



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

CONF/EXP(2026)1

10 Février 2026

ÉVOLUTIONS RÉCENTES DÉFAVORABLES POUR LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES EN EUROPE

Étude préparée par le
Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG
de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe

Les opinions exprimées dans ce document relèvent de la responsabilité de leur(s) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle du Conseil de l'Europe.

A.	INTRODUCTION	4
B.	ÉVOLUTION DU CADRE RÉGLEMENTAIRE	5
	<i>Législation sur les «agents étrangers»</i>	6
	<i>Législation restreignant les activités substantielles des ONG</i>	9
	<i>Lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et réglementations financières connexes</i>	12
	<i>Critères d'octroi de fonds publics</i>	13
	<i>Incriminations</i>	177
C.	DÉFIS FINANCIERS ET GESTIONNAIRES DES ONG EUROPÉENNES	19
	<i>Collecte de fonds</i>	19
	<i>Dépenses et fiscalité</i>	22
	<i>Personnel</i>	24
D.	RECOURS JURIDIQUES ET OPPOSITION AU DURCISSEMENT DE LA SITUATION	25
	<i>Recours internationaux</i>	25
	<i>Recours internes</i>	26
E.	CONCLUSION	28

RÉSUMÉ

La présente étude vise à examiner les nouvelles tendances observées dans la situation des organisations non gouvernementales (ONG) en Europe en 2024 et 2025, dans le prolongement de l'étude sur la « Stigmatisation des organisations non gouvernementales en Europe ».

Sa préparation a été particulièrement motivée par la pression exercée sur l'espace civique résultant des coupes budgétaires et de politiques hostiles aux ONG aux États-Unis, ainsi que par la prolifération en Europe de législations restrictives qui reproduisent, à des degrés divers, les lois russes sur les « agents étrangers ».

Sur la base des réponses à un questionnaire reçues des ONG de 30 pays, dont 28 sont membres du Conseil de l'Europe, l'étude met en évidence les effets concrets de ces politiques sur le fonctionnement quotidien des ONG, leur résilience et les mesures que les États et les institutions internationales doivent prendre.

Elle traite d'abord des évolutions réglementaires concernant les ONG, puis présente les grandes lignes des évolutions financières connexes et leur incidence sur le fonctionnement du secteur des ONG. Elle se termine par une discussion sur le fonctionnement et l'efficacité des recours que les ONG ont cherché à mettre en œuvre pour lutter contre les restrictions imposées à l'espace civique.

La prolifération des lois d'inspiration russe sur les « agents étrangers » et la présentation de projets de loi sur les « agents étrangers » dans plusieurs pays du continent, même s'ils ont été mis en suspens ou rejetés, ont normalisé la suspicion à l'égard des ONG, y compris au niveau de l'UE, même si elle est infondée. Il est désormais courant de faire référence à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme pour justifier les restrictions imposées au fonctionnement des ONG, même si leurs activités ne présentent aucun risque de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. La criminalisation des défenseurs des droits humains est devenue une réalité. L'accès au financement est devenu beaucoup plus difficile, de nombreuses sources ayant été coupées, et les restrictions imposées au fonctionnement de certains groupes d'ONG se multiplient. Pourtant, certains États européens sont devenus un refuge plus sûr pour les ONG de défense des droits humains et des médias provenant de pays restrictifs et répressifs.

Au cours des deux dernières années, les ONG de la plupart des domaines ont été confrontées à une détérioration de leur environnement opérationnel. Si l'UE et le Conseil de l'Europe continuent de souligner l'importance de la société civile et de la liberté d'association dans leurs discours, cet engagement ne s'accompagne souvent pas d'actions politiques ou d'un soutien financier suffisants. De plus, si les tribunaux, tant au niveau national qu'international, ont soutenu la société civile dans ses contestations contre les mesures restrictives, leurs jugements (à quelques exceptions près) sont rendus tardivement, ne sont pas appliqués ou aboutissent à la proposition de nouvelles restrictions en remplacement de celles jugées illégales.

Le risque d'une nouvelle inaction est l'érosion continue de l'espace civique, la diminution de la capacité des ONG à influencer les politiques fondées sur des données probantes et l'affaiblissement de la protection des groupes vulnérables tels que les victimes dont les droits dépendent d'un plaidoyer fort.

A. INTRODUCTION

1. La présente étude fait suite à celle intitulée [« Stigmatisation des organisations non gouvernementales en Europe en 2024 »](#)¹ et vise à aborder les nouvelles tendances dans la situation des organisations non gouvernementales (« ONG ») en Europe au cours des années 2024 et 2025. Le rapport de 2024 a mis en évidence² un phénomène généralisé et préoccupant de stigmatisation des ONG en Europe, qui continue de se développer. Les ONG qui auraient été particulièrement stigmatisées comprenaient celles actives dans le domaine des droits de l'homme et des minorités et de la protection de l'environnement, ainsi que celles agissant en tant que chiens de garde (lutte contre la corruption et journalisme d'investigation). Parmi les formes de stigmatisation identifiées dans le rapport figuraient : les mesures législatives ; l'absence de protection juridique efficace ; les campagnes de dénigrement dans les médias ; les agressions physiques ; l'accès limité aux fonds publics ; et l'exclusion du processus décisionnel.
2. La présente étude a été motivée en particulier par la pression exercée sur l'espace civique résultant des coupes budgétaires et des politiques anti-ONG aux États-Unis, ainsi que par la prolifération en Europe de législations restrictives qui reproduisent, à des degrés divers, les lois russes sur les « agents étrangers ». Deux ans seulement après l'étude de 2024, les changements induits par ces deux séries de politiques étaient manifestes et nécessitaient une mise à jour de l'analyse qui y figurait.
3. Quels effets concrets ont ces politiques sur le fonctionnement quotidien des ONG en Europe ? Comment les ONG européennes touchées par l'une ou l'autre de ces vagues restrictives naviguent-elles dans ces eaux tumultueuses ? La résilience est-elle suffisante et quelles mesures doivent prendre les États individuels et les institutions internationales, comme le Conseil de l'Europe ? Voici quelques-unes des questions auxquelles la présente étude vise à répondre.
4. Le Conseil d'experts a élaboré un questionnaire et l'a diffusé aux ONG de tous les États membres du Conseil de l'Europe, ainsi qu'au Bélarus, au Kosovo* et à la Russie. L'analyse qui en résulte est basée sur 76 réponses au questionnaire provenant de 30 pays, dont 28 étaient des États membres du Conseil de l'Europe.
5. Une majorité de réponses provenaient de Türkiye (8), suivie de la Grèce (6), de la Belgique (6, mais dont 5 sont enregistrées à Bruxelles à des fins de plaidoyer auprès de l'Union européenne (« UE »)), de la Géorgie (5), l'Allemagne (5, dont 4 sont enregistrées en Allemagne pour travailler dans d'autres pays), la Hongrie et le Royaume-Uni (4 chacune), l'Autriche (4, mais 3 d'entre elles sont des sections du même réseau national), l'Espagne, l'Ukraine, la Serbie, la République slovaque (3 chacune), la France, la République de Moldova, l'Arménie (2 chacune), etc. L'Italie n'a pas répondu, alors même que sa législation d'urgence de 2025 a suscité des inquiétudes quant à l'évolution défavorable de la situation des ONG dans ce pays.³

¹ Ce document a été préparé en même temps que le rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui se limitait aux États membres de l'Union européenne.

² Paragraphes 196 à 198.

³ Décret-loi n° 48 du 11 avril 2025. Pour les critiques formulées par la société civile, voir : Forum civique européen, [Italie : la loi sur la sécurité a été promulguée en juin 2025, mais ses mesures étaient déjà appliquées avant son adoption](#) ; Civicus, [Ce décret sur la sécurité est la plus grande atteinte au droit de manifester dans l'histoire de la République italienne](#) ; et ASSEDEL, [Les droits humains en danger : analyse du projet de loi italien sur la sécurité \(Decreto Sicurezza\) et de son impact sur les libertés fondamentales](#).

6. Bien que les réponses ne reflètent pas pleinement les pressions subies par les ONG en Europe, elles donnent un bon aperçu des difficultés rencontrées par bon nombre d'entre elles.
7. La préparation de cette étude a également tenu compte des tendances observées dans la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme et des cours et tribunaux nationaux, ainsi que dans les avis de la Commission de Venise.
8. Cette étude traite d'abord des évolutions réglementaires concernant les ONG, puis présente les grandes lignes des évolutions financières connexes et leur incidence sur le fonctionnement du secteur des ONG. Elle se conclue par une discussion sur le fonctionnement des recours utilisés par les ONG pour contrer les restrictions imposées à l'espace civique, et l'efficacité des recours.

B. ÉVOLUTION DU CADRE RÉGLEMENTAIRE

9. Au cours de la période considérée, plusieurs pays ont envisagé d'adopter des lois sur les « agents étrangers » à l'instar de la Russie, voire les ont adoptées. Ainsi, parmi les États membres du Conseil de l'Europe, *la Republika Srpska* en Bosnie-Herzégovine, la Géorgie et la République slovaque ont promulgué une telle législation. La Bulgarie, la République de Moldova et le Monténégro ont tous envisagé de le faire, mais leurs projets de loi ont échoué à différents stades de la procédure parlementaire. Une législation restrictive a également été proposée en Hongrie, mais son examen reste reporté.
10. Au-delà des lois sur les « agents étrangers », les États membres du Conseil de l'Europe ont envisagé – et dans certains cas adopté – des législations restreignant des activités importantes des ONG. Ces restrictions ont ainsi été associées à des réglementations anti-blanchiment et contre le financement du terrorisme, à des critères d'accès au financement public et à l'incrimination pure et simple de certaines activités.
11. Ces deux séries de développements seront traitées tour à tour.

Législation sur les « agents étrangers »

12. Les lois sur les « agents étrangers », même celles qui sont plus restrictives, à l'image de celles adoptées en Russie, peuvent prendre de nombreuses formes. Leurs auteurs les « déguisent » et prétendent qu'elles s'inspirent d'un modèle américain (le *Foreign Agents Registration Act*, ou « FARA ») supposé plus respectable que le modèle de Vladimir Poutine.
13. Pourtant, tous ces textes ou projets de loi ont un point commun, à savoir la création d'un groupe spécifique d'ONG, défini de manière aussi vague que possible, afin de lui appliquer des restrictions ciblées. Le groupe le plus souvent retenu pour être soumis à un traitement spécial est celui des ONG recevant des fonds de l'étranger. Cette question a refait régulièrement surface même après que la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour européenne ») a estimé que le fait de sélectionner un groupe d'organisations pour leur réserver un traitement spécial serait contraire aux exigences de l'article 11 de la Convention (liberté d'association).⁴

⁴ *Ecodefence et autres c. Russie*, nos 9988/13 et autres, 14 juin 2022.

