

DECLASSIFIE¹
AS/Mon/Inf (2024) 06
11 septembre 2024
fmondocinf06_2024
Or. anglais

Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)

Résumé de l'audition conjointe de la commission de suivi et de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme sur le thème « Réglementer l'influence étrangère : meilleures pratiques et normes européennes » (jeudi 27 juin 2024)

Audition conjointe avec la participation de :

- **Mme Veronika Bílková, vice-présidente de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)**
- **Mme Tanya Lokshina, Directrice adjointe, Division Europe et Asie centrale, Human Rights Watch**

1. Présentation de Mme Veronika Bílková, Vice-présidente de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)

Cette présentation sur les lois relatives aux agents étrangers s'appuiera sur plusieurs études générales de la Commission de Venise, en particulier les [Lignes directrices conjointes](#) sur la liberté d'association, adoptées en 2014 par la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH/OSCE) et le rapport de 2019 sur le financement des associations ([CDL-AD\(2019\)002](#)), ainsi que sur certains avis par pays relatifs à la législation sur les agents étrangers que la Commission de Venise a adoptés au fil des ans, et en particulier les avis concernant la Fédération de Russie, la Hongrie, le Kirghizstan, et plus récemment la Géorgie.

La première partie de cette présentation expliquera la nature et la typologie de ces lois, et la deuxième partie détaillera les éléments de ces lois que la Commission de Venise a estimé problématiques dans ses avis spécifiques aux pays.

Nature et typologie des lois relatives aux agents étrangers

Les lois relatives aux agents étrangers peuvent être définies comme toute loi applicable à différentes entités, principalement des organisations non commerciales, des radiodiffuseurs, des réseaux sociaux, ou des individus qui reçoivent une partie de leur financement de l'étranger. Cette définition très vaste couvre deux types d'entités très différents.

Les premières sont des entités qui agissent sous la direction ou le contrôle d'un mandant étranger. Dans ces situations, il existe un lien particulier entre eux. Les lois applicables à ces entités sont en réalité les lois sur le

¹ Document déclassifié par la commission de suivi le 11 septembre 2024.

lobbying. La FARA américaine ou la FITSA australienne en sont de bons exemples. La directive de l'UE en cours de négociation semble aller dans cette direction.

Une deuxième catégorie de lois peut être qualifiée de lois relatives aux agents étrangers au sens strict. Il s'agit de lois qui s'appliquent à toute entité du simple fait qu'elle reçoit une partie de son financement de l'étranger, même s'il n'y a pas d'orientation ni de contrôle spécifique entre elle et le bailleur de fonds étranger. Le financement peut être très irrégulier et même très faible. Même si ces organisations reçoivent une part minime de leur financement de l'étranger, elles sont toujours considérées comme des « agents étrangers ».

Au cours des treize dernières années, plusieurs pays ont adopté une telle législation. Ces lois ne sont pas les mêmes dans leur contenu et ne sont pas toutes aussi problématiques, mais elles relèvent du même type de système. De telles lois ont été adoptées au Bélarus, en Inde, dans la Fédération de Russie, en Israël, en Égypte, au Kazakhstan, au Nicaragua et, cette année, au Kirghizstan et en Géorgie. Certains pays ont également adopté ce type de lois, mais les ont ensuite abolies pour différentes raisons : tel a été le cas de l'Ukraine en 2014 ou de la Hongrie, qui a aboli sa législation après que la CJUE l'a jugée problématique.

S'agissant du contenu, ces lois sont très différentes. Une minorité d'entre elles interdit complètement le financement étranger, comme en Égypte. La plupart des lois réglementent le financement étranger, introduisant des éléments spécifiques, et reposent généralement sur quatre piliers.

Le premier pilier est l'introduction d'une certaine définition et d'une qualification pour les organisations concernées, l'exemple le plus connu étant la qualification d'« agents étrangers », mais d'autres dénominations existent comme « entités poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère ». Le point commun est que ces dénominations ne sont pas neutres, elles ont des connotations péjoratives dans la communauté linguistique concernée.

