



CONFERENCE OF INGOs  
OF THE COUNCIL OF EUROPE

CONFERENCE DES OING DU  
CONSEIL DE L'EUROPE

---

**Recommandation adoptée par la Commission permanente au nom de la Conférence des OING le 30 septembre 2013**

**CONF/PLE(2013)REC5**

**Avis du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG sur la « Loi portant amendement à certains textes de loi de la Fédération de Russie concernant la réglementation des activités des associations à but non lucratif remplissant la fonction d'agents étrangers »**

---

**La Conférence des OING du Conseil de l'Europe**

**Approuve** l'avis du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG sur la « Loi portant amendement à certains textes de loi de la Fédération de Russie concernant la réglementation des activités des associations à but non lucratif remplissant la fonction d'agents étrangers » ;

**Note** que les autorités de la Fédération de Russie ont été invitées à transmettre toute correction factuelle qu'elles jugeraient nécessaire ;

**Note** avec préoccupation le nombre considérable de problèmes relevés par le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG concernant la loi en question et son application ;

**Valide** les conclusions de l'avis du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG sur la loi en question et son application, notamment les paragraphes 113 à 120 :

Comme suggéré dans l'avis, la Loi soulève des préoccupations sous l'angle de sa compatibilité avec la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres normes et principes internationaux reconnus. Parmi les principales préoccupations, il convient de citer : la définition des activités politiques des ONG ; les exigences en matière d'enregistrement et de catalogage des ONG considérées comme des agents étrangers ; les nouvelles règles en matière de déclaration et de supervision de ces ONG ; les sanctions et peines (pénales et autres) pouvant être infligées à une ONG et à ses fondateurs ou directeurs ; ainsi que les nouvelles règles de déclaration et de supervision applicables aux bureaux régionaux d'une ONG.

Le caractère vague de la définition des activités politiques confère aux autorités publiques un large pouvoir discrétionnaire en matière de détermination des activités des ONG pouvant être considérées comme politiques et empêche en fait ces organisations de s'adonner à des activités de plaidoyer, par ailleurs parfaitement légitimes, tant

qu'elles ne sont pas inscrites au registre des agents étrangers. Cette condition soulève d'autant plus de préoccupations que les sanctions pouvant être infligées à une ONG refusant d'être enregistrée comme « agent étranger » sont extrêmement lourdes.

Les nouvelles exigences en matière d'enregistrement placent un fardeau disproportionné sur les ONG considérées comme des agents étrangers, compte tenu du pouvoir discrétionnaire conféré aux autorités publiques pour déterminer la nature des activités de ces organisations. Le recours au terme « agent étranger » est particulièrement préoccupant en raison de sa connotation négative en Russie. Il stigmatise abusivement les ONG et restreint leur capacité à exercer leur droit légitime de participation à la vie sociale et politique.

Les nouvelles règles de déclaration et de supervision distinguent indûment les ONG sur la base de leur source de revenus (fonds étrangers) et de leurs activités politiques par ailleurs parfaitement légitimes. Elles imposent un fardeau administratif et financier supplémentaire à ces organisations, ce qui risque d'entraver leur capacité à s'acquitter de leur mission statutaire.

La portée et la gravité des nouvelles sanctions et peines pouvant être infligées aux ONG et plus particulièrement aux ONG considérées comme des agents étrangers, ainsi que la manière très vague dont elles sont formulées, représentent une menace pour l'existence même de ces organisations. Ces sanctions et peines reflètent les problèmes structurels globaux affectant la Loi, à savoir une approche exagérément restrictive des activités et du financement étranger, par ailleurs parfaitement légitimes, de ces organisations.

Les critiques qui précèdent valent également pour les nouvelles règles de déclaration et de contrôle applicables aux bureaux régionaux des ONG. Lesdites règles suggèrent que les activités de ces bureaux sont par nature suspectes en raison de leur origine étrangère. Elles imposent à ces structures un fardeau administratif et financier supplémentaire qui risque de limiter leur capacité à poursuivre des activités statutaires par ailleurs parfaitement légitimes.

Les modalités d'application de la Loi confirment les préoccupations énoncées plus haut. En particulier, la définition vague de termes clés et les incertitudes entourant la portée de l'application confèrent aux autorités publiques un pouvoir d'interprétation de ladite Loi, dont le caractère discrétionnaire va à l'encontre des normes internationales reconnues.

L'importance des divergences entre la Loi et les normes internationales transforment tout alignement de la première sur les secondes en défi. Même si la notion d'« activités politiques » – qui semble être au centre du débat mené actuellement en Russie concernant l'éventuelle modification de la Loi – a été sensiblement restreinte (de manière, par exemple, à n'englober que les ONG soutenant directement un parti politique ou un candidat pendant une campagne électorale), il n'est pas dit que cette évolution résoudra forcément les problèmes structurels inhérents à cette loi, à moins que d'autres dispositions ne soient également révisées et alignées sur les normes internationales. Une modification en ce sens aurait pourtant aussi l'avantage de créer les conditions requises pour une application plus cohérente de la Loi.

**Recommande** en conséquence aux autorités nationales de la Fédération de Russie de prendre des mesures appropriées pour modifier la législation pertinente et de veiller à la conformité de son application avec les normes et les règles internationales et européennes ;

**Décide** de poursuivre le dialogue avec les autorités de la Fédération de Russie et de coopérer avec elles dans le cadre du processus d'amendement de la loi en question et de modification de son application.

Par conséquent, **demande** au Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de continuer à suivre l'évolution de la situation concernant les questions susmentionnées et de fournir des conseils pertinents en la matière.

**Invite** le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG à maintenir des contacts réguliers avec la société civile dans la Fédération de Russie, en soutenant les organisations de la société civile qui cherchent et aspirent à faire appliquer dans leur pays les normes internationales et européennes les plus élevées, lesquelles servent de base à la mise en place de conditions favorables au développement de la société civile ;

Dans ce contexte, **souscrit** à l'opinion exprimée dans l'introduction de l'avis, à savoir que les « activités politiques » pacifiques sont parfaitement honorables et démocratiques, car elles contribuent à la formation de citoyens informés et revendiquent la liberté de réunion et d'expression, conformément aux normes internationales et européennes ;

**Demande** au Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de coopérer avec le Commissaire aux droits de l'homme et la Commission européenne sur la démocratie par le droit (la Commission de Venise) dans le cadre de leur examen parallèle de la législation pertinente dans la Fédération de Russie ; et l'encourage en outre à intensifier ses échanges avec les autres organes du Conseil de l'Europe.