) du projet de loi n° 1057914-7.

<sup>127</sup> [CDL-AD\(2014\)025](#), précité, § 61.

<sup>128</sup> *Ibidem*, §§ 88-92.

<sup>129</sup> Art. 3(1) du projet de loi n° 1057914-7.

<sup>130</sup> [CDL-AD\(2014\)046](#), précité, § 195.

<sup>131</sup> *Ibidem*, § 49.

<sup>132</sup> Art. 5(1)(6) du projet de loi n° 1057914-7.

d'un agent étranger » avant leur arrivée en Russie est formulée de manière si large qu'elle expose tout étranger à un risque sérieux de poursuites, de condamnations ou de sanctions arbitraires.

65. Imposer des charges bureaucratiques supplémentaires aux « agents étrangers » peut également violer l'interdiction de la discrimination. Les entités et les individus ont le droit d'accéder à un soutien étranger et de participer à des activités politiques. Étant donné que la désignation « agents étrangers » est définie de manière trop large pour servir un quelconque objectif légitime, elle ne peut servir de base raisonnable à un traitement différencié qui porte atteinte à ces droits. Par conséquent, un traitement différencié des ONG, des associations publiques et des personnes physiques qui s'engagent dans des activités politiques, uniquement parce qu'ils reçoivent un financement étranger, ne peut être justifié.

66. L'élargissement des motifs d'inspections non programmées des ONG et l'extension de la durée des inspections à 45 jours, sans aucun plafonnement du nombre d'inspections, sont disproportionnés car ils ne reposent pas sur des critères de qualification suffisants (par exemple, exiger que les allégations soient crédibles pour déclencher une inspection). Le risque d'inspections arbitrairement longues et répétées qui en résulte augmente le risque de paralyser le fonctionnement des ONG concernés.

67. L'obligation pour les ONG de rendre compte à l'avance au ministère de la justice des projets et événements qu'ils prévoient impose une restriction excessive à la liberté d'association. Bien que la loi stipule que la décision d'interdire certains projets et événements doit être motivée, elle ne fournit aucun critère pour interdire ou autoriser la réalisation d'un programme. La Commission de Venise rappelle que seules des violations très graves, par exemple celles qui menacent les principes fondamentaux de la démocratie, peuvent justifier l'interdiction des activités protégées par la liberté d'association<sup>133</sup> fait que la loi ne donne aucune indication sur les projets et les événements qui pourraient être interdits et sur les motifs de cette interdiction semble conférer au ministère de la Justice un pouvoir discrétionnaire total. Cela viole le principe de légalité car il est impossible pour les ONG « agents étrangers » de savoir comment concevoir leurs programmes pour éviter l'interdiction.

68. La Commission de Venise conclut que la réglementation récemment élargie concernant les « agents étrangers » est injustement contraignante au point d'être oppressive. En outre, les réglementations élargies ne fournissent pas de garanties suffisantes contre une application arbitraire. La Commission de Venise rappelle que la liberté de rechercher, de recevoir et d'utiliser des ressources provenant de toute source publique ou privée licite disponible est l'un des principes fondamentaux du droit à la liberté d'association<sup>134</sup> et qu'elle ne devrait pas être soumise à des obligations spéciales de déclaration<sup>135</sup>. Par conséquent, les entités et les individus « agents étrangers » ne devraient pas être tenus de soumettre des rapports supplémentaires. La Commission invite les autorités russes à abroger les obligations spéciales de déclaration et d'audit pour les « agents étrangers ».

### **3. Exigences en matière de divulgation publique**

69. Étant donné que la désignation « agent étranger » est stigmatisante et trompeuse, le fait d'exiger des entités et des particuliers qu'ils apposent cette étiquette sur le matériel qu'ils produisent dans le cadre d'une « activité politique » ne peut être considéré comme « nécessaire dans une société démocratique » et est donc disproportionné. La même conclusion s'applique au fait que les fondateurs, les membres, les dirigeants ou le personnel des associations

---

<sup>133</sup> Cf. CEDH, *Parti populaire chrétien-démocrate c. Moldova*, n° 28793/02, § 76, 14 février 2006 ; cf. CEDH, *Parti républicain de Russie c. Russie*, n° 12976/07, § 102, 12 avril 2011 ; CEDH, *Organisation macédonienne unie Iinden - PIRIN et autres c. Bulgarie*, n° 59489/00, § 56, 20 octobre 2005.

