



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

CONF/EXP(2026)4

14 avril 2026

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

AVIS SUR LE DISPOSITIF DE LA FRANCE POUR LUTTER CONTRE LES «INGERENCES ETRANGERES»

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

**Les avis exprimés dans ce document sont de la responsabilité de leur(s) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les positions officielles du Conseil de l'Europe*

RESUME EXECUTIF	3
A. INTRODUCTION.....	4
B. CONSIDERATIONS INVOQUEES A L'APPUI DU DISPOSITIF	5
C. ARCHITECTURE DU DISPOSITIF	7
1. Portée de l'obligation d'inscription au répertoire de l'influence étrangère.....	7
2. Régime de la déclaration.....	9
3. Procédures de contrôle, de vérification et répression administrative et pénale.....	10
4. Les autres mesures prévues par la loi de 2024.....	11
D. APPRECIATION DU DISPOSITIF	12
1. Qualité des travaux préparatoires	12
2. Condition tenant à la base légale	15
3. Nécessité dans une société démocratique.....	18
E. CONCLUSION	23

RESUME EXECUTIF

Le présent avis examine la compatibilité du dispositif français de lutte contre les «ingérences étrangères» avec les normes européennes protégeant la liberté d'association et les droits connexes. Ce dispositif, entré en vigueur le 1^{er} octobre 2025, résulte d'une loi du 25 juillet 2024 et d'un décret du 31 juillet 2025 pris pour son application.

Son objectif premier est d'assurer la publicité des activités d'influence étrangère afin de mieux contrer les interférences extérieures dans la conduite des affaires publiques. Il comporte cinq mesures, à savoir : la création d'un registre répertoriant les activités des entités étrangères cherchant à influencer la prise de décision publique, assorti d'obligations de déclaration ; le gel des avoirs des personnes « se livrant, incitant ou finançant » des actions d'ingérence ; le déploiement expérimental de la technique dite « de l'algorithme » ; le renforcement des sanctions pénales ; et l'information du Parlement, par le biais d'un rapport gouvernemental semestriel évaluant la menace d'ingérence étrangère.

Une autorité administrative indépendante, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, est chargée de veiller à la mise en œuvre des obligations de déclaration et d'en contrôler le respect.

L'avis expose les considérations invoquées à l'appui de la création de ce dispositif, avant d'en décrire l'architecture, de la confronter aux exigences des normes internationales pertinentes et d'en tirer une conclusion générale.

La charge administrative importante résultant des nouvelles obligations de déclaration, l'insécurité juridique liée aux notions vagues utilisées par le législateur et la sévérité des sanctions encourues sont autant de facteurs qui affaiblissent le secteur associatif, lequel dépend de financements étrangers, notamment dans le domaine de la solidarité et de la défense des droits fondamentaux. En conséquence, cette initiative est susceptible de dissuader les ONG concernées d'accéder à des sources de financement, alors même qu'elles en ont désespérément besoin.

En outre, l'avis considère que l'extension, dans certains domaines, de mesures auparavant réservées à la lutte contre le terrorisme montre que le droit applicable aux ONG est désormais soumis à une logique d'exception. Cette évolution est d'autant plus préoccupante que la liberté d'association a historiquement constitué la pierre angulaire de la protection constitutionnelle des libertés civiles en France. L'avis constate également que le législateur français a perdu de vue la contribution essentielle des ONG au fonctionnement de la vie publique et, par extension, à la lutte contre les effets néfastes de la désinformation.

L'avis conclut qu'à l'heure où les deux plus hautes juridictions françaises – à l'unisson avec le Conseil constitutionnel – tirent la sonnette d'alarme sur les menaces qui pèsent sur l'État de droit dans le pays, il apparaît urgent de renverser la perspective et de doter les organisations de la société civile des moyens opérationnels et des ressources dont elles ont besoin pour créer les conditions d'un renouveau démocratique.

A. INTRODUCTION

1. Le présent avis examine la compatibilité du dispositif français de lutte contre les “ingérences étrangères” avec les normes européennes protégeant la liberté d’association et les droits qui y sont afférents. Ce dispositif, entré en vigueur le 1^{er} octobre 2025, résulte d’une loi du 25 juillet 2024¹ et d’un décret du 31 juillet 2025 pris pour son application.² Un second décret en Conseil d’Etat doit encore intervenir pour l’application de certaines dispositions du texte (voir infra, § 33). Des lignes directrices, destinées à orienter les personnes concernées sur les obligations qui pèsent sur elles ont été annoncées mais n’ont pas encore été adoptées.³ La première campagne de collecte des déclarations s’est ouverte début janvier 2026.⁴
2. Ce dispositif intéresse au premier chef le Conseil d’experts au titre des obligations déclaratives qu’il impose aux ONG bénéficiant de financements étrangers et des contrôles et sanctions auxquels il les expose de ce chef.
3. L’objet premier de la loi du 25 juillet 2024 est d’assurer la publicité des actions d’influence émanant de l’étranger, pour mieux contrecarrer les ingérences extérieures dans la conduite de l’action publique. Dans cette perspective, la loi prévoit, pour l’essentiel, cinq mesures : (1) la création, au nom de l’exigence de transparence, d’un registre recensant les activités des entités étrangères visant à influencer la décision publique, les obligations de déclaration correspondantes étant assorties de conséquences pénales ; (2) le gel des avoirs des personnes « *se livrant, incitant ou finançant* » des actions d’ingérence ; (3) le déploiement, à titre expérimental, de la technique dite « de l’algorithme », jusqu’alors réservée à lutte contre le terrorisme⁵ ; (4) le durcissement de la réponse pénale, au travers de la création d’une circonstance aggravante en cas d’atteinte aux biens ou aux personnes

¹La [loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France](#). Elle modifie la loi relative à la transparence de la vie publique (loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013), en y insérant une section relative à la *transparence des activités d’influence réalisées pour le compte d’un mandant étranger* (Section 3 ter - articles 18-11 à 18-18).

² [Décret n° 2025-733 du 31 juillet 2025](#) relatif à la transparence des activités d’influence réalisées pour le compte d’un mandant étranger. Il est à noter que le ministre de la Justice a de son côté pris deux instructions en vue d’assurer la mise en œuvre de la répression pénale en lien avec ces textes : [circulaire du Garde des sceaux, en date du 8 octobre 2024](#), portant *Présentation des dispositions pénales issues de la loi n°2024-850 du 25 juillet 2024*, et [Circulaire du Garde des Sceaux en date du 21 janvier 2026 relative à la mobilisation de l’autorité judiciaire dans la lutte contre les ingérences étrangères](#)

³ Voir la [Délibération de la CNIL n° 2025-031 du 7 mai 2025](#) portant avis sur un projet de décret relatif à la transparence des activités d’influence réalisées pour le compte d’un mandant étranger

⁴ Ouverture de l’exercice déclaratif des actions menées pour le compte d’un mandant étranger, [communiqué](#) de la HATVP, 5 janvier 2026.

⁵ Ceci permet aux services de renseignement d’user de traitements automatisés de données afin de détecter les connexions susceptibles de constituer des tentatives d’ingérence Il s’agit des «boîtes noires», qui traitent l’intégralité des «métadonnées» d’appels téléphoniques (qui appelle qui, quand, combien de temps, via quelles antennes-relais) qui transitent par les opérateurs, surveillance élargie sur le papier, en 2021, aux adresses Web ou aux traces de navigation d’applications. Via des « *hits* », ils doivent détecter des comportements prédéterminés, correspondant en l’occurrence à une ingérence étrangère.

commise pour le compte ou sous le contrôle d'une entité étrangère ; (5) l'information du Parlement, au travers d'un rapport bisannuel du gouvernement dressant un état des lieux de la menace d'ingérences étrangères.

4. Une autorité administrative indépendante, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP),⁶ est la cheville ouvrière du système. C'est en effet à elle qu'incombe la mission d'assurer la mise en œuvre des obligations déclaratives créés par la loi et d'en contrôler le respect. Un répertoire *ad hoc* est organisé à cet effet par le décret du 31 juillet 2025 précité⁷, qui en a fixé l'entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2025. Il s'ajoute au répertoire des représentants d'intérêts, créé par la loi dite « Sapin II » et également tenu par la HATVP.⁸
5. Les normes européennes pertinentes se trouvent notamment dans la Convention européenne des droits de l'homme (« la CEDH »), la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (« la Charte de l'UE »), le Règlement général sur la protection des données de l'Union européenne (« le RGPD »), la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, les Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (« Lignes directrices conjointes »), ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) et de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).
6. Le présent avis rend compte des considérations invoquées au soutien de la création de ce dispositif (I), avant d'en décrire l'architecture (II) puis d'en confronter aux exigences pertinentes des normes internationales (III).

