



Les « agents étrangers » dans le droit russe des médias

IRIS *Extra*

Une publication
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel



IRIS Extra 2020

Les « agents étrangers » dans le droit russe des médias

Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2020

ISSN 2079-1070

Directrice de publication – Susanne Nikoltchev, Directrice exécutive

Supervision éditoriale – Maja Cappello, Responsable du département Informations juridiques

Equipe éditoriale – Francisco Javier Cabrera Blázquez, Ismail Rabie, Sophie Valais, Analystes juridiques
Observatoire européen de l'audiovisuel

Auteur

Andrei Richter

Traduction

Nathalie Sturlèse, Erwin Rohwer

Relecture

Philippe Chesnel, Michael Finn, Udo Lücke

Assistante éditoriale – Sabine Bouajaja

Presse et relations publiques – Alison Hindhaugh, alison.hindhaugh@coe.int

Observatoire européen de l'audiovisuel

Editeur

Observatoire européen de l'audiovisuel

76, allée de la Robertsau, 67000 Strasbourg, France

Tél. : +33 (0)3 90 21 60 00

Fax : +33 (0)3 90 21 60 19

iris.obs@coe.int

www.obs.coe.int

Couverture – ALTRAN, France

Veillez citer cette publication comme suit :

Richter A., *Les « agents étrangers » dans le droit russe des médias*, IRIS Extra, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, décembre 2020

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe), Strasbourg, 2020

Chacune des opinions exprimées dans la publication est personnelle et ne peut en aucun cas être considérée comme représentative du point de vue de l'Observatoire, de ses membres ou du Conseil de l'Europe.

Les « agents étrangers » dans le droit russe des médias

Andrei Richter
Université de Comenius (Bratislava)



Avant-propos

L'intitulé de la loi fédérale russe n° 121-FZ du 20 juillet 2012 « portant modification de certains textes législatifs de la Fédération de Russie concernant la réglementation des activités des organisations non commerciales exerçant la fonction d'agents étrangers » est communément abrégé en « loi relative aux agents étrangers ». Dans sa dernière version de 2019, cette loi impose aux ONG russes de s'enregistrer auprès du ministère de la Justice de la Fédération de Russie en tant qu'« organisations agissant en qualité d'agent étranger » dès lors qu'elles reçoivent des fonds étrangers et qu'elles mènent des activités sommairement décrites comme des « activités politiques » ; la loi permet au ministère de la Justice d'enregistrer de sa propre initiative des ONG comme « agents étrangers » ; elle impose le port d'une mention « agent étranger » à tout média étranger recevant directement ou indirectement des fonds étrangers, et étend le statut d'« agent étranger » aux personnes privées telles que les blogueurs et les journalistes indépendants.

La loi relative aux « agents étrangers » a été vivement critiquée. Pour ne citer que quelques exemples européens, le porte-parole du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) de l'UE a publié une déclaration¹ le 26 novembre 2017 dans laquelle il fait part de ses inquiétudes quant à l'impact de la loi sur les droits de l'homme et les médias indépendants en Russie. Le 19 décembre 2019, le Parlement européen² a adopté une résolution demandant le retrait de la loi au nom des droits de l'homme et de la liberté d'expression. Par ailleurs, le représentant de l'OSCE³ pour la liberté des médias est également intervenu en des termes similaires.

La présente publication vise à exposer un point de vue objectif sur la loi russe relative aux « agents étrangers » et son impact sur le secteur des médias russes, complétant ainsi un précédent IRIS Extra sur la participation étrangère dans les médias⁴. L'auteur du rapport explicite la notion d'« agent étranger » et analyse les principales mesures juridiques instaurées depuis 2012 pour mettre en place un vaste dispositif limitant la participation étrangère dans les activités des médias dans la Fédération de Russie. Ce rapport répertorie également d'autres lois fédérales comparables visant à limiter les activités des personnes physiques et morales étrangères, y compris leurs activités médiatiques, ainsi que la diffusion d'informations, en ligne et hors ligne. En outre, il examine la jurisprudence

¹ EEAS, Déclaration de la porte-parole sur la loi russe autorisant l'inscription de médias étrangers sur la liste des « agents de l'étranger », 26 novembre 2017, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/36364/node/36364_fr.

² Résolution du Parlement européen du 19 décembre 2019 sur la loi russe sur les « agents de l'étranger » (2019/2982(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0108_FR.html.

³ Communiqué de presse du représentant de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour la liberté des médias, « OSCE Representative Désir concerned by enactment of law broadening "foreign agent" status to individuals in Russia agents de l'étranger », 3 décembre 2019, <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/441002>.

⁴ Golovanov D., *Le cadre légal concernant la participation étrangère dans les médias russes*, IRIS Extra, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2018, <https://rm.coe.int/le-cadre-legal-concernant-la-participation-etrangere-dans-les-medias-r/16808ee8bf>.

constitutionnelle de la loi relative aux « agents étrangers » et de la loi sur les médias, ainsi que la pratique administrative et la jurisprudence y afférente.

Strasbourg, décembre 2020

Maja Cappello

Coordinatrice IRIS

Responsable du Département Informations juridiques

Observatoire européen de l'audiovisuel

Table des matières

Résumé.....	1
1. Introduction	3
2. Le statut d'« agent étranger » appliqué aux « organisations non commerciales » et à leurs « documents d'information »	5
3. Mise à l'index des entités étrangères ou autres qualifiées d'« indésirables » et de leurs médias	10
4. Le statut d'« agent étranger » appliqué aux médias en tant que tels	16
5. Le statut d'« agent étranger » appliqué aux particuliers exerçant des activités apparentées aux médias	20
6. L'activité des commissions parlementaires	23
7. Le contrôle exercé par la Cour constitutionnelle.....	26
8. La pratique administrative et la jurisprudence	29
9. La réponse internationale	31



Résumé

Ce numéro d'IRIS Extra, qui complète dans une certaine mesure un précédent rapport sur la participation étrangère dans les médias russes, s'attache à l'étude du statut des agents étrangers dans la législation russe sur les médias à la lumière des principales mesures juridiques instaurées depuis 2012 pour restreindre massivement la participation étrangère dans les activités des médias dans la Fédération de Russie. Dans la plupart des cas, l'instauration de ces lois et amendements a été présentée par les autorités russes comme une simple réplique, c'est-à-dire une réponse proportionnée aux restrictions existantes ou mises en place à l'étranger, comme l'expose le **chapitre 1**.

La notion d'« agent étranger » a été introduite dans la législation et la réglementation russes en 2012 avec l'adoption de la loi relative aux « agents étrangers », dont l'objectif déclaré était d'organiser un contrôle approprié des pouvoirs publics sur les travaux de certaines associations publiques. La loi clarifie les conditions dans lesquelles une organisation non commerciale (ONC) est considérée comme un agent étranger, ainsi que les obligations découlant de ce statut, telles que l'inscription auprès du ministère de la Justice de la Fédération de Russie ou l'obligation de demander un permis aux autorités avant de mener toute activité politique. Le **chapitre 2** analyse l'instauration de ce statut pour les ONC et les obligations qui en découlent, ainsi que l'extension de certains principes dudit statut aux organes de médias.

Par ailleurs, un certain nombre de lois fédérales analogues ont été mises en œuvre en vue de limiter les activités des personnes physiques et morales étrangères, notamment leurs activités médiatiques, ainsi que la diffusion d'informations en ligne et hors ligne. Ces restrictions prévoient, entre autres, la possibilité pour les ONC étrangères ou internationales de voir leurs activités suspendues pendant une période indéterminée par le ministère de la Justice, ou de se voir interdire la diffusion d'informations dans toute la Russie dès lors que leurs activités sont jugées « indésirables ». Le **chapitre 3** retrace la mise en œuvre progressive de ces restrictions, depuis la « loi Dima Yakovlev » de 2012 jusqu'à la loi anti-sanctions de 2018.

En ce qui concerne les médias, une nouvelle loi portant modification de la loi sur les médias a été adoptée en 2017, imposant également à certains médias étrangers présents en Russie de s'enregistrer comme agents étrangers. Une série d'amendements à cette loi, appelée communément la loi des médias « agents étrangers », a par la suite élargi son champ d'application pour permettre au ministère de la Justice d'appliquer aux entreprises de médias étrangères certaines dispositions concernant les ONC de la loi de 2012 relative aux agents étrangers. Cette extension a entraîné pour toute personne considérée comme un « média-agent étranger » une série d'obligations spécifiques, présentées au **chapitre 4**, telles que l'obligation d'apposer un avertissement spécial sur les informations diffusées dans toute publication pour mentionner son statut de média-agent



étranger, ou l'obligation de s'établir en tant qu'entité juridique russe dans un délai d'un mois à compter de la date de sa classification comme média étranger.

La dernière série d'amendements de la loi sur les médias est allée plus loin en permettant d'inclure les personnes physiques dans le champ d'application des dispositions régissant les « médias d'agents étrangers ». Comme expliqué au **chapitre 5**, les personnes privées exerçant une activité similaire à celle des médias peuvent être assimilées à des « médias étrangers exerçant les fonctions d'agent étranger » et, partant, être soumises aux dispositions pertinentes relatives aux agents étrangers de la loi sur les ONG.

En complément aux derniers développements juridiques, le **chapitre 6** présente l'activité des commissions parlementaires dans ce domaine. Les activités des médias étrangers en Russie et, notamment, les articles négatifs des médias étrangers ciblant le public russe, alimentent les travaux de deux commissions spécifiques : la Commission d'enquête provisoire sur les ingérences étrangères dans les affaires intérieures de la Russie et la Commission provisoire chargée de la protection de la souveraineté nationale et de l'ingérence dans les affaires intérieures de la Fédération de Russie.

Le **chapitre 7** passe en revue la jurisprudence constitutionnelle de la loi relative aux « agents étrangers » et de la loi sur les médias, sachant que la constitutionnalité de certaines dispositions a été remise en cause, notamment au motif que le statut d'agent étranger avait une connotation négative et pouvait être perçu comme une manifestation de défiance ou la volonté de discréditer les organisations qualifiées comme telles.

La pratique administrative et la jurisprudence relatives à ce statut, notamment le respect des exigences et des obligations incombant aux entités agissant en tant qu'agents étrangers, sont examinées au **chapitre 8**, à la lumière de plusieurs affaires portant essentiellement sur l'obligation de fournir des informations sur les financements étrangers et l'obligation de publier l'avertissement spécifique mentionnant le statut d'agent étranger.

Le **chapitre 9** traite de la réponse internationale au statut d'agent étranger de la Russie, en passant en revue les réactions de diverses ONG en Europe et l'instauration d'un statut d'agent étranger similaire dans certains pays européens.

En conclusion, le **chapitre 10** propose quelques réflexions sur l'impact de l'adoption de la loi russe relative aux « agents étrangers » sur la concurrence sur le marché russe des médias et les préoccupations qu'il suscite, notamment en ce qui concerne le respect de l'Etat de droit, de la liberté d'association et de la liberté d'expression.



1. Introduction

Le présent rapport qui, d'une certaine manière, vient compléter la précédente publication consacrée à la participation étrangère dans les médias étrangers⁵, s'attache à examiner et analyser les principales mesures juridiques instaurées depuis 2012 pour mettre en place un vaste dispositif limitant la participation étrangère dans les activités des médias dans la Fédération de Russie. Dans la plupart des cas, l'instauration de ces lois et amendements a été présentée comme une réponse proportionnée aux contraintes existantes ou mises en place à l'étranger, principalement aux États-Unis, à l'égard de certains organismes ou citoyens russes, notamment les médias RT et Spoutnik.

Ainsi, les autorités russes ont à maintes reprises affirmé que la loi relative aux agents étrangers de 2012⁶ était calquée sur l'Américain Foreign Agent Registration Act (loi américaine relative à l'enregistrement des agents étrangers - FARA)⁷ et que toutes les contraintes légales instaurées depuis 2012 n'étaient en fait que la réplique des mesures prises à l'encontre des médias russes⁸ en vertu de la loi FARA. En retour, les autorités américaines et autres parties prenantes ont démenti toute comparaison entre la loi FARA et la loi russe relative aux agents étrangers⁹.

En vertu de la loi FARA, les services d'information ou de presse sont en principe exclus de la définition de l'« agent d'une entité étrangère ». Néanmoins, cette exemption ne s'applique que si la société appartient au moins à 80 % à des citoyens des États-Unis et

⁵ Dmitry Golovanov, *Le cadre légal concernant la participation étrangère dans les médias russes*, IRIS Extra, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2018. <https://rm.coe.int/the-legal-framework-concerning-foreign-ownership-in-russian-media/16808ee8be>.