<sup>134</sup> [CDL-AD\(2019\)002](#), précité, § 9.

Pour une analyse plus détaillée de ce principe, voir [CDL-AD\(2019\)002](#), précité.

<sup>135</sup> Exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2007)14, précité, § 14.

publiques non enregistrées désignées doivent apposer l'étiquette stigmatisante d'« agent étranger » sur tout le matériel qu'ils produisent ou distribuent dans le cadre d'une « activité politique », qu'il ait été créé ou non dans le cadre de leur travail avec l'association publique non enregistrée. La Commission de Venise réaffirme que les exigences de divulgation publique « *ne se justifie que dans le cas des partis politiques et des entités pratiquant des activités de lobbying formelles et rémunérées* »<sup>136</sup>. Par conséquent, la Commission recommande d'abroger toutes les exigences de divulgation publique concernant les « agents étrangers » désignés qui vont au-delà de ces cas spécifiques.

70. Les exigences de divulgation publique dans le contexte des élections méritent une analyse spécifique.

71. La Commission de Venise rappelle qu'il est légitime de limiter le financement étranger des partis politiques ou des candidats individuels dans le contexte des élections afin d'« *éviter et à réprimer l'exercice d'influences indues ou fondées sur la corruption sur la vie politique de l'État, notamment de la part d'acteurs étrangers* »<sup>137</sup>. Toutefois, « *le financement étranger des partis politiques est un domaine qui doit être réglementé avec soin pour éviter toute violation de la libre association dans le cas des partis politiques actifs au niveau international* »<sup>138</sup>, et « *chaque cas individuel doit être examiné isolément compte tenu des textes généraux relatifs au financement des partis ainsi que des obligations internationales de l'État* », afin d'éviter une violation de l'article 11 de la CEDH <sup>139</sup>.

72. Cependant, les exigences de divulgation publique applicables aux candidats qui portent la désignation d'« agent étranger » ou qui sont « affiliés à [...] un agent étranger » ne traitent pas adéquatement la question de l'ingérence étrangère dans les élections nationales, à moins, par exemple, qu'il y ait un financement étranger clair, spécifique et démontrable de la campagne de ce candidat. Étant donné que la désignation d'« agent étranger » est trompeuse et qu'elle ne permet pas de suivre de manière fiable tout type de relation qui indiquerait une influence étrangère sur les élections, le fait d'exiger que cette étiquette figure sur tous les documents liés aux élections ne sert aucun objectif légitime. Au contraire, l'impression de l'étiquette stigmatisante « agent étranger » sur tout le matériel lié aux élections risque de dissuader les électeurs en leur faisant porter préjudice au candidat désigné. Cet effet préjudiciable sera exacerbé par la simple taille de l'étiquette - couvrant au moins 15 % de sa surface sur le matériel de campagne - qui crée l'association avec un signe d'avertissement. Le fait que la désignation « agent étranger » soit mentionnée à côté de toute condamnation pénale antérieure dans la liste des signatures renforce ce préjudice. La Commission de Venise estime que la loi disqualifierait effectivement les candidats désignés comme « agents étrangers » aux yeux de l'électorat. Cela constitue une ingérence injustifiée dans le droit à des élections libres et dans la liberté d'expression, qui est particulièrement vitale dans le contexte d'une campagne électorale.

73. De même, imposer des obligations de divulgation publique à toute personne qui est « affiliée à [...] un agent étranger » est problématique parce que la notion d'« affiliation » est définie de façon trop large pour permettre de retracer de façon fiable toute influence ou alignement sur un « agent étranger ». De plus, comme nous l'avons vu plus haut, la notion d'« agent étranger » elle-même est définie de manière trop large pour permettre un suivi fiable du type de relation qui indiquerait une influence étrangère. Par conséquent, imposer des obligations de divulgation publique aux candidats « affiliés à [...] un agent étranger » ne sert pas non plus un objectif

<sup>136</sup> [CDL-AD\(2019\)002](#), précité, § 106.