14. La Fédération de Russie est le principal promoteur des lois sur les « agents étrangers » depuis plus d'une décennie. Une synthèse détaillée de sa législation est disponible dans les arrêts de la Cour qui la jugent contraire à la Convention européenne des droits de l'homme.⁵
15. Au cours de la période couverte par le présent rapport, l'article 21 de la loi de 2022 sur la protection contre l'influence étrangère, qui énumère 21 interdictions pour les personnes répertoriées par le ministère de la Justice comme « agents étrangers », a été modifié pour inclure, entre autres, l'interdiction d'enseigner dans des établissements publics, d'enseigner et de diffuser de quelque manière que ce soit des connaissances en dehors des établissements d'enseignement - comme une interdiction des « activités d'éducation » (*просветительская деятельность*), de produire des informations destinées aux mineurs ou de percevoir des revenus provenant de biens intellectuels et immobiliers ; les recettes ainsi générées sont versées sur un compte bancaire spécial dont l'« agent étranger » concerné ne peut disposer tant qu'il est considéré comme tel, c'est-à-dire à vie. Un projet de loi est actuellement à l'étude afin de porter le taux d'imposition sur le revenu des agents étrangers à 30 % (contre 13 % pour les autres contribuables résidents).
16. Malgré la position sans équivoque de la Cour européenne, en mai 2024, le Parlement géorgien, passant outre le veto présidentiel, a adopté une loi sur la transparence de l'influence étrangère (communément appelée « loi russe »). Elle oblige les entités non commerciales (ONG) et les médias qui reçoivent plus de 20 % de leur financement de l'étranger à s'enregistrer publiquement en tant qu'« organisations poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère ». Elle prévoit en outre la publication annuelle de revenus étrangers, introduit des obligations de déclaration et confère au ministère de la Justice le pouvoir de surveiller et d'identifier les organisations auxquelles la loi peut s'appliquer. Les sanctions en cas de non-enregistrement ou de non-respect sont des amendes de plusieurs milliers de lari géorgiens (1 euro équivaut à environ 3 lari). La loi prévoit également la possibilité d'un enregistrement forcé dans le cas où une organisation serait considérée comme soumise à l'obligation d'enregistrement. La loi n'a pas encore été appliquée et la majorité des principales ONG de défense des droits humains ne se sont pas enregistrées.⁶
17. En avril 2025, la loi géorgienne sur la transparence de l'influence étrangère a été suivie par une « loi sur l'enregistrement des agents étrangers (FARA) », entrée en vigueur le 1^{er} juin 2025. Cette nouvelle loi est encore plus stricte : elle introduit la responsabilité pénale des personnes physiques ou morales qui refusent de s'enregistrer dans le cadre du régime des agents étrangers. La loi élargit la définition du terme « agent » pour inclure les personnes qui mènent des « activités politiques » dans l'intérêt ou sous le contrôle ou avec le financement de « mandants étrangers » (gouvernements étrangers, organisations ou personnes à l'étranger). L'Agence anti-corruption, chargée de l'application de la loi, a déjà envoyé des lettres à une trentaine d'organisations, leur demandant des informations très détaillées, y compris les données personnelles des bénéficiaires, puis leur a envoyé une lettre supplémentaire leur enjoignant de s'enregistrer en tant qu'« agent » (au sens de la loi), leur demandant les raisons de leur non-enregistrement et leur rappelant leur responsabilité pénale.⁷

⁵ *Ibid.* ; voir également *Kobaliya et autres c. Russie*, nos [39446/16](#) et autres, 24 octobre 2024.

⁶ Voir également l'[avis](#) du Conseil d'experts sur cette loi.

⁷ <https://idfi.ge/en/the-georgian-dream-has-started-a-new-stage-of-repressions-against-civil-society-targeting-up-to-30-georgian-non-governmental-organizations?fbclid=IwY2xjawM92zpleHRuA2F1bQlxMQABHqYsLORP3eq29zoK8hmY0QT2CtRK0QGpCDkZdPQ01Iz6jjypTvOpZ811J>. Voir également l'[avis](#) du Conseil d'experts sur cette loi.

18. Dans le cadre d'une nouvelle mesure de répression à l'encontre des ONG, également en avril 2025, le gouvernement géorgien a adopté des modifications à la loi sur les subventions qui interdit de recevoir des aides étrangères à moins que l'organisation donatrice n'obtienne l'accord préalable du gouvernement (ou de l'autorité désignée). Les donateurs doivent soumettre les projets d'accords de subvention au gouvernement ou à un organisme désigné pour examen/approbation. Si une organisation reçoit une subvention sans cette autorisation, l'ONG s'expose à des amendes équivalentes au double de la valeur des fonds reçus. Lorsque les organisations refusent de fournir des informations, les autorités saisissent le tribunal et, par décision judiciaire, obtiennent l'accès aux informations (y compris en demandant indirectement des données sur les bénéficiaires). Le non-respect d'une décision de justice est également passible de sanctions pénales.
19. La République slovaque a adopté sa propre version de la législation sur les « agents étrangers », mais celle-ci n'a pas été appliquée. Elle imposait des exigences de conformité supplémentaires, notamment la publication obligatoire de tous les contrats et factures financés par des sources publiques, ainsi que la divulgation des donateurs. Ces obligations auraient entraîné des coûts administratifs et de conformité supplémentaire. Alors que la rédaction du présent rapport touchait à sa fin, la Cour constitutionnelle slovaque a déclaré la loi inconstitutionnelle.⁸
20. En Bosnie-Herzégovine, dans l'entité *Republika Srpska*, une loi dont le contenu est comparable aux versions originales de la loi russe sur les agents étrangers a également été finalement adoptée après avoir été retardée et reprogrammée à plusieurs reprises. Elle n'a pas encore été mise en application, mais les associations de l'entité craignent que des pressions soient exercées même sans sa mise en œuvre formelle. La loi a été suspendue par la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine⁹, mais rien ne garantit que la décision de cette cour puisse empêcher à tout moment son application *de facto*.
21. La Serbie a examiné un projet de loi similaire, qui est actuellement mis de côté. Selon ce projet, toute organisation recevant plus de la moitié de son financement de l'étranger serait tenue de s'enregistrer en tant qu'« agent d'influence étranger » dans un registre public tenu par le ministère de la Justice. Toutes les déclarations publiques et tous les documents publiés par ces organisations devraient porter cette mention, les identifiant ainsi comme agissant pour le compte d'intérêts étrangers. Le non-respect de cette obligation entraînerait des sanctions sévères, notamment des amendes élevées pour les organisations et les personnes occupant des postes de direction. Les organisations serbes ont exprimé leur inquiétude quant au fait que, même lorsque leur financement est officiellement approuvé, les exigences de qualification prévues par la loi et la suspicion qu'elle suscite peuvent avoir un impact sur la perception du public quant à l'intégrité des organisations, ralentir leurs activités et compromettre considérablement leur capacité opérationnelle.
22. Plusieurs autres projets de loi ont été examinés, mais n'ont jusqu'à présent pas été soumis au Parlement.
23. Ainsi, un projet de loi sur les « agents étrangers » en Bulgarie, qui visait à la fois les ONG et les entreprises, a été rejeté grâce à une campagne publique menée conjointement par des organisations à but lucratif et à but non lucratif.

⁸ ÚS SR, PL. ÚS 11/2025-116, 17 décembre 2025. Voir également [l'avis](#) du Conseil d'experts.

⁹ Pour plus de précisions sur les recours juridiques, voir ci-après.

24. Une proposition de directive de la Commission européenne est également en cours de discussion, qui imposerait des exigences relatives à la représentation des intérêts au nom de pays tiers. Sa formulation vague risque d'englober des activités plus larges des ONG.¹⁰ En conséquence, elle pourrait encore les stigmatiser et la charge administrative pourrait également entraver le fonctionnement des petites ONG. L'Allemagne et d'autres États membres de l'UE ont exprimé leurs préoccupations au sujet de cette loi, craignant qu'elle ne reflète les régimes répressifs.¹¹
25. De plus, en mars 2025, en République de Moldova, une faction de l'opposition, le Bloc des communistes et des socialistes, a soumis au Parlement un projet de loi sur les agents étrangers.¹² Ce projet de loi constitue une menace sérieuse pour la liberté d'association et l'accès au financement, visant à faire taire les voix indépendantes et à réduire l'espace civique. Il obligerait les « agents étrangers » à s'enregistrer dans les 30 jours suivant la réception de fonds de l'étranger, à soumettre des rapports trimestriels sur leurs activités et leur financement, et à « labelliser » leurs publications. Les ONG pourraient être soumises à des restrictions limitant la surveillance des élections, la participation à la prise de décision et la défense des droits humains et des institutions démocratiques. Le non-respect de ces dispositions pourrait entraîner des amendes, la suspension des activités pendant une période pouvant aller jusqu'à six mois ou la dissolution ordonnée par un tribunal.¹³
26. En outre, même si la Türkiye n'a pas adopté sa propre loi sur les « agents étrangers », à la suite d'une modification apportée le 9 juillet 2020 au règlement sur les associations, les fondations et associations étrangères doivent désormais également informer les autorités lorsqu'elles reçoivent des dons, en espèces ou en nature, provenant de l'étranger, y compris de leur propre siège. Auparavant, les fonds provenant du siège étaient exemptés de cette obligation. Plus récemment, cependant, selon les réponses d'une organisation, les ONG recevant des financements étrangers ont souvent été la cible de campagnes de dénigrement de la part des médias et des responsables politiques. En 2024, le gouvernement a proposé le projet de loi sur les « agents d'influence », qui aurait incriminé les activités jugées conformes aux intérêts d'États ou d'organisations étrangers et perçues comme préjudiciables à la sécurité ou aux intérêts politiques de la Türkiye. Le libellé vague du projet de loi aurait pu exposer les ONG recevant des financements étrangers à des enquêtes pénales. Le projet de loi a été abandonné à la fin de l'année.¹⁴
27. Le développement le plus récent est la déclaration du nouveau gouvernement tchèque dans son programme visant à « empêcher l'utilisation des fonds publics à des fins

¹⁰ Voir [le paquet « Défense de la démocratie » de l'UE : la proposition de directive manque de clarté et de sécurité juridique sur des définitions clés | ECNL](#).

¹¹ Voir <https://www.ft.com/content/2a1e35b6-54b7-4601-a62d-78e16af88838>, <https://verfassungsblog.de/this-is-not-a-foreign-agents-law>, <https://corporateeurope.org/en/2025/01/european-right-wing-mission-silence-ngos> et <https://ecnl.org/publications/eu-defence-democracy-package-proposal-directive-lacks-clarity-and-legal-certainty-key>.