⁶ *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента* (loi fédérale n°121-FZ du 20 juillet 2012 portant modification de certains textes législatifs de la Fédération de Russie concernant la réglementation des activités des organisations non commerciales exerçant la fonction d'« agents étrangers »), http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132900/.

⁷ Loi relative à l'enregistrement des agents étrangers, ch. 327, 52 phrase 631 (1938), dans sa version amendée.

⁸ *Пояснительная записка к проекту федерального закона № 345523-7* (Exposé des motifs du projet de loi fédérale n° 345523-7), <https://sozd.duma.gov.ru/bill/345523-7> ; Ilya Kostin, *Депутаты Госдумы сегодня во втором чтении рассматривают проект закона об образовании* (*les députés de la Douma d'Etat examinent aujourd'hui la loi sur l'éducation en deuxième lecture*), bulletin d'information de la 1^{re} chaîne du 18 décembre 2012. https://www.1tv.ru/news/2012-12-18/81810-deputaty_gosdumy_segodnya_vo_vtorom_chtenii_rassmatrivayut_proekt_zakona_ob_obrazovanii ; Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis sur la loi fédérale n° 121-FZ relative aux organisations non commerciales (« loi relative aux agents étrangers »), sur les lois fédérales n° 18-FZ et n° 147-FZ et sur la loi fédérale n° 190-FZ portant amendement au Code pénal (« loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie adopté par la Commission de Venise lors de sa 99^e session plénière (Venise, 13-14 juin 2014). Strasbourg, 27 juin 2014 CDL-AD(2014)025. Avis n° 716-717/2013, par. 34. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2014\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2014)025-e).

⁹ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH). *Draft Joint Interim Opinion on the Draft Statute amending the Statute on non-commercial organisations and other Legislative Statutes of the Kyrgyz Republic*. Strasbourg, Varsovie, 7 octobre 2013. CDL(2013)049. Avis de la Commission de Venise n° 738/2013, avis du BIDDH n° FOASS-KYR/239/2013, par. 34, <https://www.legislationline.org/legislation/section/legislation/country/20/topic/1>.



que d'une part, elle n'est pas détenue, dirigée, supervisée, contrôlée ou financée par une entité étrangère, et d'autre part, qu'aucune de ses orientations n'est déterminée par une entité étrangère¹⁰. En fait, le ministère américain de la Justice a renforcé l'application de la loi FARA ces dernières années, notamment en faisant pression sur les sociétés de médias publiques russes pour qu'elles s'enregistrent selon les dispositions de la loi FARA. Parallèlement, le ministère de la Justice expliquait que « pour autant qu'une organisation de médias contrôlée par l'Etat ne tente pas d'utiliser ses publications aux Etats-Unis aux fins d'influencer l'opinion publique ou de peser sur la politique américaine, elle n'aura manifestement aucune obligation de s'enregistrer dans le cadre de la loi FARA¹¹. »

La présente édition d'IRIS-Extra se penche sur l'évaluation des différentes lois par la Cour constitutionnelle russe et la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, ainsi que sur la pratique administrative et la jurisprudence nationales. Les principes qui sous-tendent la loi russe relative aux « agents étrangers » ont rencontré un certain écho dans d'autres juridictions, telles que la Hongrie, l'Ukraine, la République kirghize et la Slovaquie, et le présent article fait le point sur les développements pertinents à cet égard.

¹⁰ Elena Postnikova, *Agent of Influence: Should Russia's RT Register as a Foreign Agent*, https://issuu.com/atlanticcouncil/docs/rt_foreign_agent_web_0831.

¹¹ *Justice Department Has Ordered Key Chinese State Media Firms to Register as Foreign Agents*, The Wall Street Journal, 18 septembre 2018, <https://www.wsj.com/articles/justice-department-has-ordered-key-chinese-state-media-firms-to-register-as-foreign-agents-1537296756>.



2. Le statut d'« agent étranger » appliqué aux « organisations non commerciales » et à leurs « documents d'information »

La notion d'« agent étranger » a été introduite dans la législation et la réglementation russes en 2012 avec l'adoption par le Parlement d'un instrument juridique connu sous le nom de loi relative aux « agents étrangers »¹². La procédure entre le projet de loi et son adoption a duré à peine deux semaines, ce qui est remarquablement rapide et reflète l'urgence et l'importance de ce projet de loi pour les autorités. Son objectif déclaré était d'« organiser un contrôle approprié des pouvoirs publics » sur les travaux de certaines associations publiques¹³.

La loi relative aux agents étrangers a apporté des modifications aux instruments juridiques fédéraux suivants :

- loi fédérale sur les organisations non commerciales (ci-après loi ONC)¹⁴ ;
- loi fédérale sur les associations publiques¹⁵ ;
- loi fédérale sur la lutte contre la légalisation (blanchiment) des produits du crime et le financement du terrorisme¹⁶ ;
- Code de procédure pénale de la Fédération de Russie¹⁷ ;

¹² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента (loi fédérale n°121-FZ du 20 juillet 2012 portant modification de certains textes législatifs de la Fédération de Russie concernant la réglementation des activités des organisations non commerciales exerçant la fonction d'« agents étrangers ») <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?from=132900-0&rnd=AEDC070224E6281A0DD510BB7AD0AE5B&req=doc&base=LAW&n=163972&REFDOC=132900&REFBASE=LAW#1o0mm0hc45h>.

¹³ Пояснительная записка "К проекту Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента (Exposé des motifs du projet de loi fédérale portant modification de certains textes législatifs de la Fédération de Russie concernant la réglementation des activités des organisations non commerciales exerçant la fonction d'agents étrangers), 29 juin 2012, <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd=1D6EF5D2DB6CDB4BCC8A322603CB3F3F&req=doc&base=PRJ&n=96306&REFFIELD=134&REFDST=100012&REFDOC=96008&REFBASE=PRJ&stat=refcode%3D16876%3Bindex%3D16#c7rzb8e5w74>.

¹⁴ О некоммерческих организациях (loi fédérale n° 7-FZ du 12 janvier 1996 sur les organisations non commerciales), http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/.

¹⁵ Об общественных объединениях (loi fédérale n° 82-FZ du 19 mai 1995 sur les associations publiques), http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/.

¹⁶ О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (loi fédérale n° 115-FZ du 7 août 2001 sur la lutte contre la légalisation (le blanchiment) des produits du crime et le financement du terrorisme), http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32834/.

¹⁷ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (Code de procédure pénale de la Fédération de Russie) du 18 décembre 2001, n° 174-FZ, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/.



- Code pénal de la Fédération de Russie¹⁸.

La loi relative aux agents étrangers dispose qu'une organisation non commerciale (ONC), généralement définie par la loi ONC comme une entité dont le but premier n'est pas la réalisation d'un bénéfice et dont le bénéfice n'est pas distribué à ses membres¹⁹, sera considérée comme agissant en qualité d'« agent étranger » dès lors que les trois conditions suivantes sont remplies :

- 1) l'organisation est enregistrée en Fédération de Russie en tant qu'ONC ;
- 2) l'organisation reçoit des actifs monétaires et d'autres biens d'Etats étrangers, de leurs organismes publics, d'organisations internationales et étrangères, de personnes étrangères, apatrides ou de leurs fondés de pouvoirs et/ou de personnes morales russes recevant des actifs monétaires et d'autres biens des sources citées ;
- 3) l'organisation participe à des activités politiques sur le territoire de la Fédération de Russie, notamment dans l'intérêt d'entités étrangères.

Il est important de noter que le terme d'« agent étranger » n'est pas nouveau en russe et qu'il a une connotation négative avérée dans le langage russe courant, puisqu'il désigne un agent (espion) agissant au profit d'un pays étranger (ennemi)²⁰.

A l'origine, la définition du terme « activité politique » était très vague dans la loi relative aux agents étrangers, mais elle a gagné en concision et en précision lors des révisions successives des dispositions de la loi. En vertu de la définition la plus récente du terme, aux fins de la réglementation des activités des « agents étrangers », une ONC (exception faite des partis politiques) est réputée participer à des activités politiques en Russie si, indépendamment des buts et objectifs spécifiés dans ses statuts, elle exerce des activités dans le domaine de « la constitution de l'Etat, la protection des fondements du système constitutionnel de la Fédération de Russie, la structure fédérale de la Fédération de Russie, la protection de la souveraineté et la garantie de l'intégrité territoriale de la

¹⁸ Уголовный кодекс Российской Федерации (Code pénal de la Fédération de Russie) du 13 juin 1996, n° 63-FZ.

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/.

¹⁹ О некоммерческих организациях, article 2 (loi fédérale n° 7-FZ du 12 janvier 1996 sur les organisations non commerciales), http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/.

²⁰ Voir le compte-rendu du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association, A/70/266, 4 août 2015, par. 71, http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2015/09/A_70_266_FR.pdf ; Commission européenne pour la démocratie par le droit

(Commission de Venise), Avis sur la loi fédérale n° 121-FZ relative aux organisations non commerciales (« loi relative aux agents étrangers »), sur les lois fédérales n° 18-FZ et n° 147-FZ et sur la loi fédérale n° 190-FZ portant amendement au Code pénal (« loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie adopté par la Commission de Venise lors de sa 99^e session plénière (Venise, 13-14 juin 2014). Strasbourg, 27 juin 2014, CDL-AD(2014) 025, avis n° 716-717/2013, par.54,

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2014\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2014)025-e) ; Intervention du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe en qualité de tierce partie conformément à l'article 36, par. 3 de la Convention européenne des droits de l'homme : requête n° 9988/13, ECODEFENCE et autres c. Russie et 48 autres requêtes, Strasbourg, 5 juillet 2017, ComMDH(2017)22, par. 8-9, <https://rm.coe.int/third-party-intervention-by-the-council-of-europe-commissioner-for-hum/1680731087> ; Rapport de l'ECRI sur la Fédération de Russie (cinquième cycle de monitoring) : *Constatations et recommandations*, Secrétariat de l'ECRI, Direction Générale II - Démocratie, Conseil de l'Europe, Strasbourg 2019, par 98. <https://rm.coe.int/cinquieme-rapport-sur-la-federation-de-russie/1680934a8f>.



Fédération de Russie, la garantie de l'état de droit, de l'ordre public, de la sécurité de l'Etat et du public, de la défense nationale, de la politique étrangère, du développement socio-économique et national de la Fédération de Russie, du développement du système politique, des activités des organes de l'Etat, des autorités locales, de l'encadrement législatif des droits et libertés de l'homme et du citoyen, en vue d'influencer le développement et la mise en œuvre de la politique nationale, la formation des organes de l'Etat, des collectivités locales ainsi que leurs décisions et leurs actions²¹. »

Outre les dispositions générales applicables à toutes les ONG, les règles établies permettant au gouvernement d'exercer un contrôle sur les organisations non commerciales agissant comme des « agents étrangers » peuvent se résumer comme suit :

- Les « agents étrangers » doivent s'enregistrer auprès du ministère de la Justice de la Fédération de Russie²², auquel ils soumettent des rapports financiers quatre fois par an, ainsi que, tous les six mois, des rapports complémentaires décrivant la nature de leurs activités (à publier en ligne ou à soumettre aux médias) et spécifiant la composition de leurs organes de gestion (direction).
- Ils sont tenus de demander une autorisation aux autorités avant de commencer toute activité politique.
- Outre les audits financiers prévus qui doivent avoir lieu une fois par an, dans certains cas (précisés par la loi), un « agent étranger » peut être soumis à des contrôles ponctuels inopinés.
- Les dons étrangers supérieurs à 200 000 roubles (ou l'équivalent en devises étrangères) sont soumis à des contrôles obligatoires.
- Dernier point, et non des moindres dans le cadre du présent rapport, tous les documents produits ou diffusés par les ONG dans tous les médias, y compris sur internet, doivent porter une mention indiquant qu'ils proviennent d'un « agent étranger »²³.

²¹ О некоммерческих организациях, article 2, par. 6 (loi fédérale n° 7-FZ du 12 janvier 1996 sur les organisations non commerciales), http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/.