<sup>137</sup> [CDL-AD\(2019\)002](#), précité, § 41. Voir aussi, Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, § 229ff ; voir aussi, Commission de Venise, [CDL-INF\(2001\)8](#), *Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques* ; cf. art. 7 de la Recommandation Rec(2003)4, précité.

<sup>138</sup> [CDL-AD\(2020\)032](#), précité, § 231.

<sup>139</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2006\)014](#), Avis sur l'interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de sources étrangères, § 34.

légitime. La même conclusion s'applique *mutatis mutandis* aux obligations de divulgation imposées à tout candidat désigné par un parti politique qui a également désigné un candidat qui est un « agent étranger » ou « affilié à [...] un agent étranger ». En conséquence, ces obligations de divulgation constituent une ingérence injustifiée dans le droit de tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques, le droit à des élections libres et la liberté d'expression.

74. La définition des « activités politiques » qui sous-tend ces désignations est trop large et couvre des activités de ONG et d'individus qui ne sont pas politiques au sens strict. Par conséquent, ces désignations ne sont pas suffisamment liées à l'activité électorale du candidat et ne ciblent pas la question de l'ingérence étrangère dans les élections. Au lieu de servir un quelconque intérêt légitime du gouvernement à protéger l'intégrité du processus électoral, la stigmatisation associée à la désignation d'« agent étranger » restreint les individus dans tous les aspects de leur vie - et pas seulement lorsqu'ils participent à des élections en tant que candidats.

75. Ces exigences de divulgation publique portent atteinte à l'intégrité électorale parce qu'elles sont susceptibles de dissuader de nombreux électeurs de soutenir ou même d'envisager des candidats qui auraient pu mieux représenter leurs intérêts, au lieu de cibler la question du financement étranger. Étant donné que la définition large des « agents étrangers » et de l'« affiliation à un agent étranger » ne transmet aucune information utile aux électeurs, les obligations de divulgation publique sont trompeuses et préjudiciables. Par conséquent, ces exigences de divulgation publique portent atteinte aux élections libres et équitables en portant préjudice aux électeurs et en les incitant à agir contre leur propre intérêt. Elles interfèrent avec la libre expression de l'opinion du peuple dans le choix de ses représentants.

76. La Commission de Venise conclut que les exigences étendues en matière de divulgation publique ne servent pas l'objectif légitime de protéger le processus électoral de l'ingérence étrangère. Au contraire, elles risquent de compromettre le processus électoral en induisant en erreur le public, et en particulier les électeurs. Par conséquent, la Commission de Venise recommande d'abroger les obligations de divulgation publique pour les « agents étrangers » et les candidats qui sont « affiliés à [...] un agent étranger » ou qui ont été désignés par des partis politiques qui ont désigné de tels candidats.

#### **4. Restrictions à la liberté d'expression et à l'accès aux services publics**

77. L'interdiction générale faite aux ONG « agents étrangers », aux associations publiques non enregistrées et aux médias de « mener des activités militant pour ou contre la désignation de candidats ou de listes de candidats » ou de participer de toute autre manière à des campagnes électorales ou référendaires<sup>140</sup> semble porter atteinte à la liberté d'expression, qui est vitale dans le contexte préélectoral. Lors de leurs rencontres avec les rapporteurs, les autorités russes ont affirmé à plusieurs reprises que les « agents étrangers » ne sont pas limités dans leur discours. Cependant, l'interdiction faite aux associations et aux médias « agents étrangers » de « militer pour ou contre des candidats » ou de participer de toute autre manière à des campagnes électorales ou référendaires est rédigée de manière si large qu'elle semble effectivement interdire aux associations et aux médias « agents étrangers » de s'exprimer dans le contexte des élections ou des référendums. En particulier, la notion d'« activités qui favorisent ou entravent la désignation de candidats » est formulée de manière si large qu'elle semble impliquer que les groupes de la société civile doivent s'abstenir de tout type de discussion politique ou d'évaluation des programmes gouvernementaux proposés. Dans le cas des médias, elle semble effectivement interdire aux médias « agents étrangers » de faire des reportages sur les élections et les candidats.