¹² Voir <https://www.parlament.md/material-details-md.nspx?param=21fa86ed-8c64-413e-b19a-a796e037c1fb>

¹³ Voir <https://csometer.info/updates/moldova-opposition-introduces-draft-foreign-agents-law-parliament>.

¹⁴ Voir la sous-section « Criminalisation » pour plus de détails sur ce dernier point.

d'activisme politique » et à obliger les ONG recevant des financements étrangers à s'identifier comme telles.¹⁵ Cette proposition a été critiquée car elle rappelle des législations hongroise et russe similaires et vise principalement les associations de journalistes d'investigation dans le cadre d'une mesure de représailles politiques.¹⁶

Législation restreignant les activités substantielles des ONG

28. Au-delà de la législation créant des régimes restrictifs spécifiques pour les ONG en fonction de leurs sources de financement, plusieurs États membres du Conseil de l'Europe et pays voisins ont introduit des restrictions pour les ONG en fonction de l'objet de leurs activités. Cela a surtout touché les groupes de défense des droits des migrants et des personnes LGBTQI+, mais cette tendance ne se limite pas à ces groupes et peut également concerner le mode de fonctionnement même des ONG nationales.
29. En 2025, la Grèce a annoncé son intention de renforcer encore les règles régissant les ONG actives dans le domaine de la migration en retirant du registre officiel des ONG les groupes qui ne satisfont pas aux nouvelles exigences.¹⁷ Une organisation interrogée rapporte que le ministre de la Migration et de l'Asile, Thanos Plevris, devrait introduire des mesures visant à radier du registre les ONG qui promeuvent des politiques migratoires contraires à celles du gouvernement, contestent juridiquement des décisions telles que les détentions administratives ou les suspensions d'asile, ou sont reconnues coupables d'avoir détourné des fonds. Si la radiation du registre n'entraîne pas nécessairement la dissolution d'une ONG, elle lui coupe toutefois l'accès aux centres pour migrants contrôlés par l'État. Depuis la création du registre en 2020, seules les ONG officiellement enregistrées sont autorisées à accéder à ces centres. La perte du statut d'enregistrement limite donc considérablement les contacts avec les personnes en déplacement et réduit de manière significative l'influence de l'organisation. La nouvelle loi ne prévoit pas non plus de disposition explicite concernant la gratuité des services juridiques pour les personnes en détention qui souhaitent demander un contrôle judiciaire des décisions de rejet, et les avocats des ONG devront obtenir une autorisation supplémentaire du service de police concerné pour avoir accès aux centres de détention, indépendamment de leur inscription au registre du ministère.
30. En République de Moldova, en mai 2025, le conseil municipal de Chisinau a voté l'interdiction des réunions publiques sur « les sujets sensibles liés à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre » et la soi-disant « propagande LGBTQI+ », restreignant directement les activités des ONG qui viennent en aide aux personnes LGBTQI+, même si les événements de la Pride ont continué à défier cette interdiction. Par ailleurs, un projet de loi sur les événements publics lancé par le gouvernement en 2025 a été critiqué pour ses définitions vagues qui pourraient restreindre la liberté de réunion et

¹⁵ Voir, par exemple, <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/vznikajici-vladni-koalice-poslala-na-hrad-programove-prohlaseni-366698>.

¹⁶ Voir <https://rsf.org/fr/tch%C3%A9quie-le-programme-de-la-nouvelle-majorit%C3%A9-au-pouvoir-est-dangereux-pour-la-libert%C3%A9-de-la-presse>

¹⁷ Voir <https://ecre.org/mediterranean-another-tragedy-in-the-central-mediterranean-%25E2%2580%2595-ngo-evacuates-people-from-ship-after-eu-member-state-authorities-refuse-to-intervene-%25E2%2580%2595-9000-personnes-auraient-quitte-c/>

être utilisées pour limiter la portée des ONG,¹⁸ , mais il a finalement été adopté. Cette loi pourrait permettre aux autorités de contourner les solides garanties en matière de liberté de réunion.¹⁹ Si une loi sur la « propagande LGBTQI+ » venait à être adoptée, comme le suggère l'organisation interrogée, les marches de la fierté pourraient automatiquement être classées comme illégales et donc interdites.

31. En Türkiye, l'année 2025, déclarée « Année de la famille » par l'État, a également établi le cadre politique pour le harcèlement administratif des organisations de personnes LGBTQI+. Selon une organisation interrogée, le nombre de poursuites judiciaires engagées contre des associations pour conduite immorale a augmenté. Le discours selon lequel les organisations de personnes LGBTQI+ sont contre la famille sacrée et immorales est présenté comme une justification pour restreindre les activités de ces organisations.²⁰ En outre, comme le rapporte un répondant, selon un projet de loi qui a fuité, basé sur le 4^e document stratégique de réforme judiciaire préparé par le ministère de la Justice et visant à modifier le code pénal et le code civil, toute personne qui encourage, loue ou promeut publiquement des attitudes et des comportements contraires au « sexe biologique inné » et à la « moralité publique » sera condamnée à une peine d'emprisonnement d'un à trois ans. Si le projet est adopté, les ONG et les défenseurs des droits humains qui militent pour les droits des personnes LGBTQI+ ou l'égalité des genres pourraient faire l'objet de poursuites judiciaires. À la suite de cette fuite, de nombreuses ONG ont demandé que le projet ne soit pas soumis au Parlement. Malgré cela, un autre projet de loi a été soumis au Parlement par le HÜDA PAR (un parti politique islamiste), qui élargit le champ d'application de l'incrimination. En septembre 2025, le projet de loi n'avait pas encore été inscrit à l'ordre du jour de la commission parlementaire.
32. En Bosnie-Herzégovine, dans *la Republika Srpska*, il existe des réglementations qui interdisent à la fois le travail direct et même le contact avec les migrants sur son territoire, ainsi que des initiatives anti-genre qui ont supprimé le terme « identité de genre » des textes juridiques.
33. Au-delà des migrants et des groupes LGBTQI+, selon les réponses d'une organisation, le gouvernement britannique a utilisé la législation antiterroriste pour interdire un groupe d'action directe de la société civile, Palestine Action. Ce groupe n'est pas un groupe armé et a participé à des actions directes contre des entreprises d'armement, entraînant des pertes pour le secteur privé et endommageant du matériel militaire. Cette interdiction pourrait être un prélude à l'interdiction d'autres groupes d'action directe impliqués dans des activités perturbatrices non violentes et à leur qualification de terroristes, par exemple dans le secteur de l'environnement. L'interdiction, qui incrimine également toute expression de soutien à l'organisation interdite, a eu des

¹⁸ Voir <https://csometer.info/updates/moldova-new-draft-law-public-events-could-curb-freedom-peaceful-assembly>

¹⁹ Voir <https://csometer.info/updates/moldova-law-public-events-creates-legal-uncertainty-peaceful-assemblies>

²⁰ Voir <https://www.aa.com.tr/en/turkiye/lgbt-issue-used-as-battering-ram-against-family-says-turkish-president-erdogan/3448985>

répercussions spécifiques en Irlande du Nord, où il existe des groupes armés et où un processus de transition post-conflit est en cours.²¹

34. En 2024, le Parlement ukrainien a adopté la loi sur le lobbying. Bien que son objectif déclaré soit de réglementer les activités de lobbying des entreprises et des professionnels, des inquiétudes ont émergé au sein de la société civile quant au fait que le travail de plaidoyer des ONG pourrait également entrer dans son champ d'application. Si le plaidoyer est assimilé au lobbying, cela pourrait entraîner de nouvelles exigences en matière d'enregistrement et de déclaration, ainsi que des restrictions supplémentaires pour les ONG, en particulier celles qui s'engagent dans la protection des droits humains et le soutien aux groupes vulnérables.
35. En Hongrie, la loi sur la protection de la souveraineté, adoptée juste avant le rapport sur la Stigmatisation de 2024, a ordonné la création du Bureau de protection de la souveraineté (SPO), dont le cadre juridique et les activités reflètent la tendance générale à l'utilisation des cadres juridiques et administratifs comme armes contre la dissidence. Le SPO, créé le 1^{er} février 2024, a, par ses « *enquêtes* » et ses « *rapports* », présenté à plusieurs reprises les activités de l'UE, le financement de l'UE et l'engagement de l'UE en faveur de l'état de droit comme des menaces pour la souveraineté de la Hongrie. De plus, en février 2025, un commissaire spécial a été nommé, chargé de « mettre au jour les fonds de corruption politique versés par l'Agence des États-Unis pour le développement international à des entités hongroises ». ²² Une enquête menée par la coalition nationale d'ONG indépendantes auprès d'organisations de tout le pays a démontré que l'effet dissuasif est réel : les activités du SPO ont nui à la réputation, causé des difficultés financières et renforcé la réticence des institutions publiques à coopérer avec les ONG qui sont publiquement désignées par le SPO, tandis que les entités qui ne sont pas (encore) visées ont consacré des ressources importantes pour se préparer au cas où le Bureau les désignerait dans un prochain rapport. Les personnes interrogées ont fait état d'autocensure, certaines organisations reconsidérant leur plaidoyer public ou leur visibilité par crainte d'être pointées du doigt. ²³
36. Toujours en Hongrie, au printemps 2025, un député du gouvernement a déposé le projet de loi T/11923 sur la transparence de la vie publique. Cette loi vise principalement à créer une liste des organisations qui « utilisent des aides étrangères pour influencer la vie publique » d'une manière considérée comme « menaçant la souveraineté de la Hongrie. Le terme « aide étrangère » couvre tout financement provenant de l'étranger, y compris les dons privés provenant de personnes physiques ou morales d'autres États membres de l'UE et les subventions de l'UE. La loi habiliterait l'organisme public existant à décider de dresser une liste des organisations qui « utilisent des fonds étrangers pour influencer la vie publique ». Les organisations figurant sur cette liste ne pourraient accepter des fonds étrangers qu'avec l'accord préalable de l'autorité chargée de la lutte contre le blanchiment d'argent, perdraient l'accès au

²¹ Voir <https://www.rte.ie/news/analysis-and-comment/2025/0824/1529876-psni-palestine-ulster/>

²² Résolution gouvernementale 1033/2025. (II. 27.).