²² Confronté au refus massif des ONG de s'enregistrer volontairement, le parquet a entamé en mars 2013 une opération de contrôles sans précédent des NCO pour vérifier leur « conformité avec la législation de la Fédération de Russie ». Ces contrôles – à caractère souvent répétitif et profondément perturbateur – semblaient avoir pour but d'intimider les organisations ciblées. Voir : Saskia Brechenmacher, Carnegie Endowment for International Peace, 2017, <https://carnegieendowment.org/2017/05/18/civil-society-under-assault-repression-and-responses-in-russia-egypt-and-ethiopia-pub-69953>. Par la suite, en 2014, le Parlement a autorisé le ministère de la Justice à enregistrer des organisations comme « agents étrangers » sans leur consentement.

²³ La Commission de Venise considère que le fait d'imposer aux ONG le qualificatif très négatif d'« agent étranger » et de les obliger à en faire mention sur tous leurs documents ne peut être considéré comme « nécessaire dans une société démocratique » pour assurer la transparence financière des ONG bénéficiant d'un financement étranger. Elle note que la loi ne précise pas pourquoi les documents publiés ou diffusés par des « agents étrangers » doivent porter une mention spéciale indiquant leur origine et que, de ce fait, le lien entre cette obligation et le but affiché de la loi 121-FZ n'est pas clair. Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis sur la loi fédérale n° 121-FZ relative aux organisations non commerciales (« loi relative aux agents étrangers »), sur les lois fédérales n° 18-FZ et n° 147-FZ et sur la loi fédérale n° 190-FZ portant amendement au Code pénal (« loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie adoptée par la Commission de Venise lors de sa 99^e session plénière (Venise, 13-14 juin 2014). Strasbourg,



Toute ONG qui, ayant le statut d'« agent étranger », refuse de se conformer à ces règles sera passible de lourdes sanctions judiciaires :

- Le refus répété de s'enregistrer et de remettre un rapport sur les activités de l'organisation peut entraîner une amende pouvant aller jusqu'à 300 000 roubles ou, pour des personnes telles que les agents ou les responsables d'une ONG, une condamnation à 400 heures de travaux d'intérêt général ou de rééducation, ou une peine d'emprisonnement de deux ans.
- Ses activités peuvent être suspendues par un tribunal pendant une durée maximale de six mois, au cours desquels il lui sera interdit de mener des activités et d'organiser des manifestations publiques, et l'accès à ses comptes bancaires sera soumis à certaines restrictions.
- Son activité relève, du moins pour ce qui est du dernier point, du Service fédéral de surveillance financière (Rosfinmonitoring)²⁴, qui est habilité à geler les comptes bancaires d'une telle ONG.

Le ministère de la Justice tient à jour un registre des « agents étrangers » et permet sur son site internet officiel de vérifier si une ONG particulière exerce ses activités dans ce cadre. Il remet à la Douma (chambre basse du Parlement) un rapport annuel consignant les travaux des ONG agissant comme « agents étrangers »²⁵. Le dernier rapport public du ministère de la Justice établit qu'à la date du 31 décembre 2019, le registre des ONG ayant le statut d'« agent étranger » répertoriait 190 organisations, dont 74 étaient encore en exercice, 45 n'avaient plus cette qualification et 45 avaient cessé d'exister (à la même date, le nombre total d'ONG enregistrées en Russie était de 213 290)²⁶.

Certains des principes introduits par la loi relative aux agents étrangers ont également été appliqués aux médias lorsque, fin 2015, le Parlement a adopté un article supplémentaire (19.2) portant complément de la loi sur les médias (ci-après loi sur les médias).

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, l'objectif était « de simplifier le contrôle de la conformité avec la loi sur les médias » et « de garantir le droit des citoyens de la Fédération de Russie de recevoir librement des informations dans une situation où la pression sur les médias russes s'est intensifiée dans plusieurs pays et que des tentatives sont faites, par le biais de pressions économiques, d'interventions d'autorités répressives et

27 juin 2014, CDL-AD(2014)025, avis n° 716-717/2013, par. 60 et 93, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)025-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)025-f).

²⁴ <http://www.fedsfm.ru/en>.

²⁵ Il est probable que cette disposition concerne les rapports généraux sur les activités des ONG, car aucun rapport spécifique sur les ONG « agents étrangers », du moins les ONG publiques, n'a pu être trouvé. Concernant les rapports annuels généraux du ministère de la Justice sur les activités des ONG sur la période 2012-2019, voir <https://minjust.ru/ru/doklady-ob-osushchestvlenii-ministerstvom-yusticii-rossiyskoy-federacii-gosudarstvennogo>.

²⁶ Ministère de la Justice de la Fédération de Russie, Доклад об осуществлении Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) в сфере деятельности некоммерческих организаций и об эффективности такого контроля (надзора) в 2019 году (Rapport sur la mise en œuvre du contrôle (dispositif de surveillance) de l'Etat par le ministère de la Justice de la Fédération de Russie sur les activités des organisations non commerciales et sur l'efficacité de ce contrôle (dispositif de surveillance) en 2019), 16 mars 2020, <https://minjust.ru/ru/print/448883>.



de prétendues « décisions judiciaires », pour limiter ou bloquer le travail des médias russes dans ces pays. »

L'exposé des motifs, sans doute le plus explicite de tous ceux mentionnés dans le présent rapport, déclare que les mesures prévues par la loi relative aux agents étrangers se sont avérées insuffisantes, car elles comportent une lacune concernant les subventions étrangères versées aux médias russes. « Par conséquent, il existe actuellement une possibilité objective de violer les droits des citoyens de la Fédération de Russie à disposer d'informations objectives en masquant les coordonnées des organisations étrangères, ce qui constitue une menace pour les intérêts de la société russe et l'Etat, qui assure le financement des médias²⁷. »

L'article 19.2 prévoit l'obligation pour la rédaction d'un média de masse, d'un radiodiffuseur ou d'un éditeur, d'informer tous les trois mois Roskomnadzor, l'autorité gouvernementale russe chargée de la surveillance des médias, des communications et du trafic de données à caractère personnel, sur les fonds reçus d'un gouvernement étranger, d'une organisation internationale, d'une organisation étrangère, d'une ONG réputée mener les activités d'un « agent étranger », d'un ressortissant étranger ou d'une personne apatride, ainsi que d'une organisation russe dont les membres ou les fondateurs relèvent de l'un des cas susmentionnés²⁸. Leurs rapports sont ensuite repris par Roskomnadzor sous forme de tableaux publiés quatre fois par an sur son site internet²⁹.

Le dernier rapport disponible (pour le premier trimestre 2020) comporte une liste de 50 organisations exploitant des centaines de médias, dont certains à grande audience. Le non-respect de l'obligation de notification est passible d'une amende administrative pouvant aller jusqu'à quatre fois le montant des fonds reçus.

²⁷ Пояснительная записка "К проекту Федерального закона "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации" и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (exposé des motifs du projet de loi fédérale portant modification de la loi de la Fédération de Russie sur les médias de masse et du Code des infractions administratives de la Fédération de Russie, 7 octobre 2015,

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd=1D6EF5D2DB6CDB4BCC8A322603CB3F3F&req=doc&base=PRJ&n=137044&REFFIELD=134&REFDST=100000013&REFDOC=136733&REFBASE=PRJ&stat=refcode%3D16876%3Bindex%3D18#rur4m4aiyx>.

²⁸ О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации" и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (loi fédérale n° 464-FZ du 30 décembre 2015 portant modification de la loi de la Fédération de Russie sur les médias de masse et du Code des infractions administratives de la Fédération de Russie),

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd=F31F8FFA34D3AF8184338082268415F0&req=doc&base=LAW&n=191539&dst=100010&fld=134&REFFIELD=134&REFDST=100000174&REFDOC=346768&REFBASE=LAW&stat=refcode%3D19827%3Bdstident%3D100010%3Bindex%3D343#21nz0v2c5ka>.

²⁹ Roskomnadzor, Уведомление о получении редакцией средства массовой информации, вещателем или издателем денежных средств от иностранных источников (déclaration de réception de fonds de provenance étrangère par le comité de rédaction d'un organe de média de masse, d'un radiodiffuseur ou d'un éditeur), <https://rkn.gov.ru/mass-communications/notice/>.



3. Mise à l'index des entités étrangères ou autres qualifiées d'« indésirables » et de leurs médias

En ce qui concerne les problématiques abordées dans le présent rapport, plusieurs lois fédérales sont comparables à la loi relative aux agents étrangers et visent à limiter les activités des personnes physiques et morales étrangères, y compris leurs activités médiatiques, ainsi que la diffusion d'informations, en ligne et hors ligne

Primo, en réponse à la loi américaine Magnitsky Act³⁰, le Parlement russe a adopté fin 2012 une loi dite « loi Dima Yakovlev »³¹. Officiellement, cette loi visait les citoyens américains « impliqués dans des violations des droits et libertés fondamentaux de la personne humaine, ainsi que des droits et des libertés des citoyens de la Fédération de Russie ». En fait, elle autorise le ministère de la Justice à suspendre pour une durée indéterminée les activités de 1) toute ONG ayant participé à « une activité politique menée sur le territoire de la Fédération de Russie » et reçu, sans contrepartie, des fonds et des biens d'entités ou de citoyens des Etats-Unis, ou de personnes ayant la double nationalité américano-russe, et 2) toute autre ONG impliquée dans des activités présentant « une menace pour les intérêts de la Fédération de Russie » (article 3). En particulier, une disposition de cette loi interdit à ces ONG d'agir en tant que fondateurs de mass media.

Secundo, un ensemble de nouvelles dispositions est venu compléter la loi Dima Yakovlev en 2015³², instaurant des sanctions pénales et administratives en cas d'infraction. Ces nouvelles dispositions inscrivent dans la loi la définition d'une « activité indésirable », qui désigne toute activité « menaçant les fondements du système constitutionnel de la Fédération de Russie, la capacité de défense du pays ou la sécurité de l'Etat » et exercée n'importe où dans le monde par une organisation non gouvernementale (ONG) étrangère ou internationale (article 3.1 de la loi). Les ONG étrangères ou internationales dont les activités sont jugées « indésirables » par le Procureur général ou l'un de ses adjoints, en coordination avec le ministère des Affaires étrangères, peuvent être frappées d'interdiction dans toute la Russie. En particulier, la loi prévoit « l'interdiction de diffuser des articles d'information publiés ou diffusés par une organisation non gouvernementale étrangère ou internationale, notamment via les médias ou internet, ainsi que l'interdiction de produire ou stocker de tels documents à des fins de diffusion » (article 3.1.3.3). Au moment de la

³⁰ H.R. 6156 (112th): *Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012*, <https://www.govtrack.us/congress/bills/112/hr6156>.

³¹ О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации (loi fédérale n° 272-FZ du 28 décembre 2012 relative aux mesures d'impact sur les personnes impliquées dans des violations des droits et libertés fondamentaux de la personne humaine, ainsi que des droits et libertés fondamentaux des citoyens de la Fédération de Russie), http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139994/.

³² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (loi fédérale n° 129-FZ du 23 mai 2015 portant modification de certains textes législatifs de la Fédération de Russie), http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_179979/.



rédaction du présent rapport, 22 entités, pour la plupart (d'anciens) donateurs au profit d'ONC russes, étaient inscrites sur la liste de ces « organisations indésirables », selon le site officiel du ministère de la Justice³³.

Tertio, une série de lois a été adoptée qui, conjointement, mettent un terme à tous les investissements commerciaux étrangers dans les médias et les télécommunications russes, tant au niveau des infrastructures que des contenus. Ces modifications complètent les restrictions susmentionnées concernant les activités des ONC³⁴.

En 2014, la loi sur les médias a été modifiée en vue de restreindre considérablement la propriété étrangère dans les médias³⁵. Ces modifications renforcent la politique instaurée par la loi de 2008 visant à limiter les investissements étrangers dans les entreprises ayant une importance stratégique pour la sécurité du pays³⁶. Il est interdit à un Etat étranger, une organisation internationale ou sous contrôle étranger, un ressortissant étranger, une entité juridique étrangère, une entité russe ayant des actions étrangères, une personne apatride ou un citoyen à double nationalité (y compris de nationalité russe et étrangère), d'établir un organisme de média en Russie, d'opérer en tant que bureau de rédaction ou de se consacrer à la radiodiffusion. De plus, il leur est interdit de détenir des parts ou des actions dans des entités médiatiques représentant plus de 20 % du capital social et ils ne peuvent pas contrôler ou diriger des organismes de média et de radiodiffusion, ni déterminer leurs orientations ou leurs décisions. Ces modifications s'appliquent à tous les médias, y compris les médias en ligne, enregistrés en Russie³⁷.