B. CONSIDERATIONS INVOQUEES A L'APPUI DU DISPOSITIF

7. La loi du 26 juillet 2024 entend, selon son auteur, tirer les conséquences de travaux parlementaires qui ont pointé les vulnérabilités de la France face aux tentatives de déstabilisation orchestrées par des puissances étrangères. Le texte vise ainsi à prendre en compte les recommandations d'un rapport de la Délégation parlementaire au renseignement

⁶ La HATVP est chargée de recevoir, contrôler, avec l'administration fiscale, et publier les déclarations de situation patrimoniale et les déclarations d'intérêts de certains responsables publics. Elle a également pour mission de s'assurer des obligations déclaratives des représentants d'intérêts. Elle a pour instance décisionnelle un collège, dont douze les membres sont nommés, pour un mandat de six ans, non renouvelable et non révocable, par le Conseil d'État, la Cour de cassation, la Cour des comptes, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat et le Gouvernement. Le président de la haute autorité est nommé par le président de la République après l'avis des commissions des lois des deux assemblées parlementaires. La HATVP compte de plus une soixantaine de collaborateurs.

⁷ Décret en Conseil d'Etat, pris après consultation de la CNIL et l'HATVP

⁸ La loi Sapin II fait obligation aux personnes qui effectuent des activités de représentation d'intérêts auprès des responsables publics de s'inscrire sur un répertoire public tenu à jour par la HATVP et d'y déclarer chaque année leurs activités de lobbying, sous peine de sanction pénale. Elle les soumet par ailleurs à des règles déontologiques, dont le manquement répété est également assorti de sanctions pénales.

de 2023⁹, alertant sur une « forme de naïveté et de déni » qui frapperait l'administration d'Etat et territoriale, les milieux académiques et économique, et appelle à la création d'un « dispositif législatif *ad hoc* de prévention des ingérences étrangères sur le modèle de la loi américaine » pour contenir ce qu'elle qualifie de « menace protéiforme, omniprésente et durable ». Le texte prend également en compte des travaux conduits sur le sujet par une commission d'enquête de l'Assemblée nationale,¹⁰ ainsi que les recommandations d'un rapport de l'OCDE consacré au renforcement de la transparence et de l'intégrité des activités d'influence étrangère en France.¹¹

8. Derrière la prévention des ingérences étrangères, il s'agit, selon l'exposé des motifs, de préserver la confiance dans les institutions, la sincérité des processus électoraux et la capacité de la société démocratique à débattre librement sans manipulation occulte. La France serait en effet confrontée à une menace, désormais structurelle, d'ingérences étrangères. Ces ingérences sont décrites comme protéiformes, en ce qu'elles revêtent des formes multiples (cyberattaques, manipulations de l'information, pressions économiques, opérations d'influence politique), omniprésentes, car visant l'ensemble des secteurs de la société (institutions, universités, médias, entreprises, partis politiques), et durables, puisqu'elles s'inscrivent dans un contexte géopolitique marqué par l'affirmation de puissances autoritaires contestant les démocraties libérales.
9. Dans ce contexte, la préservation des intérêts fondamentaux de la Nation, du fonctionnement régulier des institutions et de la sincérité du débat démocratique, implique une « adaptation » des outils juridiques, ceux en place étant décrits comme insuffisants.¹² En particulier, le cadre issu notamment de la loi dite « Sapin II », centré sur le lobbying économique classique, est jugé inadapté dès lors qu'il s'agit d'appréhender les spécificités de l'influence étrangère. D'une part, il ne couvre qu'imparfaitement les activités menées pour le compte de puissances étrangères ; d'autre part, il repose sur des critères restrictifs (activité principale ou régulière, critère de l'initiative) qui laissent hors champ de nombreuses actions pourtant susceptibles d'affecter la décision publique ou l'opinion. La

⁹ [Rapport public fait au nom de la délégation parlementaire au renseignement relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2022-2023, no 1454](#). La délégation comprend huit membres, quatre sénateurs et quatre députés, et a pour mission de contrôler l'action du Gouvernement en matière de renseignement et d'évaluer la politique publique en ce domaine.

¹⁰ Rapport fait au nom de la commission d'enquête relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères – États, organisations, entreprises, groupes d'intérêts, personnes privées – visant à influencer ou corrompre des relais d'opinion, des dirigeants ou des partis politiques français, Ass. nat., 1er juin 2023, no 1311.

¹¹ OCDE (2024), Renforcer la transparence et l'intégrité des activités d'influence étrangère en France : Un outil pour lutter contre les risques d'ingérences étrangères, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/d6e6e8e9-fr>.

¹² Les ingérences numériques étrangères (INE) sont définies par le décret n°2021-922 du 13 juillet 2021 portant création de Viginum comme « les opérations impliquant, de manière directe ou indirecte, un Etat étranger ou une entité non étatique étrangère, et visant à la diffusion artificielle ou automatisée, massive et délibérée, par le biais d'un service de communication au public en ligne, d'allégations ou imputations de faits manifestement inexacts ou trompeuses de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ».

loi vise ainsi à combler un angle mort normatif identifié par les services de renseignement et par le Parlement.

10. Le législateur met en avant la nécessité d'une meilleure sensibilisation des élus, des institutions et de la société civile à des menaces souvent diffuses, évolutives et difficiles à appréhender. La loi est présentée comme un moyen de renforcer l'information du Parlement et du public. La remise périodique d'un rapport sur l'état des menaces liées aux ingérences étrangères vise à éviter que ces enjeux ne demeurent cantonnés à la sphère du renseignement ou couverts par le secret, et à permettre un débat démocratique éclairé.
11. Le rapporteur se prévaut de législations adoptées par plusieurs démocraties étrangères (États-Unis, Australie, Royaume-Uni, Canada).
12. Enfin, la loi est justifiée par la nécessité de doter les services de renseignement d'outils adaptés à la nature des menaces, notamment par l'extension de certains dispositifs techniques (technique du renseignement algorithmique). Cette adaptation est présentée comme strictement encadrée par des garanties procédurales, dont il est dit qu'elles impliquent un « contrôle renforcé » par des autorités indépendantes et un suivi parlementaire, et permettent comme telles de concilier efficacité opérationnelle et respect des droits fondamentaux.

C. ARCHITECTURE DU DISPOSITIF

1. Portée de l'obligation d'inscription au répertoire de l'influence étrangère

13. Les obligations déclaratives nouvellement créées reposent sur l'articulation des notions de « mandant étranger » et d'« actions d'influence ».¹³ La première est entendue largement et vise États, entités publiques étrangères, personnes morales privées contrôlées ou financées majoritairement par une puissance étrangère (hors Union européenne). La seconde notion prend en compte les actions destinées à influencer sur les politiques publiques locales ou nationales, la politique européenne ou la politique étrangère de la France.¹⁴
14. Aux termes de la loi, les entités dans l'intérêt desquelles les activités sont réalisées sont : *“1° Les puissances étrangères, à l'exclusion des Etats membres de l'Union européenne ; 2° Les personnes morales qui sont directement ou indirectement dirigées ou contrôlées par une puissance étrangère (...) ou qui sont financées pour plus de la moitié par [elle] ; 3° Les partis et les groupements politiques étrangers [hors UE]”*.
15. Les *activités d'influence* en cause consistent, pour des personnes/entités en lien avec un mandant étranger, à réaliser, « *aux fins de promouvoir les intérêts de ce dernier* », et de façon à « *influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi, d'un acte*

¹³ article 18-11 de la loi de 2013

¹⁴ Certaines démarches sont explicitement exclues du champ de l'obligation de déclaration (recours administratifs, démarches imposées par la loi, commande publique, échanges contractuels).

réglementaire ou d'une décision individuelle ou sur la conduite des politiques publiques nationales et [internationales] (...) », l'une des actions suivantes¹⁵ :

- (i) entrer en communication avec des décideurs publics ou des personnalités politiques, des élus ou leurs collaborateurs¹⁶, communément appelées « personnes cibles », et ce, qu'elles soient ou non à l'initiative de ladite interaction ;
 - (ii) réaliser des opérations de communication à destination du public ;
 - (iii) réaliser des collectes de fonds ou des versements de fonds sans contrepartie.
16. Le décret de 2025 définit de façon particulièrement large les « actions à destination du public ». En relèvent, selon le texte, la simple « diffusion de messages ou de contenus sur internet ou autre média » ou la réalisation « de campagne... d'entretiens ou d'enquête ».¹⁷ Tout aussi compréhensive est « l'entrée en communication » avec les décideurs, laquelle inclut les « interactions sur les réseaux sociaux », les « actions de sensibilisation » et les « démarches commerciales ».¹⁸
17. Ces activités sont prises en compte dès lors qu'elles sont exercées directement ou indirectement, « sur l'ordre, à la demande ou sous la direction ou le contrôle¹⁹ » d'un mandant étranger, y compris par l'intermédiaire d'un ou plusieurs tiers.
18. Lors de leurs interactions avec les personnes « cibles », les personnes sujettes à déclaration doivent signaler « les intérêts ou les entités qu'elles représentent ».²⁰
19. Il est à noter que les entités étrangères agissant par elles-mêmes directement en France obéissent à un régime spécifique.²¹

2. Régime de la déclaration

¹⁵ Article 18-11, I de la loi du 11 octobre 2013 modifiée, résultant de l'article 1^{er} de la loi de 2024. Certaines personnes morales étrangères (contrôlées/financées majoritairement par une puissance étrangère hors UE, etc.) sont concernées, indépendamment de toute intention d'influencer la décision publique, dès lors qu'elles mènent l'un des actes déclencheurs (communication au public, collecte/versement de fonds, etc.).