²³ Voir <https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2024/06/Consequences-of-the-Sovereignty-Protection-Act.pdf>.

système national de désignation de l'impôt sur le revenu des personnes physiques « à 1 % » (également de manière rétroactive) et seraient tenues d'obtenir des déclarations des donateurs attestant que les fonds ne proviennent pas de l'étranger. L'Autorité de lutte anti-blanchiment disposerait de pouvoirs d'inspection étendus, y compris des perquisitions sur place. Les établissements de crédit seraient tenus d'examiner chaque virement étranger entrant, de bloquer les transactions signalées et de les signaler à l'Autorité. Les dirigeants (tels que les cadres supérieurs, les fondateurs et les membres du conseil d'administration) des organisations répertoriées seraient automatiquement considérés comme des personnes politiquement exposées et soumis à l'ensemble des contrôles anti-blanchiment/financement du terrorisme. Le projet de loi ne prévoit pas de contrôle juridictionnel de la liste des organisations. Le Parlement a reporté son vote sur cette nouvelle « loi sur la transparence » à la session d'automne et n'a pas encore inscrit le projet de loi à l'ordre du jour.²⁴

37. En dehors de l'espace du Conseil de l'Europe, en Biélorussie, les deux dernières années ont vu un nouveau durcissement de la législation à l'encontre des ONG. Plus d'un millier d'ONG ont été liquidées d'autorité depuis 2021, et beaucoup d'entre elles, notamment des organisations de jeunesse, ont ensuite été qualifiées de « formations extrémistes » ou même liées au « terrorisme ». La coopération avec des organisations en exil a été explicitement incriminée, rendant tout contact ou financement à l'intérieur du Bélarus passible de poursuites pénales. Les syndicats étudiants indépendants, les groupes de défense des droits humains et les organisations de femmes ont été interdits, laissant des groupes sociaux entiers sans structures de soutien sûres.

Lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et réglementations financières connexes

38. En Serbie, selon une organisation interrogée, l'introduction de lois anti-corruption et anti-blanchiment qui semblent être appliquées de manière sélective par le gouvernement à l'encontre des ONG critiques a conduit à des enquêtes contre 20 personnes et 37 ONG sans justification de la part de l'Administration pour la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, en 2022. L'année suivante, la même agence gouvernementale a enquêté sur 57 ONG.
39. Le département financier bulgare de la sécurité nationale a lancé des enquêtes sur les activités d'ONG qui, bien que n'étant pas criminelles, ont sévèrement restreint les opérations de certaines ONG et porté atteinte à leur réputation. Ces enquêtes durent en effet plusieurs mois et exigent la production d'une documentation financière exhaustive non seulement de la part des organisations elles-mêmes, mais aussi des personnes qu'elles soutiennent. À la fin de 2024, quatre inspections financières distinctes ont été lancées à l'encontre du personnel, des bénévoles et même des membres de la famille d'une organisation membre anonyme du répondant, qui est un réseau sous-régional.

²⁴ Voir <https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2025/05/Operation-Starve-and-Strangle-2025.pdf>

40. En Türkiye, la loi n° 7262 sur la prévention du financement de la prolifération des armes de destruction massive (*sic !*), publiée au Journal officiel du 31 décembre 2020, a introduit de nombreuses modifications à la loi sur les associations et à la loi sur la collecte de fonds. En vertu du nouveau régime associatif établi après cette loi, les associations travaillant notamment dans le domaine des droits humains ont été placées dans une catégorie à haut risque, et des inspections de routine sans justification ni soupçon raisonnable ont été introduites. Les associations sont contraintes de se conformer à de nouvelles procédures et deviennent incapables de fonctionner.²⁵
41. En outre, en Türkiye, le gel des avoirs a été utilisé comme un outil pour restreindre²⁶ et dissuader les organisations de la société civile, même dans les cas où les tribunaux les ont déclarées innocentes. En août 2024, le ministre des Finances et du Trésor a pris la décision de geler les avoirs de l'organisation de surveillance des migrations Göç İzleme Derneği (GÖÇİZDER) et de plusieurs de ses anciens employés et dirigeants. Cette mesure a entraîné le blocage des comptes bancaires, des pensions, des cartes de crédit et même des titres de transport public, privant ainsi les personnes concernées de toute mobilité financière et sociale.

Critères d'octroi de fonds publics

42. La décision des États-Unis d'exclure tout financement public pour toute initiative promouvant de quelque manière que ce soit la diversité, l'égalité et l'inclusion (« DEI ») a déclenché une réévaluation de l'accès des ONG aux fonds publics par plusieurs gouvernements européens, tandis que d'autres s'étaient déjà engagés dans cette voie avant et indépendamment des développements aux États-Unis. Dans la plupart des cas, l'accès aux fonds publics a été restreint, même si les développements politiques en Pologne et en République de Moldova ont conduit à des améliorations.
43. Ainsi, en Pologne, comme le signalent les répondants, les organisations LGBTQI+ ne sont plus exclues des financements publics. De plus, en ce qui concerne la République de Moldova, il est signalé que la transparence dans la distribution des fonds publics s'est améliorée. Les programmes de subventions doivent faire l'objet d'un appel d'offres public et être guidés par les principes de transparence, de libre concurrence, d'égalité de traitement, de proportionnalité et de simplicité, de dialogue, de non-rétroactivité, d'appels d'offres publics annuels, de financement pluriannuel et d'utilisation efficace des ressources financières publiques. Le règlement exige que l'autorité de financement consulte les organisations non commerciales sur les priorités de financement et les publie sur le site web officiel de l'autorité au début de l'exercice financier. Des commissions composées d'au moins cinq membres, dont au moins un représentant d'une ONG, évaluent et sélectionnent les bénéficiaires des subventions. Les réglementations fiscales peuvent également contribuer à augmenter le nombre de personnes susceptibles de faire des dons aux ONG. Toutefois, cela n'a pas encore eu d'effet durable, en particulier pour les organisations LGBTQI+, qui ne peuvent

²⁵ Voir <https://masak.hmb.gov.tr/law-no-7262-on-the-prevention-of-the-financing-of-proliferation-of-weapons-of-mass-destruction/> et

https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs_turkey_report_administrative_harassment_june_2022.pdf

²⁶ Voir https://borderviolence.eu/uploads/document/file/475/Annual_Crim_Report_2024.pdf

actuellement accéder à aucun financement public autre que celui destiné à la fourniture de services de dépistage et de traitement du VIH.

44. De plus, les réponses provenant de République tchèque (avant les élections législatives de 2025) et en Ukraine se sont déclarées satisfaites de l'accès aux aides publiques destinées aux ONG, malgré l'agression contre l'Ukraine.
45. Au niveau de l'UE, la refonte du règlement financier de l'UE (en vigueur depuis le 29 septembre 2024) a ajouté une définition européenne des ONG et renforcé les obligations de transparence concernant les bénéficiaires des fonds européens. Cela renforce la classification et la divulgation des ONG et pourrait se traduire par des conditions d'octroi de subventions plus strictes dans tous les programmes, en particulier à partir de 2028.²⁷ Des membres du Parlement européen ont également proposé des audits et des enquêtes, malgré les conclusions de la Cour des comptes européenne selon lesquelles la Commission européenne et les ONG agissent de manière appropriée, respectivement, dans l'attribution et l'utilisation des fonds publics. Toutefois, selon un répondant croate, les projets LGBTQI+ bénéficient d'un financement européen moindre.
46. Une fois encore, comme pour le cadre réglementaire en général, c'est en Géorgie que la détérioration la plus significative a été observée au cours des deux dernières années. Le gouvernement du Rêve Géorgien a adopté des amendements visant à créer une entité juridique de droit public (agence) chargée d'octroyer des subventions publiques aux ONG. Le budget de l'État a alloué environ 20 millions de GEL²⁸ à ces subventions en 2025, dans le but de soutenir les associations publiques. Cependant, de nombreuses ONG considèrent que ce mécanisme vise également à modifier le contrôle sur les organisations qui reçoivent des fonds et sur leur montant, pénalisant en particulier les ONG qui dépendent de financements étrangers ou qui travaillent dans des domaines sensibles. Les ONG indépendantes et axées sur les droits restent exclues dans la pratique. Dans le nouveau cadre, la priorité est donnée aux projets présentés comme « socialement utiles », « culturels » ou « axés sur la communauté ». Depuis fin 2024, la Géorgie a vu l'introduction de politiques explicitement anti-genre et anti-LGBTQI+, y compris des mesures législatives restrictives. La loi sur les valeurs familiales et la protection des mineurs (2024) interdit la visibilité des personnes LGBTQI+, interdit les soins affirmant le genre et criminalise les prestataires. Les autorités ont justifié ces changements par plusieurs motifs : « équilibrer » la dépendance vis-à-vis des donateurs étrangers et garantir un financement national plus durable pour les ONG ; « dépolitiser » la société civile en évitant de financer des activités qualifiées de « politiques » ou « influencées par des acteurs étrangers » ; soutenir les « priorités nationales » conformément à la politique gouvernementale (définie comme le développement culturel, éducatif ou social). Aucun de ces motifs ne peut être considéré comme conforme à la Convention européenne.

²⁷ Voir https://commission.europa.eu/publications/eu-financial-regulation_fr

²⁸ Environ 6 200 000 euros.

47. De même, en Türkiye, les groupes LGBTQI+ et les défenseurs de l'égalité de genre sont explicitement exclus des appels à financement public.
48. De plus, en République slovaque, le ministère de la Culture, sous la direction de la ministre Martina Šimkovičová, a ouvertement déclaré qu'aucun soutien financier ne serait alloué aux projets LGBTQI+. Cette position a été renforcée par son parti politique, le SNS, qui a mené une campagne publique avec le slogan « nous avons mis fin au financement des projets LGBT ». Dans la pratique, presque tous les projets LGBTQI+ ont été systématiquement exclus des programmes de financement culturel sous son mandat. Le ministère de la Justice gère un programme de soutien aux projets en faveur des droits humains. Cependant, ces dernières années, il n'a approuvé aucun projet axé sur les personnes LGBTQI+. De plus, pour la première fois, il a cessé de financer un organisme agréé d'aide aux victimes LGBTQI+ de crimes.
49. Des situations problématiques existent également au-delà de l'Europe centrale et orientale.
50. Ainsi, en Écosse (une entité distincte au sein du Royaume-Uni), aucune nouvelle organisation caritative ou autre groupe n'a pu demander de financement de base. De ce fait, les petits groupes ou ceux qui souhaitent traiter des questions plus spécifiques (par exemple, le coût de la vie) ne peuvent actuellement pas bénéficier du même financement que les organisations caritatives existantes. Ces dernières étirent leurs budgets limités pour tenter de couvrir les questions émergentes en plus de leur travail principal et de l'augmentation des frais généraux. En outre, certains parlementaires exercent une pression croissante pour contrôler les positions politiques des organisations caritatives et des ONG qui défendent les questions et les droits des personnes LGBTQI+, la plupart d'entre elles étant qualifiées d'« activistes » et d'« idéologiques », ou accusées de violer la neutralité politique.²⁹ Par exemple, le chef du parti conservateur écossais a prononcé un discours dans lequel il affirmait que « les activistes et organisations caritatives financés par l'État » étouffent la dissidence et la liberté d'expression, et font le travail du gouvernement.³⁰
51. Ces problèmes, au demeurant, ne se limitent pas aux groupes LGBTQI+.
52. En Belgique, dans la région wallonne, les projets destinés aux migrants/demandeurs d'asile auront plus de mal à obtenir des subventions, ce qui est un choix clair de certains partis au pouvoir. Un tel financement est également hors de question en Grèce. En vertu de la réglementation sur le registre des ONG, décrite ci-dessus, les ONG ne peuvent recevoir des subventions publiques dépassant 40 % de leur budget de fonctionnement, ni obtenir de prêts garantis par l'État si elles ne répondent pas aux critères du registre (par exemple, agir en accord avec les politiques migratoires du gouvernement). Si les règles du registre n'excluent pas totalement le financement d'activités spécifiques, les ONG peuvent être radiées du registre et perdre ainsi le soutien public si elles remettent en cause les politiques publiques en matière de migration ou d'asile.