Ces restrictions ont été élargies en 2016 et s'appliquent désormais aux services de mesure et d'analyse d'audience de la télévision russe³⁸, ainsi qu'aux moteurs de recherche en langue russe sur internet et aux services susceptibles de faire la promotion de leurs produits et services auprès du public russe³⁹. En 2017, elles ont été étendues à la propriété et au contrôle par des entités étrangères des cinémas en ligne et divers autres services à la demande dont la publicité est accessible aux internautes en Russie⁴⁰.

³³ Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации (ministère de la Justice de la Fédération de Russie, Liste des organisations étrangères et internationales dont les activités sont jugées indésirables sur le territoire de la Fédération de Russie), <https://minjust.ru/ru/activity/nko/unwanted>.

³⁴ Ces modifications sont analysées en détail dans le rapport de Dmitry Golovanov, *Le cadre légal concernant la participation étrangère dans les médias russes*, IRIS Extra, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2018, <https://rm.coe.int/le-cadre-legal-concernant-la-participation-etrangere-dans-les-medias-r/16808ee8bf>.

³⁵ О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации" (loi fédérale n° 305-FZ du 14 octobre 2014 portant modification de la loi de la Fédération de Russie sur les médias de masse), <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102362850&intelsearch=14+%EE%EA%F2%FF%E1%F0%FF+2014+%E3.+N+305-%D4%C7+>.

³⁶ Voir Budarina N., *Entrée en vigueur de la loi limitant la propriété étrangère de la télévision*, IRIS 2001-9:1/25, <http://merlin.obs.coe.int/article/2136>.

³⁷ Voir Richter A., *Adoption d'amendements à la loi sur la limitation de la propriété étrangère dans les médias*, IRIS 2014-10:1/31, <http://merlin.obs.coe.int/newsletter/download/200/pdf/fr>.

³⁸ Voir Richter A., *Restrictions applicables aux services de mesure du taux d'audience télévisuelle*, IRIS 2016-8:1/29, <http://merlin.obs.coe.int/newsletter/download/218/pdf/fr>.

³⁹ Voir Richter A., *Restrictions en matière de collecte d'informations imposées aux agrégateurs d'informations*, IRIS 2016-8:1/32, <http://merlin.obs.coe.int/newsletter/download/218/pdf/fr>.

⁴⁰ Voir Richter A., *Restrictions applicables aux services de cinéma en ligne*, IRIS 2017-6:1/28, <http://merlin.obs.coe.int/newsletter/download/226/pdf/fr>.



A peu près au même moment, les propriétaires d'agrégateurs d'informations en ligne populaires dans le monde entier ont été tenus pour responsables de la « conformité » des contenus agrégés et diffusés, dans quelque langue que ce soit, à moins qu'ils ne proviennent de sources officielles et de médias dûment enregistrés en Russie⁴¹.

Par ailleurs, une responsabilité à l'égard des contenus a été instaurée en 2017 pour les hébergeurs et les fournisseurs de services de messagerie électronique, notamment en vue de permettre au Roskomnadzor d'empêcher les utilisateurs d'échanger des informations interdites par la loi russe, voire même de bloquer totalement un service de messagerie⁴².

Afin d'éviter un éventuel contournement de ces dispositions, les règles d'enregistrement des médias ont été sensiblement renforcées en 2017⁴³. De plus, la même année, le Roskomnadzor a été habilité à poursuivre les personnes physiques ou morales qui, sur le territoire russe, utilisent des réseaux privés virtuels (VPN) ou des services de type VPN ou permettent d'y accéder⁴⁴.

Le non-respect des règles susmentionnées est passible de lourdes amendes administratives allant jusqu'à 3 millions de roubles (environ EUR 33 000).

Quarto, une série d'amendements à l'article 15.3 de la loi fédérale relative à l'information, aux technologies de l'information et à la protection de l'information (ci-après loi IT)⁴⁵ a été adoptée. Ces amendements permettent aux autorités d'appliquer les procédures initialement conçues et introduites à des fins plus larges en 2013 (en cas de diffusion en ligne d'« informations appelant au trouble de l'ordre public, à la conduite d'activités extrémistes et à la participation à des manifestations de masse (publiques) organisées en violation des procédures établies »)⁴⁶. La portée initiale de l'article 15.3 a été élargie en 2017 pour couvrir les « documents d'information » émanant d'organisations internationales ou étrangères « indésirables » et la diffusion d'informations sur les moyens techniques de contourner les interdictions en vigueur. Sa portée a de nouveau été élargie en 2019 pour inclure la diffusion « d'informations sciemment inexactes ayant un impact sur la société et présentées comme étant véridiques⁴⁷ ». En vertu de cette disposition, tous les types d'informations susmentionnés sont conjointement qualifiés d'« informations

⁴¹ Voir Richter A., *Restrictions en matière de collecte d'informations imposées aux agrégateurs d'informations*, IRIS 2016-8:1/32, <http://merlin.obs.coe.int/newsletter/download/218/pdf/fr>.

⁴² Voir Richter A., *Modification de la loi relative aux technologies de l'information*, IRIS 2017-8:1/34, <http://merlin.obs.coe.int/newsletter/download/228/pdf/fr>.

⁴³ Voir Richter A., *Modification de la loi relative aux médias afin de rendre la procédure d'enregistrement plus rigoureuse*, <http://merlin.obs.coe.int/newsletter/download/228/pdf/fr>.

⁴⁴ Voir Richter A., *Modification de la loi relative aux technologies de l'information*, IRIS 2017-8:1/34, <http://merlin.obs.coe.int/newsletter/download/228/pdf/fr>.

⁴⁵ Voir Richter A., *Le blocage de l'accès à internet autorisé sans décision de justice*, <http://merlin.obs.coe.int/newsletter/download/193/pdf/fr> et *Adoption de la loi relative aux bloggeurs*, <http://merlin.obs.coe.int/newsletter/download/196/pdf/fr>.

⁴⁶ Pour une analyse détaillée, voir Richter Andrei et Richter Anya, *Réglementation des contenus en ligne en Fédération de Russie*, IRIS Extra, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2015, pp. 16-17, <https://rm.coe.int/reglementation-des-contenus-en-lignes-en-federation-de-russie/16807895e5>.

⁴⁷ Pour une analyse détaillée, voir Richter A., *La désinformation dans les médias selon le droit*, IRIS Extra, russe Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2019, p. 13, <https://rm.coe.int/la-desinformation-dans-les-medias-selon-le-droit-russe/16809673cb>.



diffusées en violation de la loi ». La loi IT prévoit deux procédures pour bloquer l'accès en ligne à l'information.

La première, qui vise en particulier à interrompre la diffusion de documents émanant d'organisations étrangères ou internationales « indésirables », se déroule de la façon suivante :

- 1) En réponse à la plainte d'un tiers et sans avoir besoin d'une autorisation judiciaire, le Procureur général ou l'un de ses adjoints (actuellement au nombre de 12) envoie une demande écrite au Roskomnadzor pour qu'il prenne des mesures limitant l'accès aux informations interdites.
- 2) A réception de cette demande, le Roskomnadzor réagit « sans délai » et
 - a. ordonne au fournisseur de services de communication, par le biais des « hotlines » en place, de limiter l'accès aux informations interdites, tout en lui fournissant le nom de domaine, l'adresse réseau et la référence aux pages web, et en spécifiant les informations diffusées en violation de la législation ;
 - b. identifie l'hébergeur ou toute autre entité qui fournit des informations interdites au propriétaire du site internet ;
 - c. soumet à l'hébergeur ou à l'entité visée au point 2 b) une notification électronique en russe et en anglais faisant état d'une violation de la procédure de diffusion d'informations avec mention du nom de domaine et de l'adresse réseau, ce qui permet d'identifier le site internet contenant les informations diffusées en violation de la loi, ainsi que des répertoires de localisation des pages sur internet permettant d'identifier ces informations, en lui enjoignant de prendre des mesures pour supprimer lesdites informations ;
 - d. consigne la date et l'heure de la mesure spécifiée au point 2 c) dans un fichier électronique spécial.
- 3) Le fournisseur de services de communication, après avoir reçu la demande visée au point 2 a) prendra sans délai les mesures requises pour limiter l'accès à la source d'information, sauf si le Roskomnadzor peut en bloquer directement l'accès par un dispositif technique centralisé, conformément à ce que prévoit actuellement la loi relative à la souveraineté d'internet de 2019⁴⁸.
- 4) L'hébergeur dispose d'un délai de 24 heures suivant la réception de la notification électronique en russe et en anglais du Roskomnadzor pour informer le propriétaire de la source d'information en ligne de la nécessité de supprimer les informations incriminées.
- 5) Une fois que les « informations diffusées en violation de la loi » sont supprimées, le propriétaire de la source d'information (à savoir le propriétaire du site internet) envoie un rapport électronique au Roskomnadzor.

⁴⁸ Voir Richter A., *Adoption de la loi relative à la souveraineté d'internet*, <http://merlin.obs.coe.int/newsletter/download/246/pdf/fr>.



- 6) Une fois que le Roskomnadzor a reçu le rapport et en a vérifié l'exactitude, il transmet au fournisseur de services de communication, par le biais des « hotlines » en place, un message l'autorisant à lever les restrictions d'accès précédemment mises en place. A réception de ce message, le fournisseur de services de communication rétablit l'accès à la source d'information qui, désormais, ne diffuse plus d'« informations en violation de la loi », sauf lorsque l'accès peut être rétabli directement par le Roskomnadzor via un dispositif technique centralisé (cf. point 3).

Le Roskomnadzor a transmis une note explicative spécifique à tous les médias sur le caractère inacceptable de toute publication de liens renvoyant vers des documents (tels que textes, fichiers audiovisuels et images) émanant d'« organisations indésirables », dans la mesure où cette pratique est assimilée à la publication d'informations diffusées en violation de la loi⁴⁹.

La seconde procédure est prévue en cas de « fausses informations » dans les médias en ligne enregistrés et diffère, à certains égards, de la première procédure⁵⁰.

Les décisions administratives du Roskomnadzor peuvent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux.

Quinto, la loi « sur les mesures d'impact (actions de neutralisation) visant les actions des Etats-Unis d'Amérique et d'autres Etats étrangers » (ci-après loi anti-sanctions) a été adoptée en 2018⁵¹. Selon l'exposé des motifs, elle a été conçue en réponse aux sanctions introduites aux Etats-Unis contre certaines entreprises et certains citoyens russes⁵². En vertu de cette loi, le Président russe peut charger par décret le gouvernement de la Fédération de Russie de répertorier les personnes physiques et morales étant « sous le contrôle » d'Etats étrangers « hostiles » qui pourraient faire l'objet de sanctions économiques particulières de la part de la Fédération de Russie.

Jusqu'à présent, le seul décret adopté par le Président en vertu de cette loi visait à instaurer des sanctions contre des citoyens et des entreprises ukrainiens⁵³. Il a été adopté

⁴⁹ Roskomnadzor, Вниманию СМИ: разъяснения в связи с публикациями СМИ об ограничении доступа к интернет-ресурсам с материалами организаций, признанных в России нежелательными (À l'attention des médias : explications relatives aux publications concernant le blocage des ressources internet diffusant des documents en provenance d'organisations reconnues indésirables en Russie), 14 décembre 2017, <https://rkn.gov.ru/news/rsoc/news53226.htm>.

⁵⁰ Pour une analyse détaillée, voir Richter A., *La désinformation dans les médias selon le droit russe*, IRIS Extra, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2019, pp. 12-13, <https://rm.coe.int/desinformation-in-the-media-under-russian-law/1680967369>.

⁵¹ О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств (loi fédérale n° 127-FZ du 4 juin 2018 sur les mesures d'impact [actions de neutralisation] visant les actions hostiles des Etats-Unis d'Amérique et d'autres Etats étrangers), http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_299382/.

⁵² О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств (exposé des motifs du projet de loi n° 441399-7 sur les mesures d'impact [actions de neutralisation] visant les actions hostiles des Etats-Unis d'Amérique et d'autres Etats étrangers), <https://sozd.duma.gov.ru/bill/441399-7>.