¹⁶ Sont désignées comme parties prenantes des interactions prises en compte, notamment, les personnes suivantes : les membres du Gouvernement et les membres de leur cabinet ; les parlementaires et leurs collaborateurs et les agents de l'administration du Parlement ; les anciens présidents de la République, anciens membres du Gouvernement ou du parlement, dans les cinq ans suivant leur fin de mandat ou la cessation de leurs fonctions ; les collaborateurs du Président de la République ; les hauts fonctionnaires de l'Etat (ceux nommés en conseil des ministres) ; les présidents et membres des assemblées de collectivités territoriales ; les maires et adjoints au maire des communes de plus de 20 000 habitants ; les agents de la fonction publique soumis à une obligation déclarative de patrimoine ; les responsables de partis politiques ; les personnes ayant déclaré une candidature aux élections présidentielles, législatives, sénatoriales ou européennes.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Annexe du Décret n° 2025-733 du 31 juillet 2025 précité.

¹⁹ Selon la HATVP, « le contrôle découle des droits, contrats ou autres moyens qui confèrent, seuls ou conjointement et compte tenu des circonstances de fait ou de droit, la possibilité d'exercer une influence déterminante sur l'activité d'une entreprise ou organisme. »

²⁰ Article 18-14, 1°, de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 modifiée

²¹ Les partis et groupements politiques, les personnes morales dirigées ou contrôlées par une puissance étrangère ou financées pour plus de la moitié par elle, hors UE, font l'objet d'un traitement à part. Il n'est pas nécessaire, les concernant, que les actions soient destinées à influencer la décision publique française.

20. Le décret du 31 juillet 2025 précité organise le répertoire ad hoc destiné à assurer la transparence de l'influence étrangère. Le texte prévoit des obligations déclaratives particulièrement détaillées, comprenant notamment la fourniture (i) d'indications étendues d'identification des personnes impliquées (état civil, dénomination sociale, etc.)²², y compris des tiers²³ (ii) des informations opérationnelles et financières²⁴ et (iii) des Informations sur les actions d'influence proprement dites.²⁵
21. Les déclarations sont effectuées via un téléservice spécifique, avec désignation obligatoire d'un contact opérationnel pour les personnes morales. Ces déclarations doivent être accompagnées de pièces justificatives. Ces informations doivent être communiquées à la HATVP à un rythme trimestriel.
22. Le répertoire est accessible en ligne et les éléments qu'il comportent sont publiés pour une durée de cinq ans à compter de la mise en ligne. Certaines données sensibles ne sont pas rendues publiques.²⁶
23. La levée de l'obligation de déclaration n'intervient que sur décision expresse de la HATVP, laquelle peut intervenir d'office ou à la demande de la personne intéressée. La HATVP peut, dans ce cadre, solliciter tout document qui lui semble nécessaire. Le silence observé par la HATVP pendant deux mois vaut rejet de la demande.
24. Les informations relatives aux activités d'influence demeurent publiques pendant une durée de cinq ans à compter de leur publication, nonobstant l'éventuelle constatation par la HATVP de la cessation desdites activités d'influence. La durée de la conservation des données n'est pas précisée.

²² Les déclarants sont tenus de fournir les indications suivantes : -l'identité complète (y compris date et lieu de naissance pour les personnes physiques) ; -structure juridique, adresses, dirigeants, chaîne de contrôle ;

-identification des liens actuels ou passés avec le mandant étranger/ les puissances étrangères concernées.

L'obligation de transparence est étendue aux dirigeants, aux personnes chargées des activités d'influence, ainsi qu'aux entités de contrôle éventuelles (au sens du droit des concentrations et du contrôle capitalistique). Le répertoire couvre également : les intermédiaires (personnes physiques ou morales) ; et les mandants étrangers, entendus largement (États, entités publiques étrangères, personnes morales privées contrôlées ou financées majoritairement par une puissance étrangère).

²³ Notamment le ou les intermédiaires entre la personne exerçant une activité d'influence et son mandant étranger ; les récipiendaires de versement de fonds sans contrepartie.

²⁴ Doivent être fournies les informations spécifiques suivantes : -le nombre de personnes mobilisées pour les activités d'influence ; -le chiffre d'affaires généré par ces activités ; -la ventilation par mandant étranger ; -le montant des dépenses engagées.

les personnes publiques contactées (nom, fonction, date) ; les politiques ou décisions visées ; les objectifs poursuivis ; les types d'actions d'influence, définis de manière très large par l'annexe (réunions, campagnes, événements, publications, réseaux sociaux, pétitions, etc.) ; les informations et documents communiqués ou diffusés ; les bénéficiaires des versements de fonds, avec identification détaillée.

²⁶ Dates de naissance, pièces justificatives, contenus précis des communications, données des contacts opérationnels non impliqués dans l'influence.

3. Procédures de contrôle, de vérification et répression administrative et pénale

(i) Les procédures de contrôle et de vérification sur place par la HATVP

25. Le décret du 31 juillet 2025 organise un ensemble de procédures de contrôle, de sanction administrative et de vérification placées sous l'autorité de la HATVP.
26. La Haute Autorité peut être saisie par toute personne qui souhaite signaler une situation susceptible de relever du dispositif. Elle peut également l'être par les personnes « cibles » aux fins de déterminer la qualification à donner à une potentielle entrée en communication, auquel cas la HATVP doit rendre son avis dans un délai de deux mois.²⁷
27. Le décret attribue par ailleurs à la Haute Autorité des pouvoirs étendus de vérification sur place. Lorsqu'elle estime qu'il existe des « *raisons sérieuses de penser qu'une personne entre dans le champ des obligations déclaratives* », elle peut saisir le juge judiciaire²⁸ afin d'obtenir l'autorisation de procéder à des vérifications dans les locaux professionnels de cette personne.²⁹ Les vérifications sur place s'effectuent en présence d'un officier de police judiciaire ainsi que de l'occupant des lieux ou de son représentant. Dans ce cadre, les agents de la Haute Autorité peuvent exiger la communication de tout document, objet ou support d'information utile au contrôle du respect des obligations déclaratives et en obtenir copie, quels qu'en soient la nature ou le support.³⁰
28. Des voies de recours sont prévues contre l'ordonnance autorisant la visite ainsi que contre le déroulement des opérations de vérification, mais ces recours ne sont pas suspensifs.
29. Lorsqu'elle constate un manquement aux obligations déclaratives prévues, la Haute Autorité notifie à la personne concernée les manquements reprochés, ouvrant ainsi une phase contradictoire³¹. En l'absence de régularisation, la Haute Autorité peut adresser une mise en demeure formelle de respecter les obligations applicables³². En cas de persistance du manquement, la Haute Autorité peut prononcer une astreinte financière³³. Le décret confère en outre à la Haute Autorité un pouvoir étendu de publicité.

(ii) La voie parallèle des investigations pénales

30. Le défaut de déclaration étant pénalement réprimé,³⁴ il peut faire l'objet, indépendamment de toute action de la HATVP, d'investigations et de poursuites pénales. La circulaire du 21 janvier 2026 appelle les procureurs à « mobiliser autant que de besoin »

²⁷ A compter de la réception des informations requises de la part de la personne physique ou morale en cause.

²⁸ juge des libertés et de la détention du Tribunal judiciaire de Paris

²⁹ L'ordonnance du juge, rendue dans un délai de quarante-huit heures, précise l'adresse des locaux concernés, l'identité des agents habilités et les plages horaires de la visite.

³⁰ Un procès-verbal est établi sur-le-champ, relatant le déroulement des opérations et dressant l'inventaire des documents copiés

³¹ au cours de laquelle l'intéressé dispose d'un délai d'un mois pour présenter ses observations ou se mettre en conformité

³² La mise en demeure rappelle les obligations en cause, informe explicitement de la possibilité du prononcé d'une astreinte et invite l'intéressé à présenter de nouvelles observations dans un délai de deux mois

³³ Astreinte dont elle procède ensuite à la liquidation en tenant compte du comportement de la personne concernée et des circonstances de l'espèce.