²⁹ Voir <https://www.parliament.scot/chamber-and-committees/questions-and-answers/question?ref=S6W-37039>

³⁰ Voir <https://archive.is/ePTJU>

53. En outre, les organisations représentant les minorités ethniques en Suède ne peuvent plus obtenir de financement public pour leurs activités, par suite d'une décision gouvernementale du 7 septembre 2023. Celle-ci avait été précédée d'une campagne médiatique menée par le Parti libéral et les Démocrates suédois, affirmant que les organisations ethniques étaient contre l'intégration et constituaient un terreau fertile pour l'extrémisme et les comportements « déloyaux ». Il semblerait que cet argument repose en grande partie sur des rumeurs selon lesquelles des États étrangers utiliseraient ces organisations pour infiltrer l'État suédois et/ou surveiller la diaspora vivant en Suède. L'argument de l'extrémisme a été largement utilisé par le gouvernement pour justifier une approche plus restrictive à l'égard des ONG dans divers domaines, des organisations de défense des droits environnementaux au mouvement palestinien, en passant par les groupes religieux minoritaires et les groupes de défense des droits de toutes sortes.
54. Des exigences sans rapport avec un sujet spécifique ont également été introduites. Ainsi, en France, l'accès au financement public est soumis au *contrat d'engagement républicain*³¹. Bien qu'il proclame les valeurs fondamentales de la République, certaines de ses dispositions sont suffisamment vagues (par exemple, ne pas commettre d'actes répréhensibles) pour faire craindre qu'il n'entraîne une réduction du nombre de projets et n'introduise une autocensure. Au Portugal également, les critères d'accès aux fonds publics ont progressivement évolué vers un modèle de financement basé sur la performance, qui met l'accent sur les indicateurs d'impact économique des interventions sociales plutôt que sur les résultats en matière de développement humain, relationnel ou communautaire. Cette évolution a réorienté les priorités de financement vers des résultats quantifiables, s'alignant davantage sur la logique du secteur privé que sur les missions traditionnelles de nombreuses ONG.
55. Plusieurs répondants de différents États membres du Conseil de l'Europe ont tous fait remarquer que le financement public dans leur pays est largement destiné aux « GONGOs » (organisations dirigées par, ou étroitement liées au gouvernement).
56. En termes de projets, le projet de loi hongrois sur la transparence de la vie publique contient des propositions visant à modifier la répartition des dons fiscaux de 1 %, mais il n'a pas encore été adopté. Selon la loi sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques en vigueur en 2025, chaque contribuable peut décider librement de donner 1 % de son impôt sur le revenu à l'ONG de son choix. En 2025, plus de 20 milliards de HUF³² ont été distribués de cette manière. Malgré la campagne anti-ONG menée par le gouvernement, le nombre de personnes affectant 1 % de leur impôt sur le revenu à une organisation de la société civile a augmenté de 3,5 % par rapport à 2024.³³ Toutefois, les organisations répertoriées conformément aux propositions du projet de loi se verraient interdire l'accès au système d'affectation de 1 % de l'impôt.

³¹ Voir <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Immigration/Contrat-d-engagement-a-respecter-les-principes-de-la-Republique>

³² Environ 51 millions d'euros.

³³ Voir https://nav.gov.hu/ado/szja1_1/kimutatasok_elszamolások/civil-szervezetek/egyszaz_kiut_index.

Incriminations

57. Plusieurs propositions et lois adoptées dans les États européens pourraient conduire à l'incrimination des défenseurs des droits humains. En effet, des condamnations pénales ont déjà été prononcées à l'encontre de certains d'entre eux, non seulement en Fédération de Russie et en Biélorussie, mais aussi en Lettonie. Ainsi, Leva Raubiško, militante des droits humains de l'organisation « Je veux aider les réfugiés » (Gribu palīdzēt bēgļiem), a été reconnue coupable d'avoir facilité la « migration illégale » et condamnée à 200 heures de travaux d'intérêt général³⁴ pour avoir fourni une aide humanitaire à des réfugiés sans papiers originaires du Moyen-Orient.³⁵ Un autre militant a été accusé d'avoir fourni des informations et d'avoir endommagé des biens (par exemple, en coupant des barbelés sur la clôture frontalière) et a été condamné à une amende de 460 euros.
58. En Türkiye, le projet de « loi sur les agents étrangers »³⁶ présenté en 2024 a été présenté comme une mesure de sécurité nationale, mais, à l'instar des exemples balkaniques, il s'appuyait sur des concepts délibérément vagues tels que les « intérêts étrangers » et « l'influence », qui pouvaient être utilisés pour incriminer la coopération avec des partenaires internationaux, les reportages indépendants, la réception de financements internationaux et des activités essentielles de la société civile. De nombreux groupes de la société civile dépendent du soutien international pour poursuivre leur travail, mais en vertu de la nouvelle loi, ce financement pourrait être utilisé comme preuve d'influence étrangère, exposant les organisations à la surveillance, aux poursuites ou à la fermeture. Parmi les autres activités courantes qui pourraient être qualifiées d'« influence étrangère », citons la collaboration entre les médias nationaux et internationaux, la citation de rapports internationaux, la réception de financements étrangers, la participation à des échanges de connaissances ou à des partenariats avec des acteurs internationaux, la conduite d'actions de plaidoyer ou la documentation des violations des droits humains commises par des acteurs étatiques ou non étatiques.
59. La loi grecque 4855/2021 a modifié le code pénal afin d'ériger en infraction la diffusion de « fausses informations » susceptibles de susciter l'inquiétude du public ou de nuire à la confiance dans l'économie, la santé publique ou la sécurité nationale, avec des peines pouvant aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement.³⁷ La définition vague des « fausses informations » permet aux autorités de cibler les reportages critiques sur les pratiques aux frontières, les refoulements et les performances du gouvernement. Ces mesures nationales, lorsqu'elles sont considérées à la lumière d'évolutions telles que l'infraction d'« incitation publique », proposée dans le projet d'article 3, paragraphe 2, de la directive européenne sur la facilitation sans définition claire, soulèvent de sérieuses préoccupations. Les acteurs humanitaires, les ONG et les journalistes

³⁴ Bien que le procureur ait requis une peine d'un an et demi d'emprisonnement.

³⁵ Voir <https://novayagazeta.ee/articles/2025/08/22/v-latvii-pravozashchitnitsu-ievu-raubishko-prigovorili-k-200-chasam-obshchestvennykh-rabot-za-pomoshch-bezhentsam-na-granitse-news> et <https://www.bbc.com/russian/features-65154463>.

³⁶ Proposition d'article 339/A du Code pénal.

³⁷ Voir <https://borderviolence.eu/uploads/document/file/430/Criminalisation-report-2022-2023.pdf>

pourraient être poursuivies pour avoir partagé des informations en ligne ou apporté leur soutien à des personnes en déplacement. Les articles 6 à 8 de la proposition établissent des dispositions générales en matière de responsabilité pour les personnes physiques et morales, exposant les ONG à de lourdes amendes et même à l'exclusion du financement public en cas d'incrimination au titre du projet de directive, ce qui aurait un effet dissuasif sur leur capacité à fonctionner.³⁸

60. Les exigences réglementaires peuvent également être suivies de poursuites pénales. Selon les réponses d'une organisation, une proposition a été faite en Azerbaïdjan visant à instaurer une nouvelle amende de 1 500 à 2 500 AZN³⁹ pour les responsables d'ONG et de 5 000 à 7 000 AZN⁴⁰ pour les personnes morales, dans le cas où une ONG ne soumettrait pas les contrats financés par des sources étrangères pour enregistrement dans les délais légaux. Une autre proposition a été faite pour des amendes de 2 500 à 5 000 AZN⁴¹ pour les responsables d'ONG et de 8 000 à 15 000 AZN⁴² pour les personnes morales qui fournissent des services, effectuent des travaux ou reçoivent des fonds sans contrat enregistré. Les banques ou les prestataires de services de paiement qui facilitent les transactions pour ces contrats non enregistrés sont eux aussi passibles d'amendes similaires.
61. Les poursuites pénales à l'encontre des défenseurs des droits humains se poursuivent en Azerbaïdjan. Anar Mammadli, président du Centre d'observation électorale et d'études démocratiques (EMDS), a été arrêté le 29 avril 2024, officiellement pour suspicion de contrebande et de blanchiment d'argent. Son arrestation est survenue peu après que l'EMDS ait signalé des irrégularités lors des élections présidentielles de février 2024 et après qu'il ait participé à des événements au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. Sa précédente arrestation et condamnation ont été jugées par la Cour européenne comme ayant violé plusieurs dispositions de la Convention européenne et comme ayant été motivées par des raisons politiques.⁴³ D'autres préoccupations graves concernent la détention arbitraire présumée de M. Mammadli, les perquisitions sans mandat, l'accès restreint à un avocat, la détérioration de son état de santé en détention et une campagne de diffamation qui le viserait en représailles à son travail légitime en faveur des droits humains.⁴⁴

³⁸ Projet de directive : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0755> ; pour une analyse, voir https://picum.org/wp-content/uploads/2024/06/How-the-New-EU-Facilitation-Directive-Further-the-Criminalisation-of-Migrants-and-Human-Rights-Defenders_EN.pdf.

³⁹ Environ 770 à 1 280 euros.

⁴⁰ Environ 2 565 à 3 590 euros.

⁴¹ Environ 1 280 à 2 565 euros.

⁴² Environ 4 100 à 7 692 euros.

⁴³ CEDH, *Mammadli c. Azerbaïdjan*, n° [47145/14](#), 19 avril 2018.

⁴⁴ Voir <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/05/azerbaijan-un-experts-alarmed-year-long-arbitrary-detention-azerbaijani>.

C. DÉFIS FINANCIERS ET GESTIONNAIRES DES ONG EUROPÉENNES

62. Les décisions du gouvernement américain de fermer l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et, plus généralement, de réduire l'aide au développement à l'étranger ont conduit à une réévaluation des politiques de financement en Europe. Si la Commission européenne est intervenue pour couvrir les besoins immédiats des ONG privées instantanément de fonds, elle ne sera pas en mesure de suppléer de manière permanente à cette situation⁴⁵ et les gouvernements nationaux ont commencé à réduire leurs budgets destinés au secteur civique, même si c'est pour des raisons budgétaires nationales. Cela a eu des répercussions sur la collecte de fonds, les dépenses et le personnel des ONG européennes, qui seront analysées ci-dessous.