⁵³ О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Украины в отношении граждан и юридических лиц Российской Федерации (décret n° 592 du Président de la Fédération de Russie du 22 octobre 2018 sur l'application de mesures économiques spéciales en réponse aux actions hostiles de l'Ukraine à l'encontre des citoyens et personnes morales de la Fédération de Russie), <http://base.garant.ru/77681287/#ixzz6KwFMwl3l>.



en réponse aux sanctions appliquées par l'Ukraine à l'encontre de certaines personnes physiques et morales russes⁵⁴. Manifestement, les sanctions initiales visaient, en particulier, à bloquer, sans passer par une procédure judiciaire, les réseaux sociaux russes OK.ru et VK.ru, très populaires en Ukraine, ainsi que les radiodiffuseurs russes qui diffusent encore par câble en Ukraine.

Parmi les entités que le gouvernement russe a sanctionnées, on note StarLightMedia, principal radiodiffuseur en Ukraine avec 6 chaînes de télévision nationales⁵⁵.

Un projet de loi visant à introduire des sanctions pénales pour la diffusion d'informations pouvant entraîner de nouvelles sanctions étrangères contre des entreprises et des citoyens russes était à l'étude à la Douma d'Etat en 2019, mais il a par la suite été retiré⁵⁶.

⁵⁴ Voir Richter A., *Sanctions infligées aux sociétés russes en ligne et de radiodiffusion*
<http://merlin.obs.coe.int/newsletter/download/227/pdf/fr>.

⁵⁵ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 22 октября 2018 г. N 592 (ordonnance n° 1716-83 du gouvernement de la Fédération de Russie du 29 décembre 2018 sur les mesures d'application du décret n° 592 du Président de la Fédération de Russie du 22 octobre 2018),
<http://base.garant.ru/72141908/#ixzz6LHStJrAF>.

⁵⁶ О внесении изменений в Федеральный закон "О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств" (projet de loi n° 710110-7 portant modification de la loi fédérale sur les mesures d'impact [actions de neutralisation] visant les actions hostiles des Etats-Unis d'Amérique et d'autres Etats étrangers),
<https://sozd.duma.gov.ru/bill/710110-7>.



4. Le statut d'« agent étranger » appliqué aux médias en tant que tels

En novembre 2017, quelques jours à peine après que le ministère américain de la Justice a contraint RT, un réseau international de médias contrôlé par l'Etat russe, à s'enregistrer comme « agent étranger » aux Etats-Unis, une nouvelle loi a été adoptée par le Parlement russe imposant également à certains médias étrangers présents en Russie de s'enregistrer comme agents étrangers⁵⁷.

Un amendement à la loi sur les médias élargissant le champ d'application de ses dispositions a été ajouté après la première lecture d'un projet de loi totalement différent, qui est devenu la loi des médias « agents étrangers ». Un nouveau paragraphe de l'article 6 de la loi sur les médias (« Application de la loi »)⁵⁸, dispose notamment ce qui suit :

« Toute personne morale enregistrée dans un pays étranger ou structure étrangère qui, sans établir d'entité juridique, diffuse des documents ou des messages imprimés, audio, audiovisuels ou de toute autre nature destinés à un nombre illimité de personnes (média étranger) peut être reconnue comme un service étranger de media de masse qui exerce les fonctions d'agent étranger, quel que soit son statut juridique, dès lors qu'elle obtient des fonds et/ou des biens d'Etats étrangers, de leurs entités publiques, d'organisations internationales ou étrangères, de ressortissants étrangers, de personnes apatrides, de personnes morales ou physiques habilitées par eux et/ou de personnes morales russes qui obtiennent des fonds et/ou des biens de ces sources. »

Selon cette définition, une « structure étrangère » peut désigner, par exemple, une personne hébergeant son propre canal de diffusion en direct, un groupe de personnes engagées dans un projet en ligne, un blogueur ou un compte public sur un réseau social⁵⁹.

Désormais la loi sur les médias permet au ministère de la Justice d'appliquer, le cas échéant, aux entreprises de médias les dispositions relatives aux agents étrangers de la législation sur les organisations non commerciales. Elle impose notamment aux « médias-agents étrangers » un certain nombre d'obligations spécifiques :

- signaler les documents d'information par un avertissement spécial figurant sur chaque publication ou chaque message et mentionnant leur statut de média-agent

⁵⁷ *Loi sur les « agents de l'étranger » : RSF dénonce la loi du talion appliquée aux médias*, 5 décembre 2017, <https://rsf.org/fr/actualites/lois-sur-les-agents-de-letranger-rsf-denonce-la-loi-du-talion-appliquee-aux-medias>.

⁵⁸ О внесении изменений в статьи 104 и 153 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации и статью 6 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» (loi fédérale n° 327-FZ du 25 novembre 2017 « portant modification des articles 104 et 153 de la loi fédérale relative à l'information, aux technologies de l'information et à la protection de l'information et de l'article 6 de la loi de la Fédération de Russie relative aux médias de masse), <http://merlin.obs.coe.int/article/8126>.

⁵⁹ Galina Arapova, *Zakon ob 'inostrannykh SMI' i drugie izmeneniya zakonodatel'stva v sfere massovykh kommunikatsiy* (loi sur les « médias étrangers » et autres modifications de la législation dans le domaine des communications de masse), AIRP, 2018, <http://inagent.tilda.ws/#rec51046847>.



étranger (pour les radiodiffuseurs, cette exigence est désormais inscrite dans les conditions requises pour l'obtention d'une licence) ;

- tenir une comptabilité séparée pour les fonds et les biens reçus de sources étrangères ;
- présenter des rapports trimestriels sur leur financement et publier des rapports d'activité semestriels ;
- effectuer un audit annuel et présenter les résultats ;
- remettre tous les six mois des rapports sur les activités et la composition des organes exécutifs et, tous les trimestres, un document faisant état de l'affectation des dépenses.

Les différents rapports des « médias-agents étrangers » doivent être remis au ministère de la Justice, puis publiés sur son site officiel⁶⁰.

La version modifiée de la loi sur les médias charge le ministère de la Justice de dresser, en coordination avec le ministère des Affaires étrangères, un « registre des médias étrangers qui exercent les fonctions d'agent étranger » et de le publier sur son site officiel. Il existe actuellement onze médias inscrits au registre, à savoir The Voice of America, RFE/RL (Radio Free Europe/Radio Liberty) et certains de leurs services régionaux en ligne diffusés en russe et dans d'autres langues de la Fédération de Russie. La plupart d'entre eux ont été inscrits au registre le 5 décembre 2017, quelques ajouts ayant ensuite été effectués le 15 novembre 2019 et le 11 février 2020⁶¹. La dernière inscription en date concernait en fait l'entité juridique russe constituée pour diffuser les émissions de RFE/RL.

L'enregistrement d'un « média agent étranger » suit une procédure approuvée par l'ordonnance du ministère de la Justice qui est entrée en vigueur le 16 avril 2018⁶², alors que les « médias-agents étrangers » étaient tenus de présenter les documents requis pour leur enregistrement avant le 15 avril 2018. Cela a entraîné au moins un litige administratif qui s'est soldé par une amende à l'encontre de RFE/RL⁶³.

⁶⁰ Ministère de la Justice de la Fédération de Russie, Отчеты иностранных средств массовой информации, включенных в реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента (rapports sur les médias de masse étrangers inscrits au registre des médias étrangers qui exercent les fonctions d'agent étranger), <http://unro.minjust.ru/InoSMIRReports.aspx>.

⁶¹ Ministère de la Justice de la Fédération de Russie, Реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента (registre des médias étrangers qui exercent les fonctions d'agent étranger), <https://minjust.ru/devatelnost-v-sfere-nekommercheskih-organizacij/reestr-inostrannyh-sredstv-massovoy-informacii>.

⁶² Об утверждении порядка применения в отношении иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента, положений Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях", регулирующих правовой статус некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента (ordonnance n° 58 du ministère de la Justice de la Fédération de Russie du 28 mars 2018 sur l'approbation de la procédure d'application aux médias étrangers exerçant les fonctions d'agent étranger des dispositions de la loi fédérale n° 7-FZ du 12 janvier 1996 relatives aux organisations non commerciales qui régissent le statut juridique d'organisations non commerciales exerçant les fonctions d'agent étranger). Cette ordonnance est entrée en vigueur le 16 avril 2018, <http://base.garant.ru/71915522/>.

⁶³ Президент РСЕ/РС Том Кент: « Власти России препятствуют нашей деятельности » (Tom Kent, président de RFE/RL : « Les autorités russes entravent notre activité ») (Radio Liberty, 5 juillet 2018, <https://www.svoboda.org/a/29341157.html>).



Il est également important de noter que depuis 2012, parallèlement aux sanctions administratives, l'article 330.1 du Code pénal de la Fédération de Russie qualifie de délit de droit pénal tout refus délibéré de présenter les documents requis pour être enregistré en tant qu'agent étranger auprès du ministère de la Justice⁶⁴. La peine maximale pour ce délit est de deux ans d'emprisonnement.

En vertu des exigences des derniers amendements à la loi sur les médias, tous les médias étrangers qui exercent les fonctions d'agent étranger doivent constituer une entité juridique russe dans un délai d'un mois à compter de l'attribution de leur statut de média étranger et d'agent étranger⁶⁵. Ces entités juridiques russes peuvent, à leur tour, être également reconnues comme des « médias-agents étrangers » et être inscrites au registre susmentionné. Le non-respect de ces nouvelles exigences peut donner lieu à une décision judiciaire bloquant les sources d'information des organisations en infraction et leur diffusion.

Par ailleurs, les informations légales concernant un média enregistré fondé avec la participation d'une entité juridique russe qui exerce les fonctions d'agent étranger doivent mentionner le fait que ce média a été constitué par un média étranger qui exerce les fonctions d'agent étranger⁶⁶.

L'adoption de la loi sur les médias d'agents étrangers a eu un effet boomerang sur la loi FARA. En 2018, un projet de loi a été présenté au Congrès américain pour accroître les exigences de transparence pour les médias étrangers cherchant à exercer une influence aux Etats-Unis. La *Countering Foreign Propaganda Act* (loi visant à contrer la propagande étrangère) de 2018 prévoyait d'imposer aux médias contrôlés par un Etat étranger et opérant aux Etats-Unis de transmettre des déclarations semestrielles à la *Federal Communications Commission* (commission fédérale des communications- FCC) et d'afficher de façon bien visible un message informant le public américain sur l'Etat étranger finançant le contenu. Ce projet de loi portait modification de la loi de 1934 sur les communications en obligeant les médias étrangers à divulguer leurs actionnaires et leurs liens avec l'Etat, et la FCC à présenter des rapports réguliers au Congrès à cet égard. La loi imposait également aux médias étrangers de diffuser un « message visible » lors de leurs émissions,

⁶⁴ Article 330, par. 1, Уголовный кодекс Российской Федерации (Code pénal de la Fédération de Russie), http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/b858e785e1074f0000bb4a39d9ae0ec8cd65f067/.

⁶⁵ Article 3, par. 2, О внесении изменений в Закон Российской Федерации « О средствах массовой информации » и Федеральный закон « Об информации, информационных технологиях и о защите информации » (loi fédérale n° 426-FZ du 2 décembre 2019 portant modification de la loi de la Fédération de Russie sur les médias de masse et de la loi fédérale sur l'information, les technologies de l'information et la protection de l'information), <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd=F31F8FFA34D3AF8184338082268415F0&req=doc&base=LAW&n=339109&dst=100042&fld=134&REFFIELD=134&REFDST=1000000214&REFDOC=346768&REFBASE=LAW&stat=refcode%3D16876%3Bdstident%3D100042%3Bindex%3D448#8qbgitje1c>. Tous les médias considérés comme agents étrangers et enregistrés avant l'entrée en vigueur de cette disposition devaient également constituer une entité juridique russe avant le 1^{er} février 2020.

⁶⁶ Article 27, О средствах массовой информации (loi de la Fédération de Russie sur les médias de masse) dans sa version modifiée du 2 décembre 2019. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1511/.



c'est-à-dire un avertissement signalant que le contenu était produit pour le compte d'un gouvernement étranger⁶⁷. Ce projet de loi n'a pas été adopté⁶⁸.

⁶⁷ Bethany Allen-Ebrahimian et al., *New House Bills Take Aim at Foreign Propaganda: Two new measures try to provide Americans with greater disclosure about foreign influence.*, Foreign Policy, 20 mars 2018, <https://foreignpolicy.com/2018/03/20/new-house-bill-takes-aim-at-foreign-propaganda-russia-today-foreign-agent-manafort-fara/>.