Le deuxième pilier est l'introduction de diverses obligations supplémentaires pour ces entités. L'obligation de s'inscrire sur un registre spécial, l'obligation de présenter et de soumettre des rapports spécifiques aux pouvoirs publics, l'obligation de divulguer diverses informations au grand public, parfois même très internes et personnelles. Dans certains pays, des obligations ou interdictions supplémentaires peuvent empêcher des entités qualifiées d'agents étrangers de se présenter aux élections ou de jouer un rôle quelconque dans le cadre des élections.

Le troisième pilier est le renforcement des pouvoirs de certains organes de l'État, souvent le ministère de la Justice, à l'égard de ces entités. Les pouvoirs spécifiques à l'égard de ces entités sont généralement très flous, mal définis et comportent souvent l'obligation d'une surveillance renforcée, de vérifications et de contrôles réguliers.

Le quatrième pilier concerne les sanctions : différentes sanctions pénales ou administratives sont prévues spécifiquement pour le non-respect de cette législation. Il incombe très souvent aux organes administratifs de décider de ces sanctions.

Éléments problématiques

Les normes juridiques pertinentes figurent dans la Convention européenne des droits de l'homme pour les États membres du Conseil de l'Europe et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques pour les pays non européens. Les plus importantes sont le droit à la liberté d'association, le droit à la liberté d'expression et le droit au respect de la vie privée. L'interdiction de la discrimination est aussi parfois en jeu.

Ces droits ne sont pas absolus et peuvent être restreints par la loi. L'interdiction du financement étranger n'est pas nécessairement illégale, mais ces restrictions doivent répondre à trois critères communs à tous les instruments relatifs aux droits humains : légalité, légitimité et nécessité/proportionnalité. Les lois relatives aux agents étrangers que la Commission de Venise a eu l'occasion d'évaluer jusqu'à présent ont pour la plupart échoué dans les trois critères.

Le premier critère est l'élément de légalité : les restrictions imposées au financement étranger doivent être prévues par la loi. La loi doit exister et être suffisamment détaillée, précise, sans formulation vague ou imprécise. Elle devrait accorder un pouvoir discrétionnaire limité aux organes de l'État. Souvent, c'est tout le contraire : la loi est très vague et contient des formulations très générales non définies telles que « influence étrangère », « activités politiques », etc. Une très grande marge d'appréciation est accordée aux organes de l'État. Pour ces raisons, la condition de légalité n'est souvent pas remplie.

Le deuxième critère est la condition de légitimité. Sous cette condition, la restriction imposée au financement étranger doit poursuivre l'un des objectifs légitimes explicitement mentionnés dans les instruments relatifs aux droits humains. Il s'agit, par exemple, de la protection de la sécurité nationale ou de la protection de l'ordre public. Dans la plupart des cas, d'autres objectifs sont mis en avant par les gouvernements. Le plus courant est l'objectif de transparence, qui ne figure pas dans les instruments relatifs aux droits humains. Et dans de nombreux cas, on peut douter que la transparence - quelle qu'en soit la signification - soit le véritable objectif de la législation, et il s'agit plutôt d'un objectif autre tel que la volonté de faire taire certaines entités de la société. Par conséquent, la condition de légitimité n'est souvent pas remplie.

Enfin, l'élément de nécessité et de proportionnalité impose d'établir qu'il existe un besoin social urgent d'adopter une telle législation, étayé par une évaluation. La plupart du temps, il y a simplement présomption que ces entités, si elles reçoivent ne serait-ce qu'une infime quantité d'argent de l'étranger, servent des intérêts étrangers. En outre, il convient d'établir que les restrictions adoptées sont les moins intrusives possibles et qu'elles sont plus bénéfiques que dommageables, tant pour les entités concernées que pour la société dans son ensemble. Souvent, ces lois causent davantage de dommages parce qu'elles sont clairement destructrices pour ces entités et pour la société en tant que telle.

En conclusion, les lois relatives aux agents étrangers qui ont été récemment adoptées dans divers pays sont différentes des lois sur le lobbying, telles que la FARA américaine. Elles ont des objectifs différents et utilisent des mécanismes différents.

Deuxièmement, bon nombre de ces lois relatives aux agents étrangers ne répondent pas aux critères de restrictions légitimes des droits humains, de légalité, de légitimité, de nécessité et de proportionnalité et, en tant que telles, ne sont pas compatibles avec les normes européennes et internationales.