Collecte de fonds

63. Contrairement à la section sur les critères réglementés par les gouvernements pour recevoir des fonds publics, cette section traite des défis managériaux auxquels sont confrontées les ONG dans leurs activités de collecte de financements auprès de sources publiques et privées. Peu d'organisations répondantes se sentent financièrement stables à l'heure actuelle, mais de telles organisations existent. En Autriche, en Tchéquie, en France et en République slovaque, les groupes LGBTQI+ et les organisations de jeunesse européennes et turques continuent d'avoir accès aux aides publiques, tant nationales qu'européennes, et comptent également sur le financement d'entreprises privées. En République slovaque, le passage du financement public (qui n'est plus disponible du tout, voir précédemment) au financement privé a en fait permis à une organisation répondante d'étendre ses activités.
64. Cette situation n'est pas générale sur le continent. Pour la première fois depuis des années, voire des décennies, les subventions de l'UE ne sont pas renouvelées pour certaines organisations de jeunesse. De nombreuses grandes entreprises américaines ont retiré ou réduit leur soutien aux événements LGBTQI+ Pride et aux initiatives liées à la diversité en 2025, réduisant ainsi leurs activités DIE (sur la diversité et l'inclusion destinées aux employés), selon des réponses. D'autres préoccupations concernant le financement du secteur privé sont liées à la nervosité des entreprises autour de Gaza/Israël, qui mettent systématiquement « dans le même sac » les positions sur les droits LGBTQI+ et sur le conflit palestinien. De manière similaire, une organisation répondante de la *Republika Srpska*, en Bosnie-Herzégovine, a été touchée par une confusion similaire : les sanctions américaines contre son président Milorad Dodik (en vigueur jusqu'à sa démission fin novembre 2025) ont été considérées comme empêchant le financement de la société civile opposée à M. Dodik.
65. Même si le budget est stable, les demandes ont peut-être augmenté et ne peuvent donc plus être satisfaites, comme l'ont signalé des répondants de pays de la Méditerranée.

⁴⁵ Voir [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA\(2025\)769540](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2025)769540).

Ce n'était pas un choix, mais plutôt une conséquence de l'environnement restrictif. De nombreuses organisations internationales ont réduit ou cessé leurs activités locales, ce qui a accru la pression sur les organisations restantes, qui parviennent à peine à maintenir leurs activités existantes. Même avec des activités de collecte de fonds intensives, consacrant 1,5 membre du personnel (équivalent temps plein) à la recherche de bailleurs de fonds et à la rédaction de demandes de financement, les répondants n'ont pas obtenu les résultats escomptés. Un seul nouveau bailleur de fonds a commencé à les soutenir en 2024 et aucun en 2025.

66. Un groupe environnementaliste d'Europe occidentale a signalé une baisse de 10 % de son financement et anticipé une diminution du financement institutionnel, en raison du rejet de certaines offres qui aurait un impact sur ses revenus à partir de la fin 2025, principalement dû à une concurrence accrue pour les mêmes sources de financement à la suite du démantèlement de l'USAID. Bien que le financement institutionnel ne représente que 8 % de son budget, il est important étant donné que ce soutien de base est assorti de beaucoup moins de conditions.
67. Dans le même domaine, en novembre 2024, la Commission européenne a informé les ONG environnementales que les fonds du programme LIFE (programme de l'UE pour l'environnement et l'action climatique) ne pouvaient plus être utilisés pour certaines activités de plaidoyer et de lobbying.⁴⁶ Parmi les activités interdites figurent notamment les réunions avec des institutions ou des fonctionnaires de l'UE dans le but d'influencer les politiques, ou la fourniture de matériel de plaidoyer ciblant des institutions spécifiques. Cela limite la capacité des ONG à influencer les politiques, ce qui fait souvent partie de leur mission, et il faudra voir si cette pratique sera étendue à d'autres programmes/ONG.
68. En ce qui concerne la concurrence pour l'obtention de fonds européens, un répondant turc a observé que les relations entre l'UE et la Türkiye en raison de la guerre civile syrienne ont eu un impact négatif sur les fonds accordés aux ONG turques indépendantes en Türkiye par l'UE et les États membres individuels. Il a même été allégué que des ONG soutenues par le gouvernement recevaient des fonds européens. Ces ONG s'opposent également aux droits des personnes LGBTQI+.⁴⁷
69. En outre, l'accès des ONG turques au financement participatif national est très limité. La loi turque sur la collecte d'aide (loi n° 1983 du 23 juin 1983), excessivement bureaucratique, oblige les ONG à obtenir l'autorisation préalable du gouvernement pour chaque activité de collecte de fonds qu'elles entreprennent. Pour obtenir cette autorisation, une ONG doit soumettre une demande comprenant des informations détaillées sur les montants à collecter, leur utilisation prévue, le calendrier et le lieu. Les autorités locales décident d'accorder ou de refuser l'autorisation. Les associations et les fondations doivent obtenir cette autorisation pour collecter des dons dans les espaces publics ouverts et via Internet. En mai 2022, les comptes d'une fondation ont été bloqués pour avoir enfreint la loi sur la collecte d'aide en menant une campagne de

⁴⁶ Voir <https://www.clientearth.org/latest/press-office/eu-budget-sacrifices-nature-undermining-long-term-european-security-and-competitiveness/>

⁴⁷ Voir https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2024-002366_FR.html

collecte de fonds sans autorisation. Cette situation est caractéristique des réglementations en vigueur au-delà de la Türkiye, car les personnes répondantes de plusieurs pays ont indiqué que rien dans la législation nationale n'encourageait les dons individuels.

70. Les ONG d'Europe du Sud et de l'Est ont été les plus durement touchées par les coupes budgétaires américaines, internationales, européennes et nationales. Ainsi, un groupe ukrainien a vu son budget diminuer de 70 % et un groupe moldave de 85 % après la fermeture de l'USAID (cette baisse a été couverte d'urgence par les gouvernements européens pour 2025, mais pas au-delà). Une ONG grecque de défense des droits des migrants a vu son financement passer de 1 million à 200 000 euros. Le budget global d'une autre organisation grecque a été réduit de 12 % ; plus précisément, en 2025, le financement principal des projets d'aide juridique du HCR a été réduit d'environ 40 %, ce qui a eu des répercussions sur un contrat déjà approuvé et en cours d'exécution. Pour une ONG hongroise, une importante subvention américaine a été approuvée mais n'a jamais été versée. En Serbie, la suspension du financement de l'USAID a également entraîné des restrictions de la part d'autres donateurs dont les contributions y étaient liées.
71. Le budget annuel d'une organisation géorgienne a diminué, en particulier depuis le milieu de l'année 2024, en raison de modifications législatives stigmatisantes qui ont créé une incertitude à l'égard des ONG. Cela a soulevé des questions non seulement sur l'obtention de nouvelles subventions, mais aussi sur la durée pendant laquelle les ONG pourraient continuer à fonctionner. Plusieurs donateurs internationaux ont soit suspendu leurs programmes, soit ralenti leurs versements en réponse à l'incertitude entourant la législation sur « l'influence étrangère » ou en raison de changements dans leurs politiques. Bien que certaines subventions aient été renouvelées, les retards et les réductions ont créé des problèmes de trésorerie et contraint l'organisation à réduire ses activités, en particulier dans un pays où la culture du financement participatif est inexistante en raison du revenu disponible des citoyens. L'adoption en avril 2025 de la nouvelle réglementation sur le financement étranger, décrite ci-dessus, a introduit des obstacles supplémentaires : les subventions provenant de l'étranger doivent désormais être enregistrées auprès de l'État et approuvées par le gouvernement, un processus qui prend du temps et comporte des risques de rejet ou de sanction pour les ONG indépendantes qui dénoncent les violations des droits humains. Cela a découragé certains donateurs de verser directement des fonds aux ONG géorgiennes. Les parrainages d'entreprises nationales restent limités et sont souvent évités par crainte d'une association politique. Le recours à des organisations intermédiaires (réseaux régionaux, ONG internationales) pour acheminer les fonds, principalement par le biais de projets à court terme, a fourni une bouée de sauvetage temporaire, mais cela n'a pas permis d'assurer la viabilité organisationnelle, a ajouté des couches supplémentaires de bureaucratie, a réduit la flexibilité et, dans certains cas, a nécessité de repenser les activités du projet pour les adapter à des canaux alternatifs plutôt qu'aux priorités initiales .

Dépenses et fiscalité

72. Si l'inflation, l'augmentation des loyers et des frais bancaires n'épargnent personne, elles ne touchent pas tout le monde de la même manière. En Türkiye, l'inflation a atteint environ 100 % en termes nominaux. En Arménie, la charge fiscale a augmenté, mais, comme le soulignent les réponses au questionnaire, elle affecte les ONG de manière disproportionnée. De plus, tous les coûts ou dépenses ne sont pas élastiques et proportionnels à la perte de revenus. Ainsi, lorsque les ressources baissent de près de 80 %, les dépenses ne baissent parfois que de 50 %.
73. En Géorgie, le gel des comptes de la Maison des droits de l'homme de Tbilissi (HRHT) et la fermeture subséquente de celle-ci ont eu des effets négatifs sur un certain nombre d'ONG, car la HRHT couvrait auparavant des frais administratifs et des services généraux, que les organisations membres doivent désormais prendre en charge elles-mêmes. Cela a créé des charges supplémentaires, augmentant les coûts opérationnels qui n'avaient pas été inclus dans les budgets des projets. Par rapport à 2023, les dépenses de fonctionnement des ONG géorgiennes répondantes ont augmenté d'environ 20 à 25 % dans l'ensemble.
74. Les répondants ont fait remarquer que dans les Balkans, les dépenses obligatoires liées aux processus de conformité et à la gouvernance ont également augmenté, avec des coûts plus élevés pour la protection des données, la sécurité numérique et la défense juridique contre les poursuites pénales. Les frais de justice et les dépens à la charge des parties perdantes dans les litiges sont également un facteur dont les ONG doivent tenir compte lorsqu'elles mènent leurs activités.
75. En Grèce, le type spécifique de dépenses liées au respect des exigences d'enregistrement peut représenter une part considérable du budget. En chiffres absolus, les dépenses pour s'inscrire ou rester inscrit au registre des ONG autorisées à interagir avec les migrants en détention s'élèvent à plus de 10 000 euros par an. Le simple fait d'obtenir la certification ISO nécessaire coûterait environ 6 000 euros (hors TVA), avec un résultat incertain, car l'administration se réserve le droit de refuser ou de révoquer l'accréditation même si toutes les conditions préalables sont remplies.
76. Dans un contexte quelque peu comparable en Suède, le 1^{er} janvier 2025, les nouvelles règles gouvernementales détaillées sur les «conditions démocratiques» (*Demokrativillkor*) pour la société civile sont entrées en vigueur, et la preuve que ces conditions démocratiques détaillées sont remplies entraîne une lourde charge administrative.⁴⁸ Des craintes ont aussi été émises que les nouvelles conditions démocratiques soient utilisées pour cibler les segments de la société civile avec lesquels le pouvoir politique est en désaccord.
77. Le fait d'opérer sans personnalité juridique augmente considérablement les coûts de mise en conformité. Les coûts fiscaux liés au sponsoring ont augmenté d'environ 10 à 15 % au cours des deux dernières années. Les coûts liés à l'infrastructure numérique

⁴⁸ Proposition du gouvernement suédois 2023/24:119.