⁶⁸ H.R. 5354 (IH), *Countering Foreign Propaganda Act* (loi visant à contrer la propagande étrangère) de 2018, <https://www.govinfo.gov/app/details/BILLS-115hr5354ih/summary>.



5. Le statut d'« agent étranger » appliqué aux particuliers exerçant des activités apparentées aux médias

La dernière série susmentionnée d'amendements à la loi sur les médias a élargi la portée de l'article 6 en prévoyant d'inclure les particuliers dans le champ d'application des dispositions régissant les « médias d'agents étrangers »⁶⁹. Les amendements ont été rédigés par un groupe de députés à la Douma d'Etat, dont Leonid Levin, secrétaire de l'Union russe des journalistes, et Pyotr Tolstoy, présentateur de télévision populaire. Il est intéressant de souligner que contrairement à l'usage, l'exposé des motifs du projet de loi ne précise pas les raisons de sa présentation au Parlement⁷⁰.

L'article 6 s'applique également aux deux catégories suivantes de personnes privées pouvant être assimilées à des « médias étrangers exerçant les fonctions d'agent étranger » :

- 1) les personnes participant à la diffusion ou la production des documents d'un « média d'agent étranger » ;
- 2) les personnes « qui diffusent des documents imprimés, audio, audiovisuels ou autres (y compris au moyen du réseau d'information et de télécommunication internet) destinés à un nombre illimité de personnes » (cette formulation reprend en partie la définition juridique d'un média de masse visée à l'article 2).

Ces deux catégories de personnes ne sont éligibles au statut d'agent étranger que si elles reçoivent (aussi) des fonds et/ou des biens d'Etats étrangers, de leurs entités publiques, d'organisations internationales ou étrangères, de ressortissants étrangers, de personnes apatrides ou de leurs représentants, de « médias d'agents étrangers » et/ou de personnes morales russes constituées par eux et/ou qui reçoivent des fonds et/ou des biens de ces sources. Le paiement ne doit pas nécessairement être lié à la diffusion ou à la production des reportages et des documents d'information⁷¹.

⁶⁹ О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (loi fédérale n° 426-FZ du 2 décembre 2019 portant modification de la loi de la Fédération de Russie sur les médias de masse et de la loi fédérale sur l'information, les technologies de l'information et la protection de l'information), <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201912020074>.

⁷⁰ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (exposé des motifs du projet de loi fédérale portant modification de la loi de la Fédération de Russie sur les médias de masse et de la loi fédérale sur l'information, les technologies de l'information et la protection de l'information), 20 décembre 2017.

⁷¹ О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (loi fédérale n° 426-FZ du 2 décembre 2019 portant modification de la loi de la Fédération de Russie sur les médias de masse et de la loi fédérale sur l'information, les technologies de l'information et la protection de l'information), <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201912020074>.



Les modifications permettent au ministère de la Justice d'appliquer à ces personnes les dispositions relatives aux agents étrangers de la loi sur les ONG. En particulier, ces personnes doivent être inscrites par le ministère de la Justice, en coordination avec le ministère des Affaires étrangères, au registre des médias étrangers qui exercent les fonctions d'agent étranger. Dès lors qu'elles répondent à la définition, elles sont tenues de se déclarer comme exerçant les fonctions d'agent étranger. A l'instar des personnes morales concernées, elles doivent constituer, dans un délai d'un mois, une entité juridique spécifique relevant de la juridiction russe pour diffuser publiquement leurs articles (y compris en ligne) et se présenter en tant que « média d'agents étrangers ».

Leurs activités doivent être surveillées conformément aux dispositions de la loi sur les ONG concernant les organisations exerçant les fonctions d'agent étranger. Comme le prévoient d'autres lois fédérales qui se réfèrent désormais à ce type de personnes, elles sont soumises à un régime juridique spécifique pour la participation, en tant qu'« agent (et/ou entité) de l'étranger », à des activités en lien avec des élections et des partis politiques, la sécurité nationale et les services de renseignement, le contrôle public des organes de l'Etat et la lutte contre la corruption, etc. Elles sont également soumises à des contrôles renforcés de leurs procédures fiscales, comptables et d'audit.

Des modifications supplémentaires de la loi IT (article 15.3) permettent au Roskomnadzor de bloquer l'accès aux informations diffusées par les « médias d'agents étrangers », si ces informations ne sont pas correctement signalées comme telles. Cette procédure de blocage doit encore être approuvée par le gouvernement.

Une autre loi faisant partie du même paquet inscrit à compter de février 2020 un nouvel article 19.34.1 au Code des infractions administratives (« Violation de la procédure dans le cadre de l'activité d'un média de masse étranger agissant en tant qu'agent étranger et/ou d'une entité juridique russe constituée par ses soins et agissant comme un agent étranger »)⁷². Cet article étend aux « agents de médias étrangers » l'application du cadre juridique instauré en 2012 pour les ONG ayant omis de s'enregistrer comme agents étrangers et de diffuser l'avertissement requis. L'article 19.34.1 se réfère à la fois aux médias et aux personnes physiques ayant le statut d'« agent étranger » et établit que les personnes physiques qui ne se conforment pas aux exigences du statut de « média-agent étranger » sont passibles d'une amende de 10 000 roubles, tandis que leurs agents ou leurs dirigeants s'exposent à une amende de 50 000 roubles et les personnes morales à une amende de 500 000 roubles. Une deuxième infraction entraîne respectivement des amendes de 50 000 roubles, 100 000 roubles et 1 million de roubles. L'article prévoit également des sanctions en cas de « grave violation » de la loi, ce qui recouvre trois violations ou plus en un an. La loi prévoit une amende de 100 000 roubles ou 15 jours de détention administrative pour une personne physique, une amende de 200 000 roubles pour les agents ou les dirigeants et de 5 millions de roubles pour les personnes morales. Les « structures » étrangères qui ne sont pas des personnes morales sont soumises au

⁷² (О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (loi fédérale n° 443-FZ du 16 décembre 2019 portant modification du Code des infractions administratives de la fédération de Russie), http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_340243/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/#dst100011).



même régime de sanction que les particuliers. Les amendes sont infligées par des fonctionnaires du ministère de la Justice.

Bien que cette nouvelle loi n'ait pas encore été appliquée dans la pratique et qu'aucune personne physique n'ait été ajoutée au registre des médias étrangers exerçant les fonctions d'agent étranger, les déclarations émanant du Parlement indiquent qu'elle sera appliquée de façon ciblée. L'un des coauteurs du projet de loi, Andrei Klimov, président de la Commission provisoire pour la protection de la souveraineté nationale et la prévention des interventions dans les affaires intérieures de la Fédération de Russie (voir ci-dessous), a déclaré dans une interview : « Si quelqu'un fait le compte-rendu d'un match de hockey-sur-glace ou un reportage sur la chasse aux papillons, il ne sera pas considéré comme un « agent étranger »⁷³.

⁷³ Ksenia Veretennikova, Elena Rozhkova, Депутаты готовы к обмену иноагентами (*Les députés sont prêts à échanger des agents étrangers*), Kommersant, 19 novembre 2019, <https://www.kommersant.ru/doc/4163652?query=%22иностранный%20агент%22%20СМИ>.



6. L'activité des commissions parlementaires

En lien avec les dernières modifications législatives imposant également aux médias étrangers installés en Russie de s'inscrire comme agents étrangers, la « Commission d'enquête sur les ingérences étrangères dans les affaires intérieures de la Russie » de la Douma d'Etat (ci-après « la Commission ») a été créée à titre provisoire en août 2019 et continue à mener des enquêtes et des audiences sur les activités des médias étrangers et des réseaux sociaux⁷⁴.

Quelques semaines seulement après sa création, la Commission a convoqué une réunion pour faire un rapport sur « les actes d'ingérence extérieure » du « radiodiffuseur international allemand Deutsche Welle »⁷⁵. Son principal méfait, semble-t-il, est un appel à participer à une manifestation à Moscou (« Moscou, sors [dans la rue] ! ») qui n'était pas autorisée par les autorités, appel qui a été publié sur le compte Twitter du radiodiffuseur⁷⁶. Des signes d'ingérence ont également été trouvés dans les reportages en russe figurant sur le site internet de Deutsche Welle au sujet d'un blogueur qui avait appelé à des représailles contre les enfants des agents des forces de l'ordre (il a été condamné à cinq ans d'emprisonnement pour cet appel en vertu de l'article 282 du Code pénal de la Fédération de Russie). Le communiqué de presse officiel concernant la réunion cite une déclaration du président de la Commission :

« [N]ous enverrons des documents au ministère de la Justice de la Russie avec une demande visant à inscrire Deutsche Welle sur la liste des médias exerçant les fonctions d'agent étranger. Cette proposition, qui est légitime et équivalente aux mesures prises par les pays occidentaux pour porter atteinte aux droits des médias russes, tels que Russia Today et Sputnik, vise à protéger les intérêts nationaux de la Fédération de Russie⁷⁷. »

Bien que cette proposition ait reçu un soutien unanime, à ce jour le « Registre des médias étrangers exerçant les fonctions d'agent étranger », ne mentionne que des médias américains (voir ci-dessus).

⁷⁴ Douma d'Etat de la Fédération de Russie, *Leonid Slutskiy: we will use the parliamentary resource to resist attempts to interfere in the elections*, 19 août 2019, <http://duma.gov.ru/en/news/46042/>; *The State Duma has established the Commission on the Investigation of Foreign Interference in Russia's Internal Affairs*, 10 septembre 2019, <http://duma.gov.ru/en/news/46176/>. La commission est constituée de représentants des quatre formations politiques et dirigée par le président de la Commission permanente de sécurité et de lutte contre la corruption, Vasilii Piskarev.

⁷⁵ Douma d'Etat de la Fédération de Russie, *Commission on Foreign Interference in Internal Affairs has completed its investigation into the Deutsche Welle case*, 27 septembre 2019, <http://duma.gov.ru/en/news/46406/>.

⁷⁶ Nikita Prokshin, *Госдума гонит немецкую волну (la Douma d'Etat met Deutsche Welle sous pression)*, *Kommersant*, 28 septembre 2019, <https://www.kommersant.ru/doc/4109239?query=%22иностранный%20агент%22%20СМИ>.

⁷⁷ Douma d'Etat de la Fédération de Russie, *Commission on Foreign Interference in Internal Affairs has completed its investigation into the Deutsche Welle case*, 27 septembre 2019, <http://duma.gov.ru/en/news/46406/>.



Plus récemment, la Commission travaillait sur « la couverture tendancieuse de certains médias occidentaux concernant les mesures prises par notre pays pour lutter contre l'épidémie de coronavirus⁷⁸. »

Apparemment, la plupart des éléments de preuve dans les enquêtes de la Commission sur l'ingérence des médias étrangers proviennent d'articles parus dans la presse nationale russe. Au cours d'une autre réunion de la Commission, son président a noté que « les parlementaires ont vérifié le contenu de certaines informations, ce qui a mis à jour dix mille articles négatifs de médias étrangers en Russie. Dans le même temps, la Commission n'a réussi à trouver qu'une centaine d'articles neutres ou positifs, soit cent fois moins⁷⁹ ... »

Les articles critiques des médias étrangers ciblant le public russe sont également un sujet de préoccupation pour une autre commission parlementaire : la Commission provisoire chargée de la protection de la souveraineté nationale et de l'ingérence dans les affaires intérieures de la Fédération de Russie a été créée en juin 2017 au sein du Conseil de la Fédération, la chambre haute du Parlement⁸⁰. Son dernier rapport annuel parvient à la conclusion suivante :

« La surveillance exercée par la Commission sur les médias étrangers qui, pendant cette période, ont exercé en russe et dans les langues des peuples de Russie et présentaient incontestablement des signes d'activités de propagande, a permis d'identifier douze médias qui apparaissent comme les plus actifs parmi ceux qui se livrent à des ingérences dans les affaires intérieures de la Fédération de Russie. Onze d'entre eux sont directement financés par des fonds ou des budgets provenant d'Etats étrangers⁸¹. »

Les douze médias mentionnés dans le rapport sont les services russophones de Voice of America, RFE/RL et leurs projets médiatiques (déjà inscrits au « Registre des médias étrangers exerçant les fonctions d'agent étranger »), ainsi que la BBC, Deutsche Welle et France Médias Monde. Le rapport note que tous reçoivent un financement public direct des Etats membres de l'OTAN, tandis qu'un autre membre, Meduza, portail d'information diffusé en russe, est décrit comme « enregistré en Lettonie (un Etat membre de l'OTAN)⁸² ». Le

⁷⁸ Douma d'Etat de la Fédération de Russie, *Commission on the Investigation of Foreign Interference is reviewing the publications of foreign media about the fight against coronavirus in Russia*, 5 avril 2020, <http://duma.gov.ru/en/news/48227/>.