Troisièmement, ces lois définissent un modèle de piège pour les entités concernées : ces dernières sont vouées à l'échec, qu'elles respectent ou non ces lois. Si tel est le cas, leur réputation sera ternie en raison de l'étiquette qu'on leur attribuera et elles pourraient ne pas être en mesure de respecter toutes les obligations. Mais si elles ne s'enregistrent pas, elles ne pourront pas non plus fonctionner parce qu'elles seront ruinées par les amendes, voire dissoutes. Il n'y a pas de bonne solution pour ces entités.

Enfin, les lois relatives aux agents étrangers sont destructrices non seulement pour les entités qu'elles visent, mais aussi pour les sociétés, car elles appauvrissent le débat public. Elles ont un effet dissuasif sur la société parce qu'elles ciblent la société civile ou les médias.

2. Présentation de Mme Tanya Lokshina, Directrice adjointe, Division Europe et Asie centrale, Human Rights Watch

Les gouvernements peuvent avoir mis en place des systèmes pour déterminer si des acteurs donnés sont payés pour promouvoir les intérêts d'un autre gouvernement. Tracer l'influence de l'argent en politique est un but légitime pour promouvoir la démocratie. Cependant, les autocrates le pervertissent à des fins non démocratiques. Il est d'autant plus important que les gouvernements qui utilisent des systèmes de traçabilité de l'influence étrangère s'assurent que ces mesures sont absolument nécessaires, étroitement définies et étroitement surveillées par un organisme indépendant pour identifier et traiter tout impact pernicieux ou effet paralysant sur la société civile. De telles mesures, adoptées en toute bonne foi dans des pays démocratiques, sont utilisées de manière cynique par des gouvernements autocratiques pour justifier leur propre législation sur les agents étrangers, qui ne satisfait assurément pas aux trois critères auxquels Mme Bílková faisait référence.

Dans la Fédération de Russie, la manière dont la législation relative aux agents étrangers a évolué et est appliquée est un exemple frappant des dommages qu'une loi relative aux agents étrangers, adoptée à des fins répressives, pourrait causer.

La législation russe sur les « agents étrangers » est une arme emblématique de l'arsenal anti-droits du gouvernement. Elle vise à étouffer la société civile en cherchant à diffamer toute personne ou tout ce qui est indépendant et critique du gouvernement comme étant « étranger » et donc suspect, subversif, voire traître. Promulguées pour la première fois en 2012 et renforcées à plusieurs reprises depuis, les dispositions relatives aux agents étrangers ont été utilisées en Russie pour harceler un large éventail de militants et de voix critiques et comme prétexte pour fermer certains des principaux groupes de défense des droits humains du pays.

Année après année, des modifications ont durci et étendu cette législation toxique. En 2022, une nouvelle loi a adopté une définition consolidée, simplifiée, mais extrêmement vaste de l'agent étranger : maintenant, il peut s'agir de n'importe quelle personne, russe ou étrangère ; de n'importe quelle entité juridique, nationale ou internationale ; ou de tout groupe ayant reçu un soutien étranger, qui pourrait même être une formation dispensée à l'étranger, et/ou qui est « sous influence étrangère ».

La loi de 2022 a, entre autres, imposé des restrictions graves de grande ampleur aux activités des agents étrangers afin de les exclure de la vie publique. Parmi ces restrictions, on peut citer : l'interdiction de la fonction publique, de l'accès aux « secrets officiels », de la participation aux commissions électorales, de la participation aux partis politiques, des dons aux partis politiques, de toute candidature à des fonctions publiques, de l'exercice de fonctions publiques, de la participation à des organes consultatifs ou d'experts qui conseillent l'État, à des commissions publiques qui surveillent les lieux de détention ; de la participation à des études d'impact sur l'environnement nationales ou publiques, à toute expertise indépendante en matière de lutte contre la corruption pour des projets de lois et de règlements ou à des campagnes électorales ou des dons pour ces campagnes ou pour des partis politiques.