(plateformes sécurisées, hébergement de sites web, abonnements aux logiciels, outils de communication cryptés) ont augmenté d'environ 15 à 20 % au cours des deux dernières années pour permettre à une ONG en exil de fonctionner également à distance. La délocalisation elle-même, même au sein du Conseil de l'Europe, afin d'éviter le risque de sanctions arbitraires à l'encontre de ceux qui travaillent pour elles, peut doubler les coûts, quand les régimes fiscaux sont plus désavantageux et les frais d'hébergement, d'assurance maladie et administratifs (obtention des documents d'immigration nécessaires, par exemple) dans le nouveau lieu d'implantation peuvent être considérablement plus élevés. Cela peut également inclure les frais de déplacement pour ceux qui sont encore en mesure - et tenus par la nature des activités de l'organisation - de voyager vers leur pays d'origine.

78. En Ukraine, malgré l'agression armée à laquelle le pays est confronté, les répondants au questionnaire n'ont signalé aucune augmentation de pression fiscale et des frais liés à la conformité. Cependant, l'obtention de fonds internationaux prend du retard : les virements internationaux font l'objet de contrôles bancaires de plus en plus stricts, ce qui entraîne des retards de plusieurs jours, voire plusieurs semaines. Cela complique le travail dans une situation où l'accès au financement national reste très limité, car les appels d'offres nationaux et municipaux pour les subventions visent généralement les services sociaux ou humanitaires plutôt que les activités liées aux droits humains.
79. Lorsque les subventions sont reçues en toute sécurité, leur administration est toutefois devenue plus coûteuse. En l'absence de subventions plus importantes, de nombreux programmes, même les plus modestes, doivent être cofinancés par plusieurs sources, ce qui augmente considérablement la charge de travail administratif en raison de la nécessité de postuler au même programme à plusieurs appels d'offres et de soumettre les rapports d'activité qui en résultent à plusieurs bailleurs de fonds.
80. Les impôts ont été augmentés dans de nombreux pays, mais il existe des évolutions spécifiques aux ONG. Il est impressionnant de constater qu'en Croatie, malgré une augmentation de 30 % des coûts liée à l'inflation, les montants des avantages non imposables et des déductions personnelles ont augmenté, ce qui garantit un revenu net légèrement plus élevé pour les travailleurs.
81. Plus inquiétant toutefois, en Türkiye, les modifications apportées au communiqué sur l'octroi d'une exonération fiscale aux fondations (n° de série : 1) ont rendu plus difficile pour les fondations d'obtenir et de conserver le statut d'exonération fiscale. Cette exonération était accordée si les fondations consacraient au moins les deux tiers de leurs ressources annuelles à la réalisation de leur objectif au cours du même exercice fiscal. Désormais, les transferts d'une fondation vers ses entreprises économiques ne sont plus considérés comme des dépenses liées à l'objet de la fondation, même si ces entités opèrent conformément à la mission de la fondation. En outre, ce qui était auparavant une condition unique pour obtenir l'exonération fiscale, à savoir atteindre un seuil spécifique de revenus, générer des actifs et des revenus annuels, est désormais devenu une exigence permanente pour conserver ce statut.

82. De manière assez similaire, en Lettonie, à partir du 1^{er} janvier 2025, les associations et les fondations sans statut d'utilité publique auraient dû payer l'impôt sur les sociétés sur leurs activités économiques. Cependant, en raison de la forte participation des associations et des fondations lors de la consultation publique, le ministère des Finances a annoncé que la mise en œuvre des modifications pertinentes de la loi sur l'impôt sur les sociétés serait suspendue, promettant d'organiser des discussions et des échanges de vues avec les associations et les fondations et d'examiner des solutions alternatives. En 2025, cette question reste d'actualité et des recherches sont en cours afin de déterminer comment cela pourrait affecter les organisations.
83. Les ONG européennes risquent également d'être affectées par les développements aux États-Unis. Certaines d'entre elles, notamment celles qui travaillent sur les questions liées au changement climatique, reçoivent une partie de leurs fonds d'organisations philanthropiques enregistrées aux États-Unis.⁴⁹ Des propositions sont actuellement formulées afin de rendre plus difficile ou moins avantageux sur le plan fiscal pour les organisations philanthropiques basées aux États-Unis de faire des dons à l'étranger, y compris en Europe, ou de soutenir des causes liées au climat.⁵⁰ Cela comporte le risque d'une nouvelle réduction des fonds disponibles provenant des États-Unis.

Personnel

84. Une conséquence immédiate des réductions de financement, en particulier lorsqu'elles sont inattendues comme celles des États-Unis en 2025, est que les ONG ne sont plus en mesure de rémunérer leur personnel. Pourtant, certaines organisations qui dépendaient exclusivement des fonds publics de l'UE (comme les groupes LGBTQI+ décrits ci-dessus) ont pu maintenir des effectifs stables et même embaucher. De même, dans les régions de Sibérie et d'Extrême-Orient de la Fédération de Russie, une organisation LGBTQI+ n'a pas seulement maintenu toutes ses activités, mais a également réussi à les développer en ouvrant un service de conseil à d'autres organisations LGBTQI+ du pays sur divers sujets, allant de la sécurité numérique au développement de services.
85. Comme il l'a euphémiquement formulé, un groupe environnementaliste bénéficiant également de fonds publics de l'UE a été contraint de procéder à « un petit nombre de licenciements ciblés ». De plus, un groupe professionnel de défense des droits du travail a reconnu que, grâce aux seuls dons, il ne pouvait maintenir qu'un seul employé rémunéré, son secrétaire général, et se réunir en ligne plutôt qu'en personne. La même situation a été signalée par des répondants de Bosnie-Herzégovine et d'Ukraine.
86. D'autres décisions défavorables en matière de personnel ont été prises à travers le continent, notamment la réduction du temps de travail ou le licenciement de personnel chargé de s'occuper des réfugiés ukrainiens (le flux de réfugiés a diminué, le financement a cessé). Des postes ont également été supprimés en Türkiye et en Grèce,

⁴⁹ Les organisations dites « 501(c)3 ».

⁵⁰ Voir <https://www.reuters.com/sustainability/cop/climate-non-profits-anticipate-fight-with-trump-over-tax-status-2025-04-21/>,

où une réduction budgétaire de 80 % a entraîné une réduction des effectifs de 25 à 1. En outre, la fermeture de bureaux régionaux par des réseaux nationaux à la suite de coupes budgétaires a également entraîné des licenciements massifs (une ONG géorgienne a signalé que seuls 21 postes avaient été pourvus pour 50 départs). De plus, les petites ONG qui avaient pu se développer au cours des années précédentes ont retrouvé leur taille initiale. Comme l'a souligné un répondant serbe, contraint de se concentrer sur le maintien d'un nombre réduit de professionnels expérimentés, cette situation a un impact direct sur la prestation de services : moins d'heures d'ouverture, des listes d'attente plus longues et une capacité réduite à répondre aux cas urgents.

87. Le recrutement dans le contexte actuel est devenu compliqué, car l'instabilité du financement conduit, par exemple, à ne proposer que des contrats à court terme au personnel dans le cadre de projets spécifiques plutôt que d'élargir les équipes de base. En outre, le recrutement pour des postes qualifiés est également devenu plus difficile, car les candidats perçoivent les emplois dans les ONG comme précaires.

D. RECOURS JURIDIQUES ET OPPOSITION AU DURCISSEMENT DE LA SITUATION

88. Les ONG de tout le continent ont cherché à obtenir de multiples recours et se sont opposées au rétrécissement de l'espace civique dans lequel elles opèrent. Les recours internationaux ne leur ont apporté que peu de soulagement, et les recours nationaux couronnés de succès sont restés exceptionnels. Ils seront examinés tour à tour.

Recours internationaux

89. Si le Conseil d'experts a pu agir rapidement, ses conclusions n'ont pas empêché l'adoption d'une législation répressive. Sur une note plus positive, le dernier projet de loi hongrois a été abandonné grâce à des efforts conjoints nationaux et internationaux, et l'analyse du Conseil d'experts est citée dans les jugements rendus par les tribunaux qui évaluent la législation restrictive à l'égard des activités des ONG. La Commission de Venise, lorsqu'elle examine des projets de loi, ne rend généralement son avis sur les projets de loi qu'après leur adoption. De plus, si la Cour européenne a sévèrement critiqué l'extension de la législation russe sur les « agents étrangers » aux particuliers,⁵¹ elle n'a pu le faire qu'après que le pays ait cessé toute communication avec elle et plus de neuf ans après le dépôt de la première des plus d'une centaine de requêtes. En outre, la Biélorussie s'est retirée du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, rendant impossible le dépôt de plaintes auprès du Comité des droits de l'homme à Genève. Des communications concernant la répression en Géorgie ont été envoyées au Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et aux rapporteurs spéciaux des Nations unies (sur la liberté d'association et de réunion et sur les défenseurs des droits de l'homme), qui ont publié des déclarations

⁵¹ *Kobaliya et autres c. Russie*, nos [39446/16](#) et autres, 24 octobre 2024.

condamnant la législation. L'UE, le Conseil de l'Europe, les Nations unies et l'OSCE ont également condamné fermement l'action du gouvernement géorgien, mais sans aboutir à un résultat juridiquement contraignant.