³⁴ Voir ci-dessous.

la nouvelle infraction. Compte tenu du quantum de peine encourue, il sera même possible aux services d'enquête de recourir à certaines techniques particulièrement intrusives telles que les réquisitions aux fins d'obtention des données de connexion³⁵, les perquisitions domiciliaires sans assentiment³⁶ ou encore les mesures de géolocalisation.³⁷

(iii) Mesures de coercition administratives et répression pénale

31. Si l'ingérence étrangère n'est pas érigée en tant qu'infraction autonome dans le droit pénal, le fait, pour une personne tenue de déclarer ses activités d'influence, de ne pas communiquer, de sa propre initiative ou à la demande de la HATVP, lesdites informations est puni de trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende (225 000 euros d'amende et une interdiction de percevoir une aide publique pour les personnes morales).³⁸ Le quantum de la peine a été déterminé à dessin,³⁹ pour permettre l'expulsion de l'étranger, indépendamment le cas échéant de sa situation familiale particulière, de son état de santé ou de la durée de son séjour régulier en France.⁴⁰
32. La loi prévoit de plus des peines complémentaires, pour les personnes morales : l'exclusion des marchés publics, de l'interdiction d'émettre des chèques, de l'affichage ou diffusion de la condamnation, et de l'interdiction de percevoir des aides publiques.

4. Les autres mesures prévues par la loi de 2024

(i) Déclaration des dons et versements de provenance étrangère

33. Des obligations déclaratives spécifiques s'imposent aux organismes à but non lucratif, ayant reçu des dons avec émission d'un reçu fiscal, et qui réalisent des analyses ou des expertises sur tout sujet en lien avec une politique publique nationale ou en matière de politique étrangère.⁴¹ Cette disposition vise au premier chef les laboratoires d'idées (*think tanks*), quel que soit leur statut, mais concerne également de nombreuses associations. Ces établissements et organismes sont désormais tenus de transmettre à la HATVP la liste des dons et versements reçus de la part de toute puissance étrangère ou de toute personne morale étrangère extérieure à l'UE. Le régime de ces obligations doit encore faire l'objet d'un décret en Conseil d'Etat.

(ii) Gel des ressources

34. La loi du 25 juillet 2024 élargit à l'ingérence étrangère la procédure de gel des avoirs, antérieurement limitée à la lutte contre le terrorisme. Elle ouvre ainsi au ministre chargé de l'économie et au ministre de l'Intérieur la possibilité de décider, conjointement, le gel pour une durée de six mois, des fonds et ressources économiques des personnes physiques

³⁵ Recueil des données d'identification, de trafic et de localisation, prévu par l'article 60-1-2 du code de procédure pénale.

³⁶ Article 76, al. 4 du code de procédure pénale.

³⁷ Article 230-32 du code de procédure pénale.

³⁸ Article 18-16 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013,

³⁹ Cf. Rapport Ass. nat., no 2343, p. 59.

⁴⁰ L. 631-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

⁴¹ Article 3 de la loi du 25 juillet 2024

ou morales ou de toute autre entité qui commettent, tentent de commettre, facilitent ou financent des actes d'ingérence⁴², y incitent ou y participent.⁴³ Les décisions correspondantes sont susceptibles de recours devant le Tribunal administratif de Paris.

(iii) Technique de l'algorithme⁴⁴

35. La loi autorise les services de renseignements, à titre expérimental jusqu'au 1^{er} juillet 2028, à user de traitements automatisés de données (technique dite « de l'algorithme), pour détecter des connexions susceptibles de révéler des ingérences étrangères. Cette technique était jusqu'ici réservée à la lutte contre le terrorisme.

(iv) Aggravation des peines

36. La loi relève le maximum des peines lorsqu'un crime ou un délit est commis « dans le but de servir les intérêts d'une puissance étrangère, d'une entreprise étrangère, d'une organisation étrangère ou sous contrôle étranger ».

D. APPRECIATION DU DISPOSITIF

37. Dès lors qu'elles sont financées directement ou indirectement par un Etat étranger (hors Union européenne),⁴⁵ les ONG sont susceptibles d'être concernées par les obligations déclaratives instituées par la loi du 25 juillet 2025 à raison d'activités tout à fait banales, telles que le plaidoyer, la sensibilisation du grand public, la communication à des fins propres ou encore la collecte de dons auprès de particuliers.
38. Les dispositions législatives en cause, qui rendent significativement plus difficiles l'action ou le fonctionnement des associations, que ce soit en limitant leur capacité à recevoir des ressources financières, en les soumettant à des obligations déclaratives et de publicité de nature à en donner une image négative ou en les exposant à un risque de sanction, constituent des ingérences dans le droit à la liberté d'association, garanti au titre de l'article 11 de la Convention.⁴⁶ De plus, lorsque l'intervention des autorités contre une association est motivée, au moins en partie, par les opinions ou les déclarations de celles-ci ou de ses membres, l'article 11 de la Convention doit être lu à la lumière de l'article 10 (liberté d'expression). La protection des opinions et la liberté de les exprimer constituent en effet l'un des objectifs de la liberté d'association.

⁴² « agissement commis directement ou indirectement à la demande ou pour le compte d'une puissance étrangère et ayant pour objet ou pour effet, par tout moyen, y compris par la communication d'informations fausses ou inexactes, de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, au fonctionnement ou à l'intégrité de ses infrastructures essentielles ou au fonctionnement régulier de ses institutions démocratiques»

⁴³ Article L. 562-1 1° bis du code monétaire et financier.

⁴⁴ C'est ce volet-ci qui a concentré les objections lors de la discussion au Parlement.

⁴⁵ Dont il découle un accord de subvention qui détermine les conditions de l'action et les modalités de contrôle de celles-ci par le bailleur.

⁴⁶ Voir CJUE, 18 juin 2020, *Commission/Hongrie (Transparence associative)*, C-78/18, §114, et la jurisprudence de la CourEDH mentionnée.

39. Les visites sur place ou perquisitions effectuées au domicile et la saisie de biens constituent une ingérence dans leur droit au respect de leur vie privée et de leur domicile au sens de l'article 8 § 1 de la Convention⁴⁷. De même, les perquisitions et saisies effectuées dans les locaux d'organisations constituent une ingérence dans leur droit au respect de leur domicile et de leur correspondance.⁴⁸ La publication de données personnelles par les autorités publics, y compris dans un but d'intérêt général, est de nature à constituer une ingérence dans l'exercice par l'intéressé de son droit au respect de sa vie privée (L.B. c. Hongrie [GC] no. 36345/16, 9 mars 2023).
40. Le gel des comptes bancaires d'une ONG la prive de la possibilité d'utiliser ou de disposer de ses fonds et équivaut donc à un contrôle de l'usage de ses biens au sens du deuxième paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention⁴⁹.
41. Compte tenu de l'importance que le Conseil d'experts accorde à la qualité des travaux préparatoires à l'adoption des mesures interférant avec l'exercice de la liberté d'association et des droits qui y sont associés, le présent avis s'y attardera en premier lieu (1), avant d'apprécier la condition tenant à la qualité de la base légale (2), puis celle afférente à la proportionnalité des mesures instituées (3).

1. Qualité des travaux préparatoires

42. S'agissant d'une mesure d'ordre générale, la qualité de l'examen parlementaire et judiciaire de la nécessité de la mesure réalisé au niveau national revêt une importance particulière à cet égard, y compris pour ce qui est de l'application de la marge d'appréciation pertinente.⁵⁰ Il y a lieu de rechercher si le législateur a adéquatement mis en balance les intérêts concurrents en jeu.⁵¹
43. En outre, tant la Recommandation CM/Rec(2007)14 que les Lignes directrices conjointes soulignent que toute réglementation portant atteinte à la liberté d'association devrait être adoptée dans le cadre d'un processus démocratique, participatif et transparent.
44. Au cas présent, le Conseil est frappé par la rapidité, pour ne pas dire la manière expéditive, avec laquelle le Parlement français a entrepris d'instaurer des mesures éminemment sensibles du point de vue de l'exercice de libertés publiques de premier plan.⁵² Le Gouvernement ayant engagé la procédure accélérée sur ce texte, celui-ci n'a fait l'objet que d'une seule lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat. L'initiateur du texte a invoqué les élections américaines et européennes au soutien de sa demande d'enclenchement de

⁴⁷ Avaz Zeynalov c. Azerbaïdjan, n° 37816/12 et 25260/14, § 78, 22 avril 2021, et références complémentaires

⁴⁸ Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme et Ekimdzhiev c. Bulgarie, n° 62540/00, § 60, 28 juin 2007)

⁴⁹ Fondation anti-corruption (FBK) et autres c. Russie,

⁵⁰ Laquelle entre en ligne de compte aux fins de déterminer si la mesure est nécessaire dans une société démocratique.