Les agents étrangers n'ont par ailleurs pas le droit d'organiser des rassemblements publics ou de les soutenir par des dons, d'enseigner, de mener ou d'organiser des activités éducatives pour les enfants ou de produire du matériel d'information à leur intention. Il leur est également interdit de participer à des appels d'offres, de recevoir des subventions publiques ou d'autres aides financières, y compris pour le travail créatif, et de bénéficier de procédures comptables ou fiscales simplifiées. Leurs fonds ne peuvent pas être assurés (sauf les fonds personnels). Ils ne peuvent pas faire fonctionner des « infrastructures d'information critiques », notamment des réseaux de télécommunication.

La législation prévoit aussi expressément que la violation de la réglementation sur les agents étrangers par des étrangers ou des apatrides entraîne leur expulsion de la Fédération de Russie.

Un grand nombre de groupes civiques et de militants, notamment ceux qui travaillent sur les droits humains, l'environnement, l'observation des élections et la lutte contre la corruption, ont déjà été qualifié d'« agents étrangers ». Ces dispositions permettent aux autorités de les empêcher de travailler et de s'engager directement sur ces questions cruciales. L'interdiction de produire des documents d'information pour les enfants a conduit plusieurs librairies de la Fédération de Russie à placer des livres, dont les auteurs ont été désignés comme des agents étrangers, dans des emballages spéciaux et à les marquer comme des contenus pour adultes.

En 2023, les sanctions se sont également appliquées aux tiers qui fournissent une « assistance » aux personnes désignées comme étant des agents étrangers. Les sanctions pour non-respect de la législation sur les agents étrangers commencent par de lourdes amendes, mais peuvent également aller jusqu'à six ans d'emprisonnement pour « non-respect malveillant ».

Le ministère de la Justice tenait habituellement quatre registres distincts des « agents étrangers » : pour les ONG, pour les associations publiques non enregistrées, pour les médias et pour les personnes physiques. Au printemps 2024, il les a fusionnés en un registre unique qui comprend plus de 800 personnes et entités.

Entre autres informations, le registre contient des informations sur les dates de naissance, les numéros fiscaux et les numéros individuels d'assurance pension (similaires aux numéros de sécurité sociale dans d'autres pays) pour les « agents étrangers » individuels, ainsi que les numéros d'enregistrement, les listes de membres, les adresses internet et les locaux pour les organisations et les associations publiques.

Les textes d'application élaborés par le ministère de la Justice en 2022 énumèrent les catégories suivantes à inclure dans le registre des agents étrangers :

- les personnes ayant l'intention d'agir en qualité d'agents étrangers ;
- les ressortissants étrangers résidant à l'étranger qui ont l'intention d'agir en qualité d'agent étranger à leur arrivée en Fédération de Russie ;
- les journalistes étrangers accrédités dans la Fédération de Russie et exerçant des activités d'agents étrangers non liées à des activités journalistiques ;
- les personnes morales constituées en société en Fédération de Russie par des agents étrangers ;
- les agents étrangers qui n'ont pas présenté de demande d'inscription au registre.

Outre le « registre des agents étrangers », un registre distinct des personnes et entités « affiliées à des agents étrangers » a été créé. Actuellement, il n'est pas accessible dans le domaine public. Mais selon le ministère de la Justice, fin 2022, il contenait des informations sur environ 861 personnes affiliées à des agents étrangers, dépassant ainsi considérablement le nombre d'agents étrangers. Ce chiffre est probablement beaucoup plus élevé à l'heure actuelle.

Depuis l'invasion massive de l'Ukraine par la Fédération de Russie, les désignations d'« agents étrangers » ont considérablement augmenté, et la liste inclut de nombreuses personnalités publiques connues, telles que des responsables politiques de l'opposition, des journalistes, des animateurs et des blogueurs qui ont exprimé leur opposition à la guerre.

En commentant la législation sur les « agents étrangers », M. Ilya Shablinskiy a déclaré que les autorités russes visent « à transformer les agents étrangers en une caste d'intouchables ou à créer pour eux quelque chose comme une colonie virtuelle de lépreux ». Je ne peux qu'être d'accord avec son appréciation éclairée.