90. Une procédure concernant la loi hongroise sur l'Office de protection de la souveraineté a été engagée par la Commission européenne et est en instance devant la Cour de justice de l'Union européenne,⁵² tandis que celle concernant la précédente loi « Stop Soros » a été communiquée par la Cour européenne au gouvernement hongrois⁵³, tout comme une affaire intentée contre la loi géorgienne sur la transparence de l'influence étrangère par 120 organisations non gouvernementales, 16 organisations médiatiques et 4 particuliers.⁵⁴

Recours internes

91. Le projet de loi bulgare sur les « agents étrangers », qui s'appliquait à la fois aux entités non commerciales et commerciales, a été rejeté sans jamais être soumis au vote du Parlement, grâce à l'effort conjoint d'entreprises et de la société civile.⁵⁵ La *Republika Srpska*, en Bosnie-Herzégovine, a adopté en mars 2025 une loi inspirée de celle de la Russie sur les « agents étrangers ». Deux jours après sa publication, la Cour constitutionnelle du pays a suspendu la loi dans l'attente d'un jugement définitif sur le recours formé par le vice-président de la Chambre du peuple et un membre de la présidence.⁵⁶ Le 29 mai 2025, la Cour a déclaré la loi inconstitutionnelle, après s'être largement référée à la jurisprudence de la Cour européenne et avoir constaté que la loi ne répondait pas au « besoin social impérieux » requis pour restreindre la liberté d'association.⁵⁷
92. La Cour constitutionnelle de la République slovaque, en invalidant la loi sur les « agents étrangers » du pays, s'est largement appuyée sur la jurisprudence de la Cour de justice européenne et, dans une moindre mesure, sur celle de la Cour européenne. Elle a rejeté l'argumentation du gouvernement fondée sur les recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) et le cadre national de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Bien que ces recommandations aient été invoquées pour restreindre la liberté fondamentale d'association, MONEYVAL – l'organe de suivi du Conseil de l'Europe dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent et le

⁵² Affaire n° C-829/24.

⁵³ *Amnesty International Hongrie c. Hongrie*, n° 42086/19, communiqué le 5 mars 2024.

⁵⁴ *Association des jeunes avocats géorgiens et autres c. Géorgie*, n° 31069/24, communiqué le 25 mars 2025.

⁵⁵ <https://obedineni.bg/conference-november-2024/> ; <https://zaistinata.com/нетата-колона-е-тук-тоталитарният-пр/>.

⁵⁶ Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, décision sur les mesures provisoires, affaire n° U-6/25, 7 mars 2025.

⁵⁷ Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, décision sur la recevabilité et le fond, affaire n° U-6/25, 29 mai 2025.

financement du terrorisme – qui a évalué la conformité de la République slovaque avant que la loi ne soit invalidée, n'a même pas relevé cette tentative d'abus.⁵⁸

93. En Türkiye, un recours a été formé devant le Conseil d'État contre les modifications apportées en 2020 à la loi sur les associations (loi n° 7262), en particulier les dispositions prévoyant que les inspections des associations seront effectuées sur la base d'une analyse des risques. Le Conseil d'État a décidé d'annuler l'article qui prévoyait le classement des associations en groupes à « risque élevé, moyen et faible », la conduite d'inspections en conséquence et l'établissement de critères de classification, qui pouvaient être modifiés chaque année, par la Direction générale. On ne sait pas encore comment cette décision affectera la mise en œuvre.
94. En Hongrie, l'application de la loi sur l'Office de protection de la souveraineté (SPO) à un certain nombre d'ONG a donné lieu à une plainte constitutionnelle de Transparency International, qui a été rejetée par la Cour constitutionnelle.⁵⁹ Cette dernière a jugé que la loi était pleinement conforme à la loi fondamentale hongroise. Selon elle, le SPO était un « organisme administratif public indépendant et autonome », qui ne pouvait être considéré comme une autorité publique, n'exerçait aucun contrôle administratif au sens du droit administratif et ne pouvait imposer aucune sanction. Étant donné que le SPO n'était pas directement habilité à appliquer des conséquences juridiques, la Cour constitutionnelle a estimé que ses actions n'étaient pas couvertes par la protection du droit à un procès équitable. De plus, les rapports du SPO ne constituant ni une décision d'autorité publique ni aucune autre décision administrative, il n'était pas nécessaire de prévoir un droit de recours contre ceux-ci.⁶⁰
95. En Géorgie, l'affaire concernant la législation anti-ONG a été portée devant la Cour constitutionnelle par l'ancien président et 121 ONG et avocats. Après avoir refusé de suspendre la loi pendant la durée de la procédure, la Cour n'a pas encore rendu son jugement. En Grèce, l'affaire portée devant le Conseil d'État contre le cadre réglementaire du registre des ONG est également toujours en instance au moment de la rédaction du présent rapport, plus de deux ans après l'audience et quatre ans après que l'affaire a été portée devant la cour.
96. Les ONG européennes ont même participé à des procédures nationales aux États-Unis pour contester ou soutenir les contestations des décisions de l'administration. Ainsi, une organisation grecque de défense des droits des réfugiés a pris part à la procédure contre les décisions visant à démanteler le système d'accueil des réfugiés dans le pays et a obtenu une injonction suspendant les ordonnances du président.⁶¹ Assurer sa mise en œuvre reste toutefois une autre question.

⁵⁸ Voir <https://rm.coe.int/moneyval-2025-20-sk-5th-round-4th-enhanced-fur/48802a38e8>. Comparer *Fondation anti-corruption (FBK) et autres c. Russie*, n° [13505/20](#) et autres, 16 janvier 2026, par. 147, dans laquelle la Cour européenne a constaté une violation de l'article 18 de la Convention (interdiction de restreindre les droits à des fins autres que celles énumérées dans la Convention) en raison de l'utilisation abusive par la Russie de la législation anti-blanchiment d'argent pour réduire au silence l'opposition politique.

⁵⁹ Décision n° 20/2024. (XI. 28.).

⁶⁰ Voir <https://hunconcourt.hu/datasheet/?id=57838AD2B57B9BF0C1258B5500449DB1>

⁶¹ *Pacito c. Trump*, affaire 2:25-cv-00255, en instance devant le tribunal fédéral de première instance du district ouest de Washington à Seattle.

E. CONCLUSION

97. Une bonne recherche peut avoir des qualités prédictives. Le rapport Stigmatisation 2024 a mis en évidence un certain nombre de tendances qui semblaient probables il y a deux ans et qui sont aujourd'hui une réalité pour beaucoup.
98. Ces préoccupations concernent en particulier la prolifération des lois « à la russe » sur les « agents étrangers ». Le revers le plus spectaculaire a été enregistré en Géorgie, où un projet de loi a été rejeté, puis adopté, suivi d'un certain nombre d'autres textes législatifs restrictifs dont l'application entrave le fonctionnement des organisations de la société civile dans le pays. La Géorgie n'est pas un cas isolé, car de telles lois ont été adoptées dans quelques autres États membres du Conseil de l'Europe.
99. De plus, cette tendance à présenter des projets de loi sur les « agents étrangers » dans plusieurs pays du continent, même s'ils sont mis en suspens ou rejetés, normalise les soupçons à l'égard des ONG, y compris au niveau de l'UE, même s'ils sont infondés. Il est désormais courant de faire référence au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme pour justifier les restrictions imposées au fonctionnement des ONG, même si celles-ci ne présentent aucun risque en la matière. La criminalisation des défenseurs des droits humains n'a pas seulement persisté, elle s'est étendue et ne se limite plus à l'Azerbaïdjan, à la Biélorussie, à la Russie et à la Türkiye, mais devient une réalité en Géorgie et également dans l'UE (en particulier pour ceux qui viennent en aide aux demandeurs d'asile).
100. Ce que le rapport 2024 du Conseil d'experts sur la stigmatisation n'avait pas pu prévoir, c'est que la répression de la société civile et de son financement aux États-Unis aurait des répercussions en Europe. Là où le financement américain a été réduit, les effets sur les ONG européennes ont été considérables. Certains pays européens sont intervenus dans certains domaines d'activité, mais pas tous, et uniquement pour couvrir les coupes immédiates ; ce financement ne sera pas renouvelé. La recherche d'autres sources de financement a permis de constater que les entreprises privées ont également réduit leurs contributions aux organisations à but non lucratif engagées dans des activités DEI afin de ne pas entrer en conflit avec les autorités américaines. Pour les organisations dont le financement était assuré, cependant, les tâches sont devenues plus difficiles, car celles qui étaient auparavant financées par les États-Unis ont cessé leurs activités et quelqu'un devait prendre le relais.
101. Ces difficultés ont été exacerbées par les restrictions croissantes imposées aux activités de certains groupes d'ONG en Europe. Cela a tout d'abord nui aux ONG travaillant avec les personnes LGBTQI+, les migrants, les minorités ethniques, les peuples autochtones, le climat et l'environnement : elles sont désormais exclues du financement américain et du financement privé de ceux qui tentent de ne pas entrer en conflit avec l'administration américaine, et bien qu'elles puissent compter sur le financement de l'UE, leurs activités ou leur financement dans leur pays d'origine peuvent être interdits ou la législation locale peut les rendre inéligibles au financement public.

102. Pire encore, la pénurie de financement a conduit les ONG à se faire concurrence non seulement entre elles, mais aussi avec d'autres domaines pour lesquels des financements sont recherchés. Comme l'a fait remarquer un répondant allemand, dans le discours actuel, certaines voix politiques et médiatiques remettent de plus en plus en question la légitimité et la pertinence du travail des ONG, arguant que d'autres priorités, telles que les dépenses de défense, sont plus importantes. Ce discours contribue à accroître la pression extérieure et à renforcer la nécessité pour les ONG de justifier leurs activités et leur financement.
103. Certains États européens sont devenus un refuge pour les ONG de défense des droits humains et des médias issues de pays restrictifs et répressifs, tels que l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, l'Égypte, l'Iran et la Fédération de Russie. Les dirigeants de ces organisations ne risquent pas d'être emprisonnés pour leurs activités en faveur des droits humains, comme ce serait le cas dans leur pays d'origine. Cependant, les organisations elles-mêmes sont confrontées à des coûts de fonctionnement considérablement plus élevés et à des obstacles au déplacement dans ces pays d'accueil. Elles ne sont pas non plus protégées contre la répression transnationale, en particulier celle provenant d'acteurs privés, les États européens n'agissant pas toujours contre celle-ci.
104. Au cours des deux dernières années, les ONG de la plupart des domaines ont été confrontées à une détérioration de leur environnement opérationnel. Si l'UE et le Conseil de l'Europe continuent de souligner l'importance de la société civile et de la liberté d'association dans leur discours, cet engagement ne s'accompagne souvent pas d'une action politique ou financière suffisante. De plus, si les tribunaux, tant au niveau national qu'international, ont soutenu la société civile dans ses contestations contre les mesures restrictives, leurs jugements (à quelques exceptions près) sont soit rendus tardivement, soit non appliqués, soit suivis de nouvelles restrictions proposées en remplacement de celles jugées illégales.
105. Le risque d'une nouvelle inaction est l'érosion continue de l'espace civique, la diminution de la capacité des ONG à influencer les politiques fondées sur des données probantes et l'affaiblissement de la protection des groupes vulnérables et des victimes dont les droits dépendent d'un plaidoyer fort.