78. La Commission de Venise a toujours souligné l'importance d'un débat politique sans entrave pour la démocratie. Comme l'a également souligné le Conseil des droits de l'homme des Nations

---

<sup>140</sup> Art. 1(2) du projet de loi n° 1057892-7.

Unies, les restrictions à la liberté d'expression ne devraient jamais s'appliquer aux discussions sur les politiques gouvernementales, aux campagnes électorales, aux discours politiques et à l'expression d'opinions et de dissidences<sup>141</sup>. Or, c'est exactement le type de discours que cette disposition interdit. Concernant l'interdiction effective faite aux médias « agents étrangers » de rendre compte des élections, la Commission de Venise rappelle que les restrictions imposées aux campagnes électorales « *ne semblent pas justifiées concernant les représentants de la presse* »<sup>142</sup>. Bien que les Etats puissent généralement adopter des mesures pour garantir que la couverture médiatique des élections soit juste, équilibrée et impartiale<sup>143</sup>, une disposition qui « *impose la neutralité aux médias publics et privés et interdit tous commentaires ou informations sur les manifestations de la campagne électorale* » constituerait une ingérence disproportionnée dans la liberté d'expression car la distinction entre informer et faire campagne est, en règle générale, impossible à établir dans la pratique<sup>144</sup>.

79. En outre, le fait que cette interdiction ne s'applique qu'aux associations et aux médias désignés comme « agents étrangers » rend cette restriction incompatible avec le principe de non-discrimination, car cette étiquette ne justifie pas à elle seule une différence de traitement. Alors qu'il serait justifié d'exclure l'influence sur les élections des lobbyistes représentant des intérêts étrangers, ce n'est pas ce que fait la loi en l'espèce en raison de la définition trop large d'un « agent étranger ». Par conséquent, l'interdiction générale faite aux associations et aux médias « agents étrangers » de participer aux campagnes électorales ou référendaires devrait être abrogée.

80. L'interdiction faite aux individus « agents étrangers » d'accéder aux services de l'État et des municipalités viole le droit de tout citoyen de prendre part à la conduite des affaires publiques. Encore une fois, la définition trop large d'un « agent étranger » ne fournit pas de motif légitime pour empêcher les entités ou les individus désignés de participer aux affaires publiques. Au lieu de cibler les agents étrangers réels (par exemple, les espions), la loi actuelle exclut du service public les personnes et les associations politiquement actives au motif illégitime qu'elles reçoivent une certaine forme de « soutien étranger ».

81. Lors de leur rencontre avec les rapporteurs, les autorités russes ont fait remarquer que le fait de travailler en même temps pour un ONG et dans le service public est incompatible. Toutefois, cela n'implique pas que les personnes désignées comme « agents étrangers » devraient *en soi* être exclues du service public, puisque cette désignation n'est pas fondée sur l'appartenance à un NCO. Elle exclut plutôt tout individu politiquement actif qui a reçu une certaine forme de « soutien étranger ». En outre, les personnes ne devraient pas être exclues du service public parce qu'elles travaillaient pour un ONG. Il suffirait d'exiger qu'elles cessent de travailler pour le NCO avant d'entrer dans le service public.

82. Comme ces restrictions ne servent aucun objectif légitime, elles violent vraisemblablement aussi l'interdiction de la discrimination. La Commission de Venise recommande que l'art. 5 (1)

---

<sup>141</sup> Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, Résolution 12/16, *précité*.

<sup>142</sup> [CDL-AD\(2012\)002](#), *précité*, § 90.

<sup>143</sup> Voir, par exemple, Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)013](#), Avis conjoint sur le Code électoral de la Géorgie tel que modifié jusqu'en mars 2010, § 49. Voir également, Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2007)15 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, 7 novembre 2007, § II, 2, disponible sur : [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a59](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a59) (dernier accès le 5 juillet 2021).