⁷⁹ Douma d'Etat de la Fédération de Russie, *Russian media provided the members of the State Duma with information about the facts of foreign interference*, 17 octobre 2019, <http://duma.gov.ru/en/news/46661/>.

⁸⁰ Временная комиссия Совета Федерации по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации (site internet officiel de la Commission provisoire du Conseil de la Fédération pour la protection de la souveraineté des Etats et la prévention des interventions dans les affaires intérieures de la Fédération de Russie), http://council.gov.ru/structure/commissions/iccf_def/.

⁸¹ Ежегодный доклад Временной комиссии Совета Федерации по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации (rapport annuel de la Commission provisoire du Conseil de la Fédération pour la protection de la souveraineté des Etats et la prévention des interventions dans les affaires intérieures de la Fédération de Russie), 30 mai 2019, p. 19, <http://council.gov.ru/media/files/LlkgU7Df0m31nfsAg80N5d4TKFhy8UG.pdf>.

⁸² Ibid.



rapport cite également quelques-unes des lois examinées ci-dessus comme étant « liées aux activités de la Commission⁸³ ».

⁸³ Op. cit., pp. 75-76.



7. Le contrôle exercé par la Cour constitutionnelle

En 2013, un certain nombre de candidats, dont le délégué fédéral de la Russie aux droits de l'homme, Vladimir Loukine, et le responsable d'une ONG de développement des médias, ont contesté la loi relative aux « agents étrangers » devant la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie au motif que ses dispositions n'étaient pas conformes aux articles 13 (par.1 à 4), 19 (par. 1 et 2), 21 (par. 1), 29 (par. 1 et 3), 30 (par. 1), 32 (par. 1), 45, 46 (par. 1 et 2), 49, 51 et 55 (par. 3) de la Constitution⁸⁴. En 2014, la Cour a confirmé le texte de loi, estimant que la désignation « agent étranger » était conforme à l'intérêt général et aux intérêts de la souveraineté de l'Etat. Elle a également établi qu'aucun motif constitutionnel ne permettait d'affirmer que le terme « agent étranger » avait une connotation négative liée à l'époque soviétique et que, par conséquent, son utilisation n'avait « pas pour but de persécuter ou discréditer » des organisations. Cet avis était fondé sur les arguments suivants :

« Considérant que la Fédération de Russie, conformément au préambule de la Constitution de la Fédération de Russie⁸⁵, ne se considère pas comme étant hors de la communauté internationale, la réception de fonds étrangers par des organisations russes à but non lucratif impliquées dans des activités politiques ... ne saurait en soi jeter un doute sur la loyauté de ces organisations à l'égard de leur pays. Toute autre considération serait non seulement incompatible avec la nécessité constitutionnelle d'assurer la confiance et le respect mutuels des citoyens (et leurs associations) et de l'Etat, mais serait également contraire à l'article 21 (par. 1) de la Constitution de la Fédération de Russie, qui impose à l'Etat l'obligation de protéger la dignité de l'individu et ne lui permet pas de la déprécier. Par conséquent, le modèle juridique d'une organisation non commerciale exerçant les fonctions d'un agent étranger ne saurait impliquer une appréciation négative d'une telle organisation par l'Etat. Il n'est pas conçu pour susciter une attitude négative à l'égard de ses activités politiques et, par conséquent, ne saurait être perçu comme une manifestation de défiance ou le désir de discréditer une telle organisation non commerciale et/ou la finalité de ses activités⁸⁶. »

⁸⁴ Voir la traduction officielle de la Constitution russe en anglais, français et allemand sur <http://www.constitution.ru/fr/index.htm>.

⁸⁵ Ibid

⁸⁶ По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева (arrêt n° 10-P de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie du 8 avril 2014 dans l'affaire concernant la constitutionnalité des articles 6, par.2 et 32, par. 7 de la loi fédérale sur les organisations non commerciales, de l'article 29, par. 6 de la loi fédérale sur les associations publiques et de l'article 19.34, par. 1 du Code des infractions administratives de la Fédération de Russie, en lien avec les plaintes déposées par le Haut Commissaire aux droits de l'homme de la Fédération de Russie, la



Dans un avis divergent, le juge Vladimir Yaroslavtsev conteste l'interprétation ci-dessus de la loi relative aux « agents étrangers », faisant valoir que la notion d'« agent étranger » est arbitraire et ne repose sur aucun fondement objectif et raisonnable. Il poursuit en affirmant que dans cette affaire, le législateur contrevient à l'exigence constitutionnelle selon laquelle l'Etat a le devoir de protéger la dignité de l'individu et d'empêcher qu'elle soit dépréciée :

« Nous pensons que le modèle juridique d'une organisation non commerciale exerçant les fonctions d'un agent étranger implique une évaluation négative d'une telle organisation par l'Etat, est conçu pour inspirer une attitude négative à l'égard de ses activités politiques et, par conséquent, peut être perçu comme une manifestation de défiance ou le désir de discréditer une telle organisation non commerciale et/ou la finalité de ses activités⁸⁷. »

La Cour constitutionnelle s'est prononcée dans un autre arrêt sur la constitutionnalité des dispositions adoptées en 2014 dans la loi sur les médias qui limitent considérablement la participation étrangère dans les médias⁸⁸. Dans cette affaire, la demanderesse faisait valoir que l'article 19 (par. 1) de la loi sur les médias était contraire aux exigences des articles 6 (par. 2 et 3), 19 (par. 1), 28, 29 (par. 1, 3, 4 et 5), 34 (par. 1), 35 (par. 1, 2 et 3), 44 (par. 1 et 2), 45, 46 (par. 1), 54 (par. 1), 55 (par. 2 et 3), 56 (par. 3) et 62 (par. 2) de la Constitution⁸⁹. Néanmoins, la Cour n'a relevé que des problèmes mineurs concernant l'article modifié, tels que l'introduction d'une notion non identifiée de « participant aux médias de masse », et au demeurant, a validé ses dispositions juridiques. Les juges ont fait valoir leur position en se référant à la doctrine selon laquelle la sécurité nationale inclut aujourd'hui la sécurité de l'information, et celle-ci pourrait être en danger, si les médias sont contrôlés par des entités étrangères. Ils ont également fait référence au rôle particulier joué par les médias dans la formation de l'opinion publique, notamment pendant la campagne électorale (point 3 de l'arrêt).

Dans son avis [divergent], le juge Konstantin Aranovsky note que la Douma d'Etat n'a fourni aucun élément de preuve fiable permettant à la Cour d'établir les menaces correspondant aux restrictions contestées. Il remet donc en cause les fondements constitutionnels de ces dernières. Par ailleurs, il procède au constat suivant :

fondation Kostroma Centre to Support Public Initiatives et les citoyens G. Kuzmina, S.M. Smirensky et V.P. Yukechev), par. 3.1.

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd=8F4A0DFFBDA09E4AB89099FC2A8A7EFC&req=doc&base=LAW&n=161690&REFIELD=134&REFDST=100015&REFDOC=157962&REFBASE=LAW&stat=refcode%3D10881%3Bindex%3D38#8d2hp14zfc>.

⁸⁷ Особое мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации В.Г. Ярославцева (avis divergent du juge de la Cour constitutionnelle de la fédération de Russie V.G. Yaroslavtsev), op.cit.

⁸⁸ По делу о проверке конституционности статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" в связи с жалобой гражданина Е.Г. Финкельштейна (arrêt n° 4-P de la Cour constitutionnelle de la fédération de Russie du 17 janvier 2019 dans l'affaire concernant la constitutionnalité de l'article 19, par. 1 de la loi fédérale sur les médias de masse, en lien avec la plainte déposée par le citoyen E.G. Finkelstein),

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=1EE9E603DA2360118ED4348241544543&S ORTTYPE=0&BASENODE=1&ts=3453341505147876147340765&base=LAW&n=316142&rnd=2AEF49DC07E7D2DF6B4DE36C5F03F1D0#26e01dfiw4g>.

⁸⁹ Voir la traduction officielle de la Constitution russe en anglais, français et allemand sur <http://www.constitution.ru/fr/index.htm>.



« On ne saurait se contenter de justifier par la seule crainte des décisions législatives qui conduisent à des exceptions aux droits de l'homme. Un tel sentiment peut se respecter, mais nul n'est tenu de le partager et, qui plus est, de voir ses droits restreints pour un tel motif. Même si elle est sincère, une phobie ou une peur panique, avec tout le respect et la sympathie dus à ceux qui l'éprouvent, ne constitue pas en soi un objectif de protection des valeurs constitutionnelles justifiant de limiter les droits et les libertés. Les droits et libertés de la personne et du citoyen se retrouveraient dénués de toute protection si le paragraphe 3 de l'article 55 de la Constitution de la Fédération de Russie⁹⁰ nous permettait de traiter une simple aspiration subjective émanant d'un pressentiment craintif comme un objectif de protection suffisant⁹¹... »

⁹⁰ « Les droits et libertés de l'homme et du citoyen ne peuvent être limités par la loi fédérale que dans la mesure nécessaire pour protéger les fondements de l'ordre constitutionnel, de la moralité, de la santé, des droits et des intérêts légaux d'autrui, la garantie de la défense et de la sécurité de l'Etat. »

⁹¹ Мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации К.В. Арановского по делу о проверке конституционности статьи 19.1 Закона Российской Федерации « О средствах массовой информации » в связи с жалобой гражданина Е.Г. Финкельштейна (avis divergent du juge de la Cour constitutionnelle de la fédération de Russie K.V. Aranovsky dans l'affaire concernant la constitutionnalité de l'article 19, par. 1 de la loi de la Fédération de Russie sur les médias de masse, en lien avec la plainte déposée par le citoyen E.G. Finkelstein, 17 janvier 2019,

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=1EE9E603DA2360118ED4348241544543&SORTTYPE=0&BASENODE=1&ts=3453341505147876147340765&base=LAW&n=316142&rnd=2AEF49DC07E7D2DF6B4DE36C5F03F1D0#26e01dfiw4g>.



8. La pratique administrative et la jurisprudence

Le Roskomnadzor a déclaré qu'en 2018, il avait reçu 218 rapports concernant le financement étranger de médias, dont 44 radiodiffuseurs. Dans deux cas, il a infligé des amendes pour défaut de déclaration, notamment une amende très lourde, fin 2018, à l'encontre de l'éditeur du magazine en ligne *The New Times*⁹² pour avoir omis de lui fournir dans les délais impartis des informations sur son financement étranger. L'éditeur a écopé d'une amende de 22 250 000 roubles (soit, à l'époque, environ 300 000 euros), ce qui est considéré comme la plus forte amende dans l'histoire des médias russes⁹³. Le rédacteur en chef du magazine a également été condamné à une amende de 30 000 roubles. La décision a été confirmée en appel devant le tribunal d'instance et la cour d'appel de Moscou. La Cour suprême n'a trouvé aucun motif d'intervention⁹⁴. Un recours portant sur les décisions rendues est en cours devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Le ministère de la Justice fait état d'une pratique contraignante de procédures épinglant les manquements aux obligations légales incombant aux ONC-agents étrangers. Par exemple, en 2019, le fait de ne pas faire figurer l'avertissement spécifique aux « agents étrangers » sur les comptes de médias sociaux ou sur les publications a donné lieu à 49 procédures (contre 3 en 2018) concernant huit ONC (deux en 2018) et six agents d'ONC (un seul en 2018). Ces infractions ont été sanctionnées par des amendes à l'encontre de deux ONC (idem en 2018) et d'un agent d'une ONC (idem en 2018)⁹⁵. Le Roskomnadzor confirme ces chiffres et ajoute qu'en 2018, les contrevenants ayant manqué à l'obligation de publier un avertissement ont été condamnés à des amendes d'un montant total de 13,1 millions de roubles (dernières données disponibles). En 2017, ce chiffre était de 1,8 million de roubles⁹⁶.