Animal Defenders International c. Royaume-Uni [GC], no. 48876/08, 22 avril 2013

⁵¹ L.B. c. Hongrie [GC] no. 36345/16, 9 mars 2023

⁵² le texte étant d'initiative parlementaire, il n'a pas été précédé par une étude d'impact et ni l'avis du Conseil d'Etat.

la procédure d'urgence.⁵³ Ces arguments sont peu convaincants au regard des enjeux du texte.⁵⁴

45. Cet empressement à légiférer s'est traduit par des travaux préparatoires faiblement étayés. En particulier, l'initiative est justifiée par la lacune que comporterait le droit français en la matière par rapport à d'autres grandes démocraties.⁵⁵ Force est de constater que ces rapports font une présentation tronquée des systèmes étrangers de registres des financements étrangers, en omettant les critiques les visant. Surtout, ils passent totalement sous silence les outils de ce type ayant fait l'objet d'un examen par les Cours de Strasbourg et de Luxembourg, à savoir le registre des agents de l'étranger institué en Fédération de Russie⁵⁶ et le système que prévoyait en Hongrie la *loi sur la transparence*⁵⁷ (ni du reste celui frappé de recours en manquement de la part de la Commission contre ce pays⁵⁸). Ce non-dit s'est traduit par l'occultation dans les discussions des exigences énoncées par les juges européens, qui ne sont qu'implicitement et que très partiellement prises en compte au travers de l'exclusion du dispositif des mandats étrangers issus de l'UE.
46. De plus, l'absence de réelle mise en balance des intérêts en présence est illustrée par le choix des interlocuteurs destinés à éclairer le Parlement lors des travaux préparatoires. Sans même parler d'une consultation du Conseil économique, social et économique (CESE) ou de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), il est frappant de constater que la société civile a été tenue à distance de l'élaboration de la loi. Les seules personnes issues qui en sont issues à avoir été auditionnées sont les représentants du Conseil national des Barreaux (CNB), et ce, en raison de questions touchant spécifiquement la profession d'avocat, et un groupement de conseils en lobbying. Dans le même temps, la commission des lois de l'Assemblée nationale a entendu des représentants des autorités britanniques et états-uniennes, dont le chef du pôle FARA auprès de la *National Security*

⁵³ AFP, 11 mars 2024, « Texte contre les ingérences étrangères : Houlié (Renaissance) plaide pour un examen accéléré. »

⁵⁴ Celui-ci n'avait pas vocation, selon le cours prévisible de la procédure législative – même accélérée – et de l'adoption des textes d'application, à entrer en vigueur avant les élections européennes de juin 2024. Il en va de même des élections aux USA, dont, au surplus, le lien avec le fonctionnement régulier des institutions françaises paraît pour le moins lointain. Les dispositions relatives au cœur de la loi, celles régissant le répertoire, ne sont entrées en vigueur que le 1^{er} octobre 2025. Celles relatives aux *think tanks* et assimilés demeurent dans l'attente d'un décret d'application. De même, le rapport au Parlement prévu par l'article 4 de la loi, dont l'échéance était le 1^{er} juillet 2025, n'a pas été produit.

⁵⁵ Voir le Rapport du Sénat : « Aux États-Unis, le *Foreign Agents Registration Act* (ou FARA), prévoit un registre spécifique sur lequel doivent s'inscrire les agents travaillant pour le compte d'un mandant étranger. D'autres États, tels que le Royaume-Uni, l'Australie ou le Canada, se sont dotés ou sont en train de se doter d'outils similaires. [La proposition de loi] a donc pour objectif de combler cette lacune du cadre juridique français. »

⁵⁶ voir *Ecodefence et autres c. Russie*, n° 9988/13 et 60 autres, §§ 15-40, 14 juin 2022 et *Kobaliya et autres c. Russie* n° 39446/16 et 106 autres, §§ 18-37, 22 octobre 2024.

⁵⁷ CJUE, 18 juin 2020, *Commission/Hongrie (Transparence associative)*, C-78/18.

⁵⁸ Affaire C-829/24 dans laquelle la Commission européenne demande à la CJUE de déclarer que la Hongrie a manqué à plusieurs obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union européenne en adoptant, le 12 décembre 2023, la loi n° LXXXVIII de 2023 relative à la protection de la souveraineté nationale.

*Division du Department of Justice*⁵⁹. Au demeurant, il est singulier que, décidés à contrer les entreprises de manipulation du public, le Parlement s'en soit référé pour l'essentiel aux services de renseignement et à la HATVP, sans chercher à recueillir l'analyse de chercheurs en sciences sociales, ni même d'instituts d'enquête d'opinion. Il en résulte une appréhension essentiellement policière des phénomènes de constructions des représentations collectives.

47. Ceci explique sans doute le laconisme des échanges qui ont été consacrés aux répercussions du texte sur le fonctionnement des ONG.⁶⁰ Les craintes brièvement exprimées sur ce point dans la commission des lois de l'Assemblée nationale, fondant une demande d'exclusion des ONG de défense des droits humains du champ d'application de la loi, ont été écartées par le constat qu'elles relevaient du répertoire des représentants d'intérêts.⁶¹ Il n'a pas été argué de façon substantielle que le cadre juridique des ONG avait contribué au phénomène des ingérences étrangères tel qu'il est décrit. La contribution des ONG au débat public et par conséquent leur rôle dans la limitation de l'impact des entreprises de désinformation dans la vie démocratique n'a été nullement évoqué. A l'inverse, les rares fois où le sujet des ONG a été abordé, il l'a été plutôt dans des termes négatifs, voire dépréciatifs, illustrant un climat peu favorable à celles-ci.⁶²
48. Si, à plusieurs reprises, des inquiétudes ont été émises concernant la capacité de la HATVP à faire face à la charge induite par cette nouvelle mission, le législateur n'a manifestement pas avoir pris la mesure des implications du texte du point de vue des contraintes de fonctionnement des ONG.
49. Enfin, les problèmes soulevés par la loi n'ont pas été, à ce jour, été examiné au titre du contrôle de la constitutionnalité des lois. Le Conseil Constitutionnel, saisi par deux fois par les parlementaires, n'a pas examiné le texte, ayant par deux fois déclaré les saisines irrecevables. Il a, une première fois, constaté que la saisine lui était parvenue postérieurement à la dissolution de l'Assemblée nationale.⁶³ Il a, la seconde fois, retenu que « *lorsque le Conseil a rendu une décision [dans le cadre du contrôle a priori des lois], il ne peut être saisi sur ce fondement d'un nouveau recours contre le même texte* ». ⁶⁴

2. Condition tenant à la base légale

50. Pour que les ingérences en cause aient une base légale suffisante, la loi doit définir avec suffisamment de clarté l'étendue du pouvoir décisionnel conféré aux autorités et les modalités de son exercice, afin de prévenir tout arbitraire.⁶⁵ Il ne suffit pas que des dispositions soient incluses dans la législation pour qu'elles soient considérées comme étant « prévues par la loi » : elles doivent également être formulées avec précision quant à

⁵⁹ Rapport sur la proposition de loi de M. Sacha Houlié et plusieurs de ses collègues visant à prévenir les ingérences étrangères en France (2150), n° 2343, déposé le mercredi 13 mars 2024.

⁶⁰ La technique de l'algorithme a concentré les objections formulées à l'encontre du texte.

⁶¹ Compte-rendu de la Commission des lois du 14 mars, n°58, pp.14

⁶² Voir Sénat, Comptes rendus analytiques officiels du 22 mai 2024

⁶³ [Décision 2024-870 DC du 10 juillet 2024](#)

⁶⁴ [Décision 2024-871 DC du 24 juillet 2024](#)

⁶⁵ voir *Ivashchenko c. Russie*, n° 61064/10, § 73, 13 février 2018

l'étendue des pouvoirs conférés, c'est-à-dire ne pas laisser place à un pouvoir discrétionnaire illimité permettant une ingérence arbitraire dans les droits et les libertés. Dans le cas présent, l'indétermination traverse l'ensemble des notions clés du dispositif.

51. En premier lieu, il a été observé qu'alors qu'elle constitue un élément central du dispositif, la notion de « puissance étrangère » présentait des « contours incertains, susceptible de recouvrir des réalités très diverses, allant de l'État stricto sensu à des entités ou intérêts plus diffus, sans que la loi n'indique les critères permettant de les identifier. »⁶⁶
52. S'agissant toujours de l'identification des « mandants étrangers », la question se pose du périmètre des « personnes morales qui sont directement ou indirectement dirigées ou contrôlées par une puissance étrangère (...) ou qui sont financées pour plus de la moitié par une telle puissance étrangère ». A quel moment doit-on considérer qu'une entité se trouve sous le *contrôle indirect* d'un Etat, étant entendu qu'il s'agit d'une hypothèse distincte de celle du financement majoritaire ? Bien plus, si le dispositif entend atteindre la puissance étrangère mandante par-delà les intermédiaires qui peuvent s'intercaler entre elle et le représentant d'intérêts étrangers, quelle valeur accorder au critère du financement étatique supérieur à 50% ainsi énoncé ? Une fondation percevant 20% de son budget de la part d'un Etat tiers à l'UE n'est-elle pas *in fine* un « intermédiaire » de celui-ci au sens de l'article 1^{er} du décret du 31 juillet précité ?
53. Ensuite, la question du sens et de la portée de la condition tenant à « la promotion des intérêts » du mandant étrangers est cruciale pour apprécier le poids des obligations à la charge des ONG percevant des financements étrangers. Les actions menées sous la direction ou le contrôle d'un mandant étranger doivent-elles être toutes regardées comme servant les intérêts de ce dernier ? Les financements accordés par un Etat, par exemple pour une action de solidarité, ne sont-ils pas toujours liés à la promotion de ses intérêts, qu'il s'agisse de sa représentation de la justice sociale ou des priorités qui doivent être celles de l'action publique, ou encore de sa visibilité (et donc son influence) au plan international ?
54. A cet égard, la loi énonce un critère finaliste distinct : les activités visées sont celles qui sont menées pour le compte d'un mandant étranger *aux fins de promouvoir ses intérêts* (en influant sur la décision publique). Les débats parlementaires n'aident pas à dissiper le flou de la loi s'agissant de l'articulation juridique des différentes conditions énoncées.⁶⁷
55. Une lecture inductive semble avoir prospéré, l'existence d'un mandat étranger au sens de la loi étant alors regardé comme impliquant *ipso facto* la promotion des intérêts de l'entité

⁶⁶ G. Beaussonie et M. Segonds, *À propos de la loi no 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France*, Revue de science criminelle et de droit pénal comparé 2024/4 N° 4, Dalloz, pp. 857 -870

⁶⁷ Les débats parlementaires ont brièvement abordé les questions de savoir si la condition de « promotion des intérêts étrangers » était superfétatoire ou si, au contraire, elle était trop restrictive au regard des objectifs de la loi, et y ont explicitement répondu par la négative (Sénat, séance du 24 mai 2024). Toutefois, la discussion a été sommaires sur ce point et n'est guère éclairante quant à l'articulation juridique des différentes notions.

étrangère concernée. La Haute Autorité⁶⁸ a elle-même, jusqu'à ce jour, omis de se référer au critère de la promotion des intérêts du mandant dans toutes ses publications mises en ligne sur le sujet.⁶⁹ Les deux circulaires du ministre de la Justice s'y rapportant n'en font pas davantage mention.⁷⁰

56. En toute hypothèse, même en retenant que le critère de la *promotion des intérêts du mandant* a une portée juridique autonome, nulle disposition ne vient en préciser les contours. A quel moment les actions conduites sous la direction ou le contrôle du mandant étranger cessent-elles d'être considérées comme bénignes pour être regardées comme promouvant ses intérêts ?
57. S'agissant de l'«acte d'ingérence»⁷¹ ouvrant désormais la possibilité, à côté du terrorisme, du gel des fonds et ressources des personnes qui s'en rendent coupables, il souffre du même déficit définitionnel, d'un double point de vue.
58. En premier lieu, si le code pénal définit *les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation*, le droit français ne précise pas ce que recouvrent les atteintes « *au fonctionnement ou à l'intégrité des infrastructures essentielles* » ou au « *fonctionnement régulier des institutions démocratiques* ».
59. En second lieu, le degré requis s'agissant du rattachement de l'acte à la puissance étrangère est sujet à interrogations. Une autrice, tout en notant que « l'ingérence *demeure trop largement définie* », estime que ces dispositions « *renvoient à l'action selon laquelle une puissance étrangère tente « de porter atteinte aux [intérêts légalement protégés]* »⁷². Toutefois, une interprétation littérale du texte – lequel vise les « effets » des agissements en cause, indépendamment de leur « objet » – tend à retenir l'acte d'ingérence même en l'absence d'intention dolosive de la part de son auteur et, conséquemment, sans qu'il soit nécessaire d'établir une telle intention de la part de la puissance étrangère. A l'appui de cette lecture extensive, on peut noter que les agissements visés sont ceux commis non seulement « à la demande » mais également « pour le compte de » la puissance étrangère, ou encore que le fait générateur peut consister en une simple diffusion d'« informations inexactes », suggérant qu'un lien causal particulièrement ample voire distendu suffit à déclencher le dispositif.
60. Si une telle lecture devait s'imposer, l'administration pourraient être tentée de faire relever du texte, la publication d'informations ou d'opinion, démenties par la puissance publique, débouchant, même en l'absence de toute forme d'incitation, sur des manifestations

⁶⁸ La Haute autorité est chargée par le décret du 31 juillet 2025 précité d'assurer auprès des destinataires de ces mesures une information sur leurs obligations.

⁶⁹ <https://www.hatvp.fr/repertoire-de-linfluence-etrangere>

⁷⁰ Circulaires du Garde des sceaux du 8 octobre 2024 et du 21 janvier 2026, précitées.

⁷¹ « agissement commis directement ou indirectement à la demande ou pour le compte d'une puissance étrangère et ayant pour objet ou pour effet, par tout moyen, y compris par la communication d'informations fausses ou inexactes, de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, au fonctionnement ou à l'intégrité de ses infrastructures essentielles ou au fonctionnement régulier de ses institutions démocratiques »

⁷² Lutter contre les ingérences étrangères envers le système démocratique Analyse comparée des lois française et hongroise, [Fannie Duverger](#), RDLF 2025 chron. n°28

pacifiques mais paralysant par exemple une gare ou empêchant l'accès à l'Assemblée nationale. On pense ici en particulier aux formes contemporaines de développement des mouvements collectifs, telles qu'un hashtag devenant viral sur les réseaux sociaux et échappant ainsi au contrôle de son auteur. Compte tenu de l'amplitude de la définition, l'administration pourrait être tentée de neutraliser une association dans des hypothèses où la dissolution ne pourrait pas être légalement prononcée.⁷³

61. En définitive, le parti pris du législateur français de combattre « sans naïveté » un phénomène présenté comme « protéiforme » et « hybride » s'est traduit par une construction juridique obéissant largement à une logique hypothétique, reposant sur des définitions gazeuses, censées saisir des activités très diverses, généralement anodines (et totalement banales du point de vue des ONG), avec l'idée que la nature nocive de celles-ci ne pourrait être révélée qu'au travers du prisme de l'extranéité.
62. Il en résulte un système reposant, dans son ensemble, sur des normes largement imprévisibles, créant une situation d'insécurité juridique majeure pour toute organisation bénéficiant de financement extra-UE.

3. Nécessité dans une société démocratique

63. Afin de déterminer si les mesures concernées peuvent être considérées comme nécessaires dans une société démocratique, il convient d'évaluer leur incidence sur l'exercice de la liberté d'association et les autres droits concernés, afin de déterminer si elles sont proportionnées à l'objectif légitime poursuivi et si les raisons invoquées par les autorités nationales pour les justifier sont « pertinentes et suffisantes ».
64. Selon le Conseil constitutionnel français, l'amélioration de la transparence des relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics, constitue un but d'intérêt général.⁷⁴ La Cour de Strasbourg admet en principe que l'objectif d'amélioration de la transparence en matière de financement des organisations de la société civile peut correspondre au but légitime de défense de l'ordre prévu au paragraphe 2 de l'article 11 de la Convention.⁷⁵
65. Pour autant, et pour reprendre les termes de la CJUE, « *l'objectif d'accroissement de la transparence du financement associatif, pour légitime qu'il soit, ne saurait justifier une législation (...) qui se fonde sur une présomption de principe et indifférenciée selon laquelle toute aide financière versée par une personne physique ou morale établie dans un autre État membre ou dans un pays tiers et toute organisation de la société civile recevant une telle aide financière sont, en elles-mêmes, susceptibles de mettre en péril les intérêts*

⁷³ Sur le fondement de l'article L.212-1 du code de la sécurité intérieure. Celui-ci requiert, selon la jurisprudence, une incitation, par propos ou par actes, explicitement ou implicitement, à se livrer à des manifestations armées ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens, de nature à troubler gravement l'ordre public

⁷⁴ Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, *Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, §44.