<sup>144</sup> [CDL-AD\(2012\)002](#), *précité*, § 86. De même, dans l'affaire *Orlovskaya Iskra c. Russie*, la CEDH a exprimé des doutes quant à l'utilité de la distinction entre information et campagne. Elle a noté qu'« *il est difficile, voire impossible, de déterminer si le contenu relatif à un candidat doit être perçu comme un simple « commentaire négatif » ou s'il avait un objectif de « campagne* ». S'appuyant sur l'avis de la Commission de Venise, la Cour a également noté qu'elle ne « *trouve pas de base suffisante pour faire droit à l'argument du Gouvernement, selon lequel la presse écrite devrait être soumise à des exigences rigoureuses d'impartialité, de neutralité et d'égalité de traitement en période électorale* » (*précité*, §§ 128-29).

(8), Art. 2 et 6 du projet de loi n° 1057914-7 interdisant aux entités et aux individus « agents étrangers » l'accès au service public.

## D. Extension des sanctions

83. Les amendements les plus récents introduisent de nouvelles amendes administratives plus élevées et des sanctions pénales en cas de violation des exigences en matière d'enregistrement, de déclaration et de divulgation publique des « agents étrangers ». Ils prévoient également la dissolution des ONG « agents étrangers » ou des subdivisions structurelles des ONG étrangères en cas de non-respect des décisions du ministère de la justice interdisant la mise en œuvre de leurs programmes.

### 1. Sanctions administratives

84. Déjà dans son avis de 2014, la Commission de Venise critiquait la sévérité des sanctions introduites par la législation initiale traitant des « agents étrangers »<sup>145</sup>. Cette critique a été partiellement partagée par la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, qui a déclaré inconstitutionnelle la structure des amendes administratives, estimant que le nouvel article 19.34 du Code des infractions administratives était inconstitutionnel en raison de la sévérité de la sanction prévue et « *de la mesure dans laquelle, dans le système de fonctionnement de la réglementation juridique n'admettant pas la prescription d'une sanction administrative inférieure à la limite inférieure établie par une sanction respectueuse, il ne permet pas à l'application de la loi dans tous les cas de prendre en considération de manière appropriée le caractère et les conséquences de l'infraction administrative commise, le degré de culpabilité d'une personne rendue administrativement responsable, sa situation patrimoniale et financière, ainsi que d'autres circonstances ayant une importance essentielle pour l'individualisation de la responsabilité administrative et ainsi assurer la prescription d'une sanction administrative juste et proportionnée* »<sup>146</sup>.

85. La Cour constitutionnelle russe a demandé au législateur fédéral de modifier le Code des infractions administratives de la Fédération de Russie. Aucun amendement de ce type ne semble avoir été adopté à ce jour. Au lieu de cela, les récents amendements ont encore élargi les sanctions pour les violations de la réglementation relative aux « agents étrangers » et étendu leur champ d'application à de nouvelles entités et personnes. Dans son avis de 2014, la Commission de Venise a également critiqué le langage vague définissant les sanctions pour les violations de la législation sur les « agents étrangers »<sup>147</sup>. Ces lacunes n'ont pas été révisées.

86. En général, la sanction appropriée pour la violation de tout type d'obligation de déclaration devrait simplement être l'obligation de rectifier l'omission. Dans certaines circonstances, l'imposition d'une amende administrative proportionnelle à la gravité de la violation et à ses conséquences pourrait être justifiée. Les lourdes amendes administratives infligées en cas de violation des obligations d'enregistrement, de déclaration et de divulgation publique des « agents étrangers » dépassent les sanctions généralement appropriées pour ce type de violation. Étant donné que les exigences administratives imposées aux « agents étrangers » ne sont pas proportionnées et devraient être abrogées elles-mêmes, les conséquences de leur non-respect semblent être négligeables. Par conséquent, les amendes semblent disproportionnées par rapport à la gravité et aux conséquences de la violation. La Commission de Venise recommande d'abroger les amendes administratives pour le non-respect des obligations spéciales d'enregistrement, de déclaration et de publicité imposées aux « agents étrangers ».