Il existe une jurisprudence abondante sur l'application des dispositions de la loi relative aux « agents étrangers », notamment en ce qui concerne l'obligation de publier un avertissement. En réponse aux demandes du Roskomnadzor, les tribunaux ont établi que les ONC-agents étrangers engageaient leur responsabilité en cas de défaut de diffusion d'un avertissement sur leurs activités en même temps que leurs articles, même si ces

⁹² Human Rights Watch, *World Report 2020 (Events of 2019)*, 14 janvier 2020, <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/russia>.

⁹³ Yevgenia Albats, Дело о 22 млн штрафа The New Times (L'affaire de l'amende de 22 millions infligée à The New Times), *New Times*, 5 novembre 2018, <https://newtimes.ru/articles/detail/171867>.

⁹⁴ Arrêt de la Cour suprême de la Fédération de Russie du 6 mai 2019 dans l'affaire n° 5-AD-19-21, <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-06052019-n-5-ad19-21/>.

⁹⁵ Ministère de la Justice de la fédération de Russie, Доклад об осуществлении Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) в сфере деятельности некоммерческих организаций и об эффективности такого контроля (надзора) в 2019 году (Rapport sur la mise en œuvre du contrôle [dispositif de surveillance] de l'Etat par le ministère de la Justice de la Fédération de Russie sur les activités des organisations non commerciales et sur l'efficacité de ce contrôle [dispositif de surveillance] en 2019), 16 mars 2020, <https://minjust.ru/ru/print/448883>.

⁹⁶ Roskomnadzor, Публичный доклад Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций – 2018 (Rapport public 2018), 15 avril 2019, p. 56, https://rkn.gov.ru/docs/doc_2406.pdf.



articles sont publiés (diffusés) par des tierces parties. Les tribunaux considèrent que la mention « Cette organisation est inscrite au registre du ministère de la Justice de la Fédération de Russie répertoriant les organisations non commerciales exerçant les fonctions d'agent étranger » doit être visible non seulement sur la page d'accueil de l'ONG, mais sur toutes les pages internet présentant des articles. Un tel avertissement est également obligatoire pour les comptes des ONG sur les réseaux sociaux, tels que Facebook, Twitter et Instagram⁹⁷.

A Krasnodar, par exemple, l'association régionale des anciens élèves des collèges et universités et son président se sont vu infliger respectivement une amende de 150 000 roubles et 100 000 roubles par un tribunal d'instance pour manquement à l'obligation de publication d'un avertissement mentionnant leur statut d'agent étranger sur chaque page de leur site officiel⁹⁸. Le tribunal régional a infirmé la décision en appel, notamment parce que le tribunal d'instance n'avait pas tenu compte de l'avertissement dûment publié sur la page d'accueil du site internet, ni du fait que les articles incriminés remontaient à la période antérieure à l'enregistrement de l'ONG comme agent étranger. Il a renvoyé l'affaire devant le même tribunal pour une nouvelle audience⁹⁹. Après un nouvel examen, le tribunal d'instance a infligé en juillet 2016 une amende de 50 000 roubles au président¹⁰⁰. Cette décision a été confirmée en appel par le tribunal régional en septembre 2016, qui a relevé que « certains articles de l'ONG » avaient été publiés sans l'avertissement requis¹⁰¹. Il convient de noter que cette ONG a formé plusieurs recours depuis 2014 contre la décision du ministère de la Justice de l'inscrire au registre des agents étrangers, et qu'en avril 2016, elle a été radiée dudit registre au motif qu'elle avait « cessé d'exercer les fonctions d'un agent étranger. » Son site internet ne contient actuellement aucune publication de l'ONG.

Dans une affaire plus récente, le tribunal d'instance de Samara a condamné l'ONG Park Gagarina et sa directrice à une amende de 500 000 roubles pour la publication par le site d'information en ligne de Park Gagarina de plusieurs articles sur le réseau social VKontakte sans avoir signalé correctement qu'il s'agissait de documents provenant d'un « agent étranger »¹⁰².

⁹⁷ Voir notamment Штрафы за немаркировку 'мемориальных' ресурсов. 2019-2020 (amendes pour défaut de signalisation des ressources de Memorial en 2019-2020), recueil des sanctions administratives et des procédures judiciaires à l'encontre d'une seule ONG, Memorial, pour manquement à l'obligation de publier un avertissement,

<https://docs.google.com/document/d/1a3eeeyUiPMUNxZt7zZbVWTPRvOcaug1BOUULtfpzbE0/edit>. En date du 28 avril 2020, cette ONG s'est vu infliger au total 4,7 millions d'amendes à la suite de 26 comparutions.

⁹⁸ Анна Перова, Иностраный агент спорит с Роскомнадзором о точке входа (Un agent étranger en conflit avec le Roskomnadzor au sujet du point d'entrée), Kommersant, 4 mars 2016, <https://www.kommersant.ru/doc/2931701>.

⁹⁹ Tribunal d'instance de Krasnodar, jugement n° 12-1589/2016 du 18 mai 2016, <https://sudact.ru/regular/doc/85KLwGqjSvj/>.

¹⁰⁰ Georgy Ivanushkin, Суд оштрафовал председателя Краснодарской краевой общественной организации выпускников вузов (Le tribunal inflige une amende au président de l'organisme public régional des diplômés des collèges de Krasnodar, ACI, 27 juillet 2016, <https://www.asi.org.ru/news/2016/07/27/134929/>.

¹⁰¹ Tribunal d'instance de Krasnodar, jugement n° 12-3732/2016 du 21 septembre 2016, <https://sudact.ru/regular/doc/BxCPn6DJJRLR>.

¹⁰² АНО «Парк Гагарина» и ее директора оштрафовали как «иностранных агентов» (L'ONG Park Gagarina et sa directrice condamnées à une amende en tant qu'agents étrangers), site d'information en ligne de Park Gagarina, 19 février 2020, <https://www.parkgagarina.info/index.php/politika/30853-ano-park-gagarina-i-ee-direktora-oshtrafovali-kak-inostrannykh-agentov.html>.



9. La réponse internationale

Selon les termes d'Amnesty International, la loi russe relative aux agents étrangers « a eu des répercussions dans d'autres pays de l'ex-Union soviétique et au-delà, où d'autres lois limitant l'accès aux financements étrangers ont été adoptées. » A titre d'exemple, l'organisation cite les lois adoptées en Azerbaïdjan (2013), au Kazakhstan (2016), au Tadjikistan (2015) et en Biélorussie (2015)¹⁰³.

La Hongrie a adopté sa loi sur la transparence des organisations financées par l'étranger en 2017¹⁰⁴. Cette loi exige, entre autres, que la mention « organisation bénéficiant d'un financement étranger » figure sur le site internet et sur les publications des entités concernées. Les ONG nationales ont critiqué cette exigence qui, selon elles, ont pour effet de « stigmatiser leur opinion : celle-ci sera toujours assortie d'un message de discrédit indiquant que la source des opinions exprimées est au service d'autres intérêts que ceux de la nation et la société hongroises¹⁰⁵. » Dix-huit ONG ont déposé plainte contre cette loi devant la Cour européenne des droits de l'homme en janvier 2018. Elles s'appuyaient notamment sur la recommandation du Conseil de l'Europe concernant le statut des organisations non gouvernementales, selon laquelle « [l]a production de rapports devrait être subordonnée à l'obligation de respecter les droits des donateurs, des bénéficiaires et du personnel, ainsi qu'au droit de protéger la légitime confidentialité des activités commerciales¹⁰⁶. »

Il y a eu également quelques tentatives infructueuses de suivre la même politique que la Fédération de Russie. En 2014, des dispositions relatives aux « associations non gouvernementales exerçant les fonctions d'agent étranger », quasiment identiques à celles de la loi russe relative aux agents étrangers, ont été brièvement introduites dans la loi ukrainienne de 2013 sur les associations publiques. En matière de fiscalité, un régime spécial a été également prévu dans le Code général des impôts ukrainien. Ces deux dispositifs ont été abrogés deux semaines plus tard sous la pression des manifestants de Maïdan¹⁰⁷.

¹⁰³ Amnesty International, *Des lois conçues pour museler : la répression mondiale des organisations de la société civile*, Londres, 2019, p. 22, <https://www.amnesty.org/download/Documents/ACT3096472019FRENCH.PDF>.

¹⁰⁴ Voir le texte de la loi LXXVI de 2017 sur la transparence des organisations recevant des financements étrangers sur <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1700076.tv#lbj1idea8c>.

¹⁰⁵ Hungarian Helsinki Committee et Hungarian Civil Liberties Union, *SHORT ANALYSIS OF THE PROPOSED HUNGARIAN BILL ON FOREIGN FUNDED NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS* (analyse sommaire du projet de loi de la Hongrie sur les ONG financées par l'étranger), 11 avril 2017. <https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/NGO-Bill-HU-short-analysis-0411-final.pdf>.

¹⁰⁶ Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 10 octobre 2007, lors de la 1006^e réunion des Délégués des Ministres, <https://www.coe.int/fr/web/ingo/legal-standards-for-ngos>.

¹⁰⁷ О внесении изменений в Закон Украины "О судостроительстве и статусе судей" и процессуальных законов о дополнительных мерах защиты безопасности граждан (loi ukrainienne n° 721-VII du 16 janvier 2014 portant modification de la loi ukrainienne sur le système judiciaire et le statut des juges et règles procédurales sur les mesures supplémentaires concernant la sécurité des citoyens). Voir le texte (en russe) sur http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=65129.



En 2013, le projet de loi « portant complément et modification de certaines lois de la République kirghize » proposait certains changements qui, conjointement, imposaient aux groupes de la société civile et aux ONG menant des activités « politiques » non définies de se déclarer comme des « agents étrangers » et de publier un avertissement correspondant sur toutes leurs publications imprimées. Le projet de loi chargeait également le ministère national de la Justice d'effectuer une série d'audits et de contrôles auprès de chaque groupe considéré comme un « agent étranger ». Un examen du projet de loi, réalisé conjointement par des organisations intergouvernementales, a établi que « la qualification d'une organisation non commerciale comme agent étranger et l'obligation qui lui est faite d'inclure une mention indiquant qu'un agent étranger est à l'origine de tous les documents publiés ou diffusés par une telle ONG..., de même que les obligations de déclaration supplémentaires qui découlent de cette signalisation... représentent sans aucun doute une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'association et à la liberté d'expression sans discrimination¹⁰⁸. » A la suite de vives critiques de la part des parties prenantes nationales et internationales, l'introduction de la notion d'« agent étranger » a été refusée en deuxième lecture, tandis que l'ensemble du projet de loi a été rejeté en troisième lecture en 2016¹⁰⁹.

En Slovaquie, le Parlement a débattu en 2016 d'un amendement à la loi sur les organisations non commerciales introduisant le terme « agent étranger » pour désigner les ONG qui perçoivent des subventions de personnes physiques ou morales étrangères et « agissent sur ordre, demande, sous l'influence ou le contrôle d'une personne physique ou morale étrangère » et sont « financées par un agent étranger ». Proposition a également été faite d'obliger ces ONG à faire figurer sur tout document concernant leurs activités et leurs informations une mention signalant « Attention ! Agent étranger » dans une police de la même taille que le nom de l'organisation. L'amendement proposait également la création d'un registre des « agents étrangers » et la possibilité pour les tribunaux de « dissoudre une organisation si elle constitue une menace pour l'ordre constitutionnel, la sécurité ou la défense de la République slovaque. » L'amendement proposé n'a pas été adopté¹¹⁰.

¹⁰⁸ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH). *Draft Joint Interim Opinion on the Draft Statute amending the Statute on non-commercial organisations and other Legislative Statutes of the Kyrgyz Republic*. Strasbourg, Varsovie, 7 octobre 2013. CDL(2013)049. Avis de la Commission de Venise n° 738/2013, avis du BIDDH n° FOASS-KYR/239/2013, par. 47, <https://www.legislationline.org/legislation/section/legislation/country/20/topic/1>.

¹⁰⁹ Кыргызстан отказывается от термина «иностранный агент» в отношении НКО (Le Kirghistan renonce à l'utilisation du terme « agent étranger » en lien avec les ONG), agence de presse Ferghana.Ru, 15 avril 2016, <https://www.ferghananews.com/news/24663>.

¹¹⁰ Elena Gallová Kriglerová et. al., *Standing and operational space of non-governmental organisations (NGOs) in contributing to respecting and promoting fundamental rights in EU Member States: Slovakia*, Center for the Research of Ethnicity and Culture European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 2017, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/slovakia-civil-space_en.pdf.

Une publication
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel

