



La loi russe de 2012 sur les agents étrangers n'était pas nécessaire dans une société démocratique

Dans son arrêt de **chambre**¹, rendu ce jour dans l'affaire [Ecodefence et autres c. Russie](#) (n° 9988/13 et 60 autres) la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

violation de l'article 11 (liberté de réunion et d'association) interprété à la lumière de l'article 10 (liberté d'expression) de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'affaire concerne les mesures qui furent imposées en vertu de la loi de 2012 sur les agents étrangers aux 73 organisations non gouvernementales requérantes, actives dans les domaines de la société civile, des droits de l'homme, de la protection de l'environnement et du patrimoine culturel, de l'éducation, de la sécurité sociale et des migrations en Russie. Les mesures en cause comprenaient l'enregistrement des organisations en question en tant qu'« agents étrangers », qui a fait peser sur elle des exigences extraordinaires en matière d'audit, de déclaration et d'affichage, et le risque de lourdes amendes. En conséquence de ces mesures, un grand nombre de ces organisations se sont trouvées soit contraintes de procéder à leur propre dissolution, soit liquidées.

La Cour juge en particulier qu'au regard de la loi :

- la classification des organisations en tant qu'organisations exerçant des « activités politiques » et bénéficiant de « financements étrangers » reposait sur une interprétation trop large et imprévisible de ces expressions ;
- la création pour les organisations d'un nouveau statut d'« agent étranger », et l'imposition, d'une part, d'obligations lourdes en matière d'audit et de déclaration, et d'autre part, d'amendes excessives et imprévisibles, ont fait que les mesures prises contre les organisations requérantes en vertu de la loi sur les agents étrangers n'étaient pas « nécessaires dans une société démocratique ».

Un résumé juridique de cette affaire sera disponible dans la base de données HUDOC de la Cour ([lien](#))

Principaux faits

Les organisations requérantes – soixante-treize organisations non gouvernementales (ONG) russes et, dans certains cas, leurs dirigeants – ont introduit soixante-et-une requêtes (les détails sont exposés dans l'arrêt). Elles sont actives dans les domaines de la société civile, des droits de l'homme, de la protection de l'environnement et du patrimoine culturel, de l'éducation, de la sécurité sociale et des migrations. Parmi elles figurent certaines des organisations russes les plus anciennes et les mieux établies, comme le centre pour les droits de l'homme « Memorial », le Groupe Helsinki de Moscou, l'organisation LGBT Coming Out, l'Association Agora ou encore le Comité contre la torture.

En 2012, la nouvelle loi sur les agents étrangers entra en vigueur. Jusqu'alors, les organisations requérantes étaient soumises au même régime juridique que les autres ONG. À compter de

¹ Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet. Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

l'adoption de cette nouvelle loi, elles furent soumises à l'obligation de s'enregistrer en tant qu'« agents étrangers » du fait de leur « activité politique » alléguée et des « financements étrangers » dont elles étaient présumées bénéficier ; elles devaient aussi, entre autres, faire clairement mention de ce statut dans leurs publications et se soumettre à des exigences plus strictes en matière d'audit. La loi prévoyait des sanctions administratives et pénales en cas de non-respect des obligations ainsi imposées.

Toutes les organisations requérantes contestèrent devant le parquet et en justice les décisions des autorités de les enregistrer comme « agents étrangers », mais elles n'obtinrent pas gain de cause. De nombreuses amendes ont été infligées aux organisations requérantes en conséquence de cette loi, ce qui a contraint certaines d'entre elles à se mettre en liquidation et conduit d'autres à voir leur liquidation ordonnée par les autorités.

Par deux décisions qu'elles rendirent en décembre 2021, les juridictions internes ordonnèrent la liquidation de deux des organisations requérantes, International Memorial et le centre pour les droits de l'homme « Memorial », pour violations « graves et répétées » des obligations nées de leur statut d'« agent étranger ». La Cour a indiqué au gouvernement russe que l'exécution de ces décisions devait être suspendue jusqu'à l'examen de la présente affaire. Pourtant, les autorités russes ont procédé à l'exécution des ordonnances de liquidation.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant les articles 10 (liberté d'expression) et 11 (liberté de réunion et d'association), les organisations requérantes se plaignaient des exigences légales que la loi sur les agents étrangers avait introduites.

Sur le terrain des articles 14 (interdiction de la discrimination) et 18 (limitation de l'usage des restrictions aux droits) combinés avec les articles 10 et 11, elles soutenaient qu'elles avaient subi une discrimination fondée sur leurs opinions politiques et que leurs droits avaient été restreints à des fins autres que celles autorisées par la Convention.

Les requêtes ont été introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme entre le 6 février 2013 et le 29 mars 2018.

Les organisations suivantes ont été autorisées à présenter des observations écrites en qualité de tierces parties :

L'Institute for Law and Public Policy (ILPP), le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, le Service international pour les droits de l'homme (SIDH), la Commission internationale de juristes (CIJ), Amnesty International, un groupe d'organisations non gouvernementales hongroises, regroupant notamment le Comité Helsinki en Hongrie, l'Union hongroise pour les libertés civiles, Transparency International Hongrie, Atlatszo.hu et l'institut Eötvös Károly, la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme (Pologne) et l'organisation Media Legal Defence Initiative.

Le juge G.A. Serghides a été désigné pour siéger en qualité de juge *ad hoc*, le juge élu au titre de la Russie, M. Mikhail Lobov, s'étant déporté et aucune des trois personnes désignées par le Gouvernement comme pouvant siéger en qualité de juge *ad hoc* ne s'étant mise à la disposition de la Cour.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges composée de :

Georges Ravarani (Luxembourg), *président*,
Georgios A. Serghides (Chypre),
Darian Pavli (Albanie),
Anja Seibert-Fohr (Allemagne),

Peeter Roosma (Estonie),
Andreas Zünd (Suisse),
Frédéric Krenc (Belgique),

ainsi que de Milan Blaško, *greffier de section*.

Décision de la Cour

Articles 10 et 11

La Cour débute son examen de l'affaire en recherchant si la législation sur les « agents étrangers » offrait une protection suffisante contre une interprétation arbitraire de ses notions clés, « activités politiques » et « financements étrangers ».

Sur la prévisibilité de la définition de l'expression « activités politiques »

La Cour rappelle que si une conduite de nature à impliquer une participation à des activités politiques ne peut être définie avec une absolue précision, ne peut être considérée comme étant une « loi » qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre aux individus de prévoir que telle ou telle conduite emportera des conséquences juridiques ou des sanctions spécifiques. Même si certains domaines d'activité étaient explicitement exclus du champ des « activités politiques » par la loi sur les agents étrangers, les autorités et juridictions russes ont interprété ce terme de manière si large que s'y sont trouvées incluses les activités habituelles des organisations de la société civile, en particulier dans les domaines environnemental, culturel ou social. Les autorités pouvaient qualifier de « politique » toute activité qui était d'une manière ou d'une autre liée au fonctionnement normal d'une société démocratique, et en conséquence ordonner aux organisations concernées de s'enregistrer comme « agents étrangers » ou de payer des amendes.

De plus, les déclarations ou prises de position des dirigeants des organisations requérantes étaient régulièrement attribuées aux organisations elles-mêmes, sans qu'il fût établi si elles avaient été faites à titre personnel ou pour le compte de l'organisation.

Par ailleurs, bien que la loi sur les agents étrangers ait disposé que le but ultime des activités politiques était d'influer sur le processus décisionnel des organes de l'État et sur la politique de celui-ci, dans la pratique, les autorités n'ont pas jugé utile de démontrer que les opinions exprimées par les organisations en cause avaient pu avoir un impact sur leurs propres décisions.

Sur la prévisibilité des dispositions relatives aux « financements étrangers »

En ce qui concerne l'expression « financements étrangers », la Cour considère que la loi sur les agents étrangers ne contenait aucune règle concernant l'objet du financement, pas plus qu'elle n'imposait l'obligation d'établir un lien entre le financement en question et une activité politique, et que cette situation a eu des conséquences manifestement absurdes. Il a ainsi été considéré que le Centre d'éducation civile avait été « financé » par une « source étrangère » après qu'il avait reçu d'un hôtel d'Oslo le remboursement d'un trop-perçu dans le cadre de la location de locaux pour une conférence. Dans certains cas, les autorités n'ont opéré aucune distinction entre le versement de fonds à des membres du personnel de l'organisation et le versement de fonds à l'organisation elle-même : le Southern Human Rights Center, par exemple, a ainsi été épinglé notamment parce que son dirigeant avait reçu des billets d'avion pour se rendre à Moscou au Goethe-Institut, où il devait participer à un événement à titre personnel.

En outre, les sources elles-mêmes n'étaient pas « étrangères » au sens strict du terme, en ce qu'elles provenaient parfois d'entités russes qui avaient elles-mêmes reçu des financements de l'étranger

mais n'avaient pas nécessairement été qualifiées d'« agents étrangers ». Cette situation a manifestement créé une énorme incertitude pour les organisations.

La Cour dit que les organisations requérantes n'auraient raisonnablement pas pu prévoir que de tels liens invraisemblables et arbitraires seraient établis, emportant pour elle des conséquences négatives.

Dans l'ensemble, la Cour considère que les lacunes de la loi sur les agents étrangers et l'absence de protection judiciaire suffiraient à elles seules à conclure à la violation de la Convention. Toutefois, les questions soulevées se rapportant directement à la question de la « nécessité dans une société démocratique », la Cour décide d'examiner l'affaire sous cet angle.

Sur la question de la « nécessité dans une société démocratique »

La Cour admet en principe qu'une plus grande transparence dans le financement de la société civile peut servir le but légitime que représente la protection de l'ordre public.

En ce qui concerne l'expression « agent étranger », elle note que le terme « agent », dans son sens généralement admis, désigne une personne qui accomplit une mission sur les ordres ou instructions d'une autre personne physique ou morale (le « commettant »), contre rémunération. L'ajout de l'adjectif « étranger » implique que le commettant est une entité étrangère pour le compte de laquelle l'agent agit. Cependant, la loi russe sur les agents étrangers a introduit une notion de relation d'agent dans laquelle le contrôle exercé par la personne à l'origine du financement sur le bénéficiaire des fonds était, dans les faits, présumé plutôt qu'établi au cas par cas, même dans des cas où l'organisation bénéficiaire conservait une totale indépendance managériale et opérationnelle dans la définition de ses programmes, politiques et priorités. Cette présomption était d'ailleurs irréfragable, car la preuve de l'indépendance opérationnelle du bénéficiaire à l'égard de la personne dont émanaient les fonds était juridiquement dépourvue de pertinence aux fins de la désignation comme « agent étranger » de l'organisation concernée, le simple fait de recevoir une somme d'argent de « sources étrangères » étant considéré comme suffisant.

Partant, la Cour considère que le fait de qualifier d'« agent étranger » toute organisation ayant reçu des fonds d'entités étrangères était injustifié et préjudiciable, et était susceptible d'avoir un effet fortement dissuasif et stigmatisant sur les opérations des organisations concernées. Cette qualification a donné des organisations concernées l'image d'entités sous contrôle étranger, sans qu'il soit tenu compte de ce que ces organisations se considéraient comme des membres de la société civile nationale œuvrant