<sup>145</sup> [CDL-AD\(2014\)025](#), précité, §§ 99-106.

<sup>146</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie n° 10-P, p. 45-46. La Commission de Venise continue de souscrire à l'évaluation de la Cour constitutionnelle (voir [CDL-AD\(2014\)025](#), précité, § 105).

<sup>147</sup> [CDL-AD\(2014\)025](#), précité, §§ 101-106.

## 2. Sanctions pénales

87. Les sanctions de droit pénal, y compris le travail obligatoire et la privation de liberté, sont un instrument d'*ultima ratio* et devraient être généralement évitées pour les violations des exigences administratives. Par conséquent, les infractions aux obligations d'enregistrement, de déclaration et de divulgation publique des « agents étrangers » ne devraient généralement pas être sanctionnées par une peine d'emprisonnement. Dans ce contexte, la privation de liberté pouvant aller jusqu'à cinq ans semble disproportionnée. De plus, les amendes pouvant aller jusqu'à 300 000 roubles, que la Commission de Venise a déjà critiquées comme étant disproportionnées dans le contexte administratif, semblent être tout aussi disproportionnées dans le contexte pénal. Par conséquent, la Commission de Venise recommande aux autorités russes d'abroger la loi fédérale n° 525-FZ modifiant l'article 330-1 du code pénal russe.

### a. Dissolution des ONG

88. La Commission de Venise rappelle que « *a dissolution d'une ONG [...] est une mesure de dernier ressort, obligatoirement fondée sur des motifs solides, et à laquelle il ne [pouvait] être recouru que dans des cas exceptionnels* »<sup>148</sup>, par exemple lorsque les principes démocratiques fondamentaux sont en jeu<sup>149</sup>. Le fait de ne pas se conformer à la décision du ministère de la Justice interdisant la mise en œuvre de certaines activités ou de certains événements n'atteint pas le niveau d'une faute très grave qui pourrait être considérée comme une circonstance exceptionnelle et qui pourrait par conséquent être traitée par la dissolution de l'ONG. Le risque de dissolution confronte les ONG « agents étrangers » à un choix difficile entre abandonner une activité et être dissous de force. L'une ou l'autre de ces options mettrait effectivement fin à l'existence de l'ONG. La sanction de dissolution prévue peut donc difficilement être proportionnée.

89. Ce manque de proportionnalité ne peut être rectifié par le fait que la décision serait prise par un tribunal. Dans leurs *lignes directrices conjointes de 2014 sur la liberté d'association*, la Commission de Venise et l'OSCE-BIDDH ont souligné que « *[l]'extinction involontaire d'une association, qui peut prendre la forme d'une dissolution ou interdiction, peut uniquement survenir à la suite d'une décision rendue par une juridiction indépendante et impartiale* »<sup>150</sup>. Les amendements, cependant, ne fournissent pas aux tribunaux des critères permettant de déterminer de manière indépendante s'il convient d'accéder à la demande de liquidation. Si tel est effectivement le cas, alors l'intervention du tribunal ne sert pas l'objectif qu'il est censé atteindre, à savoir procéder à une évaluation substantielle de la faute présumée et choisir une sanction proportionnelle à cette faute.

---

<sup>148</sup> [CDL-AD\(2019\)002](#), précité, § 117. Voir également, *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, où la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que la dissolution involontaire « *constitue la sanction la plus radicale pour une association et, à ce titre, elle ne devrait être appliquée que dans des circonstances exceptionnelles faisant apparaître un comportement grave. Le droit interne aurait donc dû délimiter plus précisément les circonstances dans lesquelles cette sanction devait être appliquée* » (n° 37083/03, § 63, 8 octobre 2009). Dans le même sens, dans l'affaire *Golos*, la Cour suprême de la Fédération de Russie a jugé que la dissolution d'un ONG « *ne peut être autorisée en cas de violation de la législation fédérale pour un motif de forme: l'invocation de la responsabilité de l'infraction doit être conforme aux principes juridiques généraux applicables en la matière et proportionnelle aux violations et à leurs conséquences* » (cité dans [CDL-AD\(2014\)025](#), précité, § 42). Dans la Recommandation CM/Rec(2007)14, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a déclaré que « *[d]ans la plupart des cas, la sanction appropriée contre les ONG pour la violation des obligations juridiques qui leur sont applicables (y compris celles liées à l'acquisition de la personnalité juridique) devrait essentiellement être l'obligation de rectifier le cours de leurs affaires et/ou l'imposition d'une sanction administrative, civile ou pénale et/ou à l'encontre de toutes personnes directement responsables. Les sanctions devraient être fondées sur la législation en vigueur et respecter le principe de proportionnalité* » (précité, § 72).