⁷⁵ Ecodefence et a. c. Russie, précité, §122.

politiques et économiques [du pays concerné] ainsi que le fonctionnement sans ingérence de ses institutions. »⁷⁶

66. Si le dispositif français n'est pas pleinement assimilable à celui en cause dans cette affaire, il en partage néanmoins certains caractères, qui conduisent inévitablement à l'inscrire au rang funeste des instruments qui, en « *visant [...] à contrer d'éventuelles ingérences illégitimes, peuvent qu'avoir l'effet inverse et indésirable de réduire la capacité des associations de la société civile à jouer leur rôle vital pour assurer la transparence et la démocratie* ». ⁷⁷
67. Pour justifier la mise en place en France d'un dispositif de ce type, les parlementaires ont, pour l'essentiel, invoqué l'insuffisance des outils en place, et au premier chef du répertoire des représentants d'intérêts issu de la loi dite « Sapin II », pour faire face aux risques de déstabilisation démocratique en provenance de l'étranger. Le répertoire de loi Sapin II a pourtant été décrit comme « *parmi les plus rigoureux au sein de l'OCDE* »⁷⁸.
68. Ce constat de carence, formulé en premier lieu par la Délégation parlementaire au renseignement puis repris dans les mêmes termes au stade l'élaboration de la loi, repose sur une double considération. Il a, en premier lieu, été argué que cet outil est inadapté en tant qu'il a pour objet le lobbying économique classique. Cette affirmation mérite d'être sérieusement relativisée puisque le répertoire de la loi Sapin II touche largement des entités sans rapport avec le lobbying économique, dont de nombreuses ONG.⁷⁹ En second lieu, il a été soutenu que l'insuffisance des outils préexistants était démontrée par la comparaison avec ceux prévus par la législation d'autres Etats, essentiellement les Etats-Unis et le Royaume-Uni. A cet égard, le Conseil d'experts a déjà eu l'occasion de signaler à propos de la Géorgie que « *le fait que la loi soit un équivalent de la loi étasunienne FARA n'est pas en soi une raison suffisante pour considérer que ses dispositions sont nécessaires dans une société démocratique, d'autant plus qu'elle n'a pas été évaluée sur le terrain de sa conformité avec les droits garantis par la CEDH* ». ⁸⁰
69. Ensuite, l'argument tiré de l'insuffisance des dispositifs en place, sommairement formulé, doit être également apprécié à l'aune des bénéfices attendus du nouveau dispositif. Ceux-ci sont au nombre de trois : permettre de « *distinguer clairement la problématique*

⁷⁶ CJUE, 18 juin 2020, *Commission/Hongrie (Transparence associative)*, précité, §86

⁷⁷ Déclaration conjointe sur la protection du droit à la liberté d'association à la lumière des lois sur les « agents de l'étranger » et de l'« influence étrangère », signée par la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les droits à la réunion pacifique et d'association, le Rapporteur spécial sur la liberté d'expression de la CIDH, le Commissaire Rapporteur pour les défenseurs des droits de l'homme de la CIDH, le Rapporteur spécial sur les défenseurs des droits de l'homme et point focal sur les représailles en Afrique de la CADHP, la Représentante de l'Indonésie auprès de la Commission intergouvernementale des droits de l'homme de l'ASEAN et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE.

⁷⁸ Conclusions du Rapporteur public Nicolas AGNOUX dans l'affaire de Section *Institut Montaigne* (CE, Sect.,

14 octobre 2024, n° 472123, 475251, 487972)

⁷⁹ Ibid. « les ONG représentent 22% des entités inscrites selon le bilan d'activité de l'année 2023 publié par la HATVP. Sont enregistrées, par exemple : Amnesty International, Greenpeace France, Les Amis de la Terre, WWF France, Transparency International, ou encore le Secours catholique. »

⁸⁰ CONF/EXP(2025)5, para.128.

du lobbying économique et celle de l'influence étrangère », « attirer dans le champ du nouveau registre un nombre plus important d'agents d'influence que ceux qui relèvent du répertoire déjà en vigueur », et enfin envoyer « un signal politique fort dans un contexte géopolitique marqué par la résurgence des ingérences étrangères ». ⁸¹ Etant entendu que la menace qu'il s'agit de combattre est conçue comme « diffuse » et « évolutive », en un mot assez largement insaisissable, les gains attendus du nouveau système apparaissent bien maigres pour justifier de restrictions additionnelles à l'exercice de la liberté d'association et des droits et libertés y afférentes.

70. S'agissant spécifiquement des ONG, ainsi qu'il a été indiqué *supra*, ⁸² le législateur n'a pas sérieusement démontré l'inadéquation du cadre juridique existant les concernant, et encore moins les effets d'une telle carence normative du point de vue du phénomène combattu. Il ne peut donc passer pour avoir fourni de raisons « pertinentes et suffisantes » justifiant la création du répertoire. ⁸³
71. Le prix à payer par le milieu associatif semble d'autant plus lourd que la démarche du législateur a consisté à partir du modèle du répertoire de la loi Sapin II, pour en durcir nettement chacun des paramètres. Ainsi, il en a dupliqué les obligations déclaratives en étendant considérablement la portée et en intensifiant le contrôle qui y est associé, tout en aggravant nettement les peines les assortissant.
72. Ainsi qu'il a été dit *supra* (§§ 53-55), l'ampleur des contraintes qui seront mises à la charge des ONG dépendra pour une large part du sens et de la portée qui seront donnés au critère se rapportant à la « promotion des intérêts » du mandant étranger. Quoi qu'il en soit, et comme l'a reconnu la CNIL, saisie pour avis dans le cadre de l'adoption du décret du 31 juillet 2025 précité, « le champ d'application du répertoire nouvellement créé est potentiellement très vaste ». ⁸⁴ Ainsi, les obligations déclaratives liées à l'influence étrangère ne comportent aucun seuil de déclenchement, trouvant à s'appliquer dès le premier message public, la première interaction avec une « personne cible » ou la première collecte ou remise de fonds sans contrepartie. En d'autres termes, le potentiel d'influence de l'activité en question n'entre pas en ligne de compte, et l'action la plus insignifiante suffit à déclencher l'obligation déclarative. Il n'est pas davantage tenu compte de l'objet social de l'entité concernée. Le système retenu se démarque donc de celui retenu pour le répertoire des représentants d'intérêts, qui vise uniquement ceux dont c'est l'« activité principale » (qui représente plus de la moitié du temps de travail de l'intéressé), ou une « activité régulière » (impliquant au moins dix entrées en contact au cours des douze derniers mois). Sans doute conscient de l'impraticabilité du régime ainsi institué, le ministre de la Justice a, dans ses instructions aux procureurs, cherché à y transposer les conditions de

⁸¹ Rapport de la Délégation parlementaire au renseignement précité, p. ; Rapport fait au nom de la Commission des lois, sur la proposition de loi *visant à prévenir les ingérences étrangères en France*, (n° 2150)

⁸² §47

⁸³ Voir Ecodefence et a. c. Russie, précité, §72.

⁸⁴ [Délibération n° 2025-031 du 7 mai 2025](#) portant avis sur un projet de décret relatif à la transparence des activités d'influence réalisées pour le compte d'un mandant étranger

seuil applicables aux représentants d'intérêts.⁸⁵ De telles instructions *contra legem* sont toutefois dénuées de portée juridique et est sans incidence sur l'action de la HATVP. S'agissant de la liste des parties prenantes des interactions relevant de l' « entrée en communication », elle est considérablement étendue par rapport à ce qui vaut pour la représentation d'intérêts.

73. Quant aux solides garanties d'indépendance que présente la HATVP, elles ne constituent pas, compte tenu du caractère indiscriminé des obligations déclaratives prévues par les textes et eu égard à la logique extensive qui traverse ceux-ci, une protection adaptée et suffisante de l'exercice de la liberté d'association.
74. S'agissant de leur contenu, les obligations déclaratives ont pour effets de mettre à la charge des ONG concernées des démarches administratives particulièrement astreignantes, d'autant qu'elles sont à renouveler tous les trois mois. La masse d'informations à fournir, le cas échéant accompagnées de pièces justificatives, est de nature à compromettre la gestion des structures concernées. Il en résultera inévitablement une charge financière et organisationnelle sévère pour les ONG concernées, dans des conditions susceptibles de compromettre leur capacité à exercer leurs activités principales.⁸⁶ Au surplus, compte tenu de leur amplitude, les données collectées recueillies par la HATVP ne semblent pas être regardées comme étant en adéquation avec les finalités du traitement.⁸⁷
75. Par ailleurs, les ONG concernées se doivent désormais d'identifier les modalités d'organisation, de financement et de contrôle de leurs bailleurs de fonds, au-delà des informations souvent sommaires figurant sur Internet, ce qui va nécessiter de leur part qu'elles sollicitent des précisions auprès de leurs financeurs étrangers. Elles seront également contraintes de transmettre les données de ces derniers à la HATVP. De telles démarches sont de nature à les placer en difficultés vis-à-vis des bailleurs internationaux, et à dissuader le soutien financier de ceux-ci.
76. En définitive, le législateur semble avoir étendu autant que possible le filet du contrôle étatique, tout en en resserrant les mailles, pour accroître les chances d'appréhender des processus d'influence par nature dissimulés, changeants, voire évanescents. Cette logique maximaliste, reposant sur le traitement indifférencié des acteurs en présence, fait l'impasse sur les contraintes considérables qui en résultent pour les ONG, comme elle heurte le principe de minimisation des données au fondement du RGPD.
77. Si les ONG concernées ne seront pas singularisées selon une désignation ostracisante, l'obligation qui pèse désormais sur elles de faire connaître à leurs interlocuteurs institutionnels « les intérêts qu'elles représentent » est de nature à les frapper de suspicion et à entraver sérieusement leurs activités.

⁸⁵ Circulaires du Garde des sceaux du 8 octobre 2024 et du 21 janvier 2026, précitées.

⁸⁶ Voir à cet égard Ecodefence et a. c. Russie, précité.