Lorsque la loi russe a été adoptée en 2012, Human Rights Watch savait qu'elle aurait un effet paralysant sur la société civile et les organisations russes de défense des droits humains étaient bien sûr consternées. Les partisans de la loi n'ont cessé de dire haut et fort qu'elle n'aurait aucun effet dissuasif sur la société civile et qu'elle n'était faite que pour assurer la transparence. Il est apparu très rapidement qu'il ne s'agissait pas du tout de transparence, mais de faire taire les voix critiques. Il a fallu environ un an au gouvernement pour désigner cinq organisations comme agents étrangers, celles-ci ont été considérées par le gouvernement comme ayant quelque chose à voir avec les manifestations publiques pacifiques de 2011 et 2012. Ces organisations ont dépensé beaucoup d'argent, d'efforts et de temps en litiges et ont perdu. Elles se sont retrouvées sur la liste. Le ministère de la Justice a ensuite obtenu le pouvoir de désigner de manière proactive les « agents étrangers », et des dizaines et dizaines d'organisations de défense des droits humains et de groupes écologistes connus ont été inscrites sur la liste. Les organisations, puis les particuliers devaient indiquer sur chacune de leurs publications et même sur leur correspondance qu'elles étaient rédigées par un agent étranger. En conséquence, la société civile ne peut tout simplement plus fonctionner. C'est une grande menace qu'il faut garder présente à l'esprit.

3. Discussion

Au cours du débat qui s'ensuit, **M. Hispan** demande quels sont les cas les plus évidents d'ingérence russe. **Mme Lokshina** note que la propagande russe a été très active pour influencer les politiques publiques dans toute l'Europe. Ce n'est un secret pour personne qu'ils ont financé des partis politiques d'extrême droite. **Lord Keen** interroge Mme Bílková au sujet de l'avis récent de la Commission de Venise sur la législation géorgienne, concernant les lacunes dans le processus législatif. **Mme Bílková** déclare que, comme dans plusieurs autres avis sur l'influence étrangère, la Commission de Venise a estimé que la législation avait été adoptée très rapidement, sans respecter la nécessité d'une large consultation publique. **M. Mikanadze** déclare que la transparence est importante, citant la décision de la Grande Chambre de la Cour de justice européenne (CJEU) sur les ONG ayant une grande influence sur la politique intérieure. Il rappelle qu'en Géorgie, plus de 20 % du territoire est occupé par la Fédération de Russie et que le pouvoir d'influence (« soft power ») joue un rôle important. Il est donc nécessaire de contrer les arguments erronés/contrevérités de la Fédération de Russie. Toutes les lois ont été examinées en présence de représentants d'ONG dans le cadre d'un processus de deux mois et certains partis d'opposition ont créé des ONG qui ont reçu des fonds étrangers pour financer effectivement des activités politiques. **Mme Bílková** se félicite d'apprendre que la Géorgie reste attachée aux normes du Conseil de l'Europe, notant que la notion de transparence n'est pas un objectif légitime énuméré dans les instruments relatifs aux droits humains. Il est nécessaire de prouver tout objectif légitime énuméré tel que la transparence, la transparence doit être mise en balance avec d'autres éléments comme la vie privée, à laquelle certaines lois relatives aux agents étrangers portent fortement atteinte. **Lord Keen** constate que le Parlement géorgien a adopté sa législation avant que la Commission de Venise ne rende son avis. **M. Mikanadze** explique que l'avis de la Commission de Venise n'a pas été demandé par le Parlement géorgien, mais qu'il devrait normalement être possible de modifier la loi après l'avis de la Commission de Venise. **Mme Prammer** déclare qu'il y a une préoccupation légitime concernant une influence autoritaire, mais nous hésitons à l'affirmer ouvertement dans les débats sur les lois relatives aux agents étrangers. Elle demande si le vide en Fédération de Russie a été comblé par de fausses organisations de défense des droits humains. **Mme Lokshina** explique que de véritables organisations de défense des droits humains en Fédération de Russie ont été fermées pour non-respect de la législation sur les agents étrangers, notamment

le groupe Helsinki de Moscou, Memorial et le Centre Sakharov. Les ONG restantes sont soit contrôlées par le gouvernement, soit ne peuvent pas dialoguer avec lui. La législation relative aux agents étrangers pourrait comporter deux dimensions : soit il s'agit simplement de transparence dans le lobbying étranger, soit il s'agit de n'importe quel montant de financement étranger ou d'un très large éventail d'activités. C'est alors une tout autre affaire qui ne doit pas être rangée dans la même catégorie.