<sup>149</sup> CEDH, *Parti pour une société démocratique (DTP) et autres c. Turquie*, n° 3840/10 et 6 autres, § 101, 12 janvier 2016.

<sup>150</sup> [CDL-AD\(2014\)046](#), § 244

90. Par conséquent, la peine de dissolution pour le simple non-respect de l'interdiction de certaines activités par le ministère de la justice est incompatible avec la liberté d'association et devrait être réservée aux cas extrêmes de violations graves menaçant la démocratie.

## V. Conclusion

91. Les récents amendements apportés à la législation russe sur les « agents étrangers » vont clairement dans le sens d'un élargissement du champ des entités et des individus qualifiés d'« agents étrangers », ainsi que des obligations et des restrictions imposées à ces entités et individus. Les récents amendements augmentent également de manière significative les sanctions (administratives et pénales) en cas de non-respect de ces réglementations. En même temps, ils ont tendance à utiliser une terminologie vague et trop large et n'ont pas de relation raisonnable avec les objectifs prétendument poursuivis. Par conséquent, elles constituent de graves violations des droits de l'homme fondamentaux, notamment des libertés d'association et d'expression, du droit à la vie privée, du droit de participer aux affaires publiques, ainsi que de l'interdiction de la discrimination.

92. La Commission de Venise est particulièrement préoccupée par l'effet combiné des amendements les plus récents sur les entités, les individus, les médias et la société civile en général. La Commission met en garde contre l'effet dissuasif significatif que les récentes réformes sont susceptibles d'avoir sur le libre exercice des droits civils et politiques qui sont vitaux pour une démocratie efficace. L'effet combiné des récentes réformes permet aux autorités d'exercer un contrôle important sur les activités et l'existence des associations ainsi que sur la participation des individus à la vie civique.

93. La Commission de Venise recommande aux autorités russes d'abandonner le régime spécial d'enregistrement, de déclaration et d'obligation de divulgation publique pour les associations, les médias et les personnes recevant un « soutien étranger », y compris les sanctions administratives et pénales qui y sont liées.

94. Par ailleurs, la Commission de Venise invite les autorités russes à réviser en profondeur non seulement les amendements les plus récents, mais aussi l'ensemble de sa législation sur les « agents étrangers », en réduisant considérablement la définition juridique d'un « agent étranger », afin de servir l'objectif déclaré de transparence. Plus précisément, les notions d'« activités politiques » et de « soutien étranger » devraient être abandonnées au profit d'indicateurs permettant de suivre de manière fiable les formes répréhensibles d'ingérence étrangère.

95. Au minimum, l'étiquette stigmatisante et trompeuse d'« agent étranger » devrait être abandonnée au profit d'une désignation plus neutre et plus précise. Cette nouvelle désignation ne devrait pas être utilisée comme critère pour interdire à des personnes d'entrer dans la fonction publique. De même, les ONG et les médias ainsi désignés ne devraient pas se voir interdire de participer à des activités de campagne.

95. Les sanctions pénales, notamment le travail obligatoire et la privation de liberté, ne devraient pas être appliquées aux violations des obligations d'enregistrement, de déclaration et de divulgation publique des « agents étrangers », même selon la définition étroite de cette désignation. En outre, la peine de dissolution des ONG devrait être réservée aux cas extrêmes de violations menaçant la démocratie.

96. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités russes et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.