⁸⁷ Ainsi par exemple, la « remise de fonds sans contrepartie », qui est une activité courante pour les associations intervenant dans le champ de la lutte contre la grande précarité, impliquerait, sous réserve qu'elle soit perçue comme réalisation aux fins de promouvoir les intérêts du mandant étranger, de collecter et transmettre les nom et prénom, date et lieu de naissance des bénéficiaires, quel que soit le montant de la somme versée.

78. Pareillement, les obligations déclaratives qui s'imposent désormais aux ONG bénéficiant d'un financement étranger les exposent à des moyens de contrôle qui doivent être regardés comme disproportionnés. Il en va ainsi des vérifications sur place que conduit la HATVP, comme de la possibilité qui lui est donnée de « *prendre copie, par tout moyen et sur tout support, des documents professionnels de toute nature, entre quelques mains qu'ils se trouvent* », étant entendu que le secret professionnel ne lui est pas opposable. Il y a lieu de rappeler que les activités qui fondent le contrôle de la HATVP sont légales.
79. Certes, les vérifications en question sont subordonnées à une autorisation du juge des libertés et de la détention. Toutefois, il y a lieu de rappeler les limites de ce type d'intervention ex ante de ce juge, limites que le Conseil constitutionnel a lui-même eu l'occasion de rappeler.⁸⁸ Le juge se déterminera à l'aune d'un possible manquement à des obligations déclaratives (et non sur l'existence d'indices graves et concordants que les activités réalisées sont illégales), sur la base des éléments communiqués par la HATVP. Il est permis de penser que les conditions d'autorisation de la mesure seront relativement peu contraignantes. De plus, la décision du juge ouvre de larges pouvoirs à l'HATVP, notamment en termes de copie des documents liés à l'organisation et au financement de la structure, mais aussi à ses activités. La HATVP peut entrer en possession d'éléments particulièrement sensibles concernant l'association mais également ses bénéficiaires. A cet égard, la Cour européenne considère que les ordonnances de perquisition doivent être rédigées de manière à en limiter les effets.⁸⁹ Or l'exercice de ses pouvoirs par la HATVP n'est pas réellement contrôlé, sauf hypothèse assez peu probable où le juge décide d'assister en personne aux opérations.
80. Parallèlement, le défaut de déclaration expose les ONG à des investigations pénales, lesquelles peuvent de surcroît comporter des techniques d'enquête spéciales, conçues initialement pour les affaires graves et complexes et particulièrement intrusives. En l'absence d'activité illégale sous-jacente, cet état du droit apparaît gravement inadapté.
81. La grande sévérité des peines assortissant les obligations déclaratives⁹⁰ crée en soi un grave problème sous l'angle de l'article 11 de la CEDH, mais également de l'article 10 si le fait générateur de l'obligation déclarative sanctionnée consiste dans l'expression d'opinion ou la diffusion d'information.⁹¹ La Cour de Strasbourg met en garde sur le fait que les sanctions dans ce domaine ne doivent pas constituer
- « *une forme de censure visant à dissuader les requérants d'exprimer des critiques ou à porter atteinte à la contribution essentielle de la société civile à la gestion des affaires publiques*

⁸⁸ Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019

⁸⁹ voir *Avaz Zeynalov c. Azerbaïdjan*, n° [37816/12](#) et [25260/14](#), § 78, 22 avril 2021, § 88.

⁹⁰ Ainsi qu'il a été dit, trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende pour les personnes physiques, avec possibilité d'une interdiction du territoire français, et 225 000 euros d'amende et une interdiction de percevoir une aide publique pour les personnes morales.

⁹¹ *Ecodefence c. Russie*, préc.

[ou] entraver le travail des ONG (...) dans l'exercice de leur rôle d'observateurs indépendants et de "chien de garde" »⁹².

82. La CourEDH a jugé que des amendes représentant souvent plusieurs années de revenus de subsistance et menaçant la viabilité financière d'ONG, ne pouvaient être considérées comme proportionnées, compte tenu notamment de la nature essentiellement réglementaire des infractions⁹³. Au cas présent, la même conclusion s'impose relativement aux peines prévues pour manquement aux obligations déclaratives pour les personnes morales et, a fortiori, les personnes physiques. S'agissant des premières, le montant de l'amende encourue apparaît impossible à assumer par une association, sauf dans les cas très exceptionnels où celle-ci dispose de fonds propres très importants. En effet, un tel poste de dépenses ne paraît pouvoir être imputé sur les subventions de fonctionnement ou d'action que l'ONG concernée perçoit. Pour ce qui est des secondes, la peine privative de liberté et le montant de l'amende encourue, équivalent à plus de deux années de salaires minimum apparaissent lourdement disproportionnés. Et ce d'autant plus que la répression pénale ainsi organisée peut intervenir sans être précédée de la moindre forme d'avertissement de la part de l'administration.
83. Le gel des fonds et ressources de l'entité concernée par l'administration pour une durée de six mois, reconductible, en cas d'« action d'ingérence » apparaît tout autant problématique. Il y a d'abord lieu d'observer que, s'agissant d'une association, une telle mesure de surcroît reconductible, constitue un moyen de neutralisation équivalent en pratique à une dissolution forcée. Il est en effet peu vraisemblable qu'une association puisse se relever après avoir subi une telle mesure, qui la prive concrètement des moyens d'agir et d'honorer ses engagements contractuels avec ses bailleurs de fonds, ainsi que, le cas échéant, de son personnel salarié. Or les motifs pris en compte par le texte vont bien au-delà de ceux prévus pour la dissolution des associations. Ainsi qu'il a été dit,⁹⁴ le fait générateur pris en compte peut se limiter à la diffusion d'informations fausses ou même simplement inexactes. Il y a lieu de rappeler ici que, aux fins de l'article 10 de la Convention, « *la limite à ne pas dépasser* » par les personnes concernées se situe là où le discours « *dégénère en un appel à la violence, à la haine ou à l'intolérance* ». ⁹⁵

CONCLUSION

84. En définitive, le dispositif adopté semble animé par la volonté d'éviter le moindre interstice dans le contrôle étatique de l'influence étrangère, quel qu'en soit le prix du point de vue de l'exercice de la liberté d'association. La charge bureaucratique importante résultant des nouvelles obligations déclaratives, l'insécurité juridique associée aux notions flottantes utilisées par le législateur et la grande sévérité des sanctions encourues constituent autant de facteurs de fragilisation du secteur associatif qui dépend de financements étrangers, en

⁹² Kobaliya et a. c. Russie, préc. § 87 ; *Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie*, no [37374/05](#), § 27, 14 avril 2009

⁹³ Ecodefence et a. c. Russie, précité, § 185

⁹⁴ (voir infra, § 47

⁹⁵ Baldassi et autres c. France, nos 15271/16, 15280/16..., 11 juin 2020, §79

particulier dans le champ de la solidarité et de la défense des droits fondamentaux. En conséquence, cette initiative risque fortement de dissuader les ONG concernées d'accéder à des sources de financement, alors même qu'elles en ont désespérément besoin.⁹⁶

85. Bien plus, l'extension, dans certains domaines, de moyens réservés jusqu'ici à la lutte antiterroriste montre que le droit applicable aux ONG est désormais atteint par une logique d'exception. Ce mouvement est d'autant plus troublant que la liberté d'association a constitué historiquement la pierre angulaire de la protection constitutionnelle des libertés publiques en France.⁹⁷ Il appelle une réponse à la hauteur des enjeux démocratiques qu'il implique.
86. Animé par la volonté, pleinement légitime, de lutter contre toute formes de manipulation du public à des fins de déstabilisation des institutions, l'attention du législateur français a, semble-t-il, été accaparée par la menace. Il a perdu de vue la contribution essentielle apportée par les ONG au fonctionnement de la vie publique et, par là-même, à l'endiguement des effets délétères de la désinformation. A l'heure où les deux juridictions suprêmes françaises, à l'unisson du Conseil constitutionnel, tirent l'alarme au sujet des menaces pesant sur l'Etat de droit dans le pays,⁹⁸ il apparaît urgent de renverser la perspective et d'assurer aux organisations de la société civile les facilités de fonctionnement et les moyens dont elles ont besoin, pour créer ainsi les conditions d'un regain démocratique.

⁹⁶ ⁹⁶ Les subventions aux associations en France ont en effet baissé de 41 % entre 2005 et 2020 a rappelé, en 2024, un avis du [Conseil économique, social et environnemental](#), tandis qu'augmentait la part de la commande publique, avec mise en concurrence.

⁹⁷ Décision du Conseil constitutionnel no 71-44 DC du 16 juillet 1971, dite décision Liberté d'association

⁹⁸ « A la Cour de cassation, une audience solennelle sur les « vents mauvais » qui soufflent sur l'Etat de droit », Le Monde, 10 janvier 2026 ; « Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat au secours d'un Etat de droit malmené », Le Monde 21 janvier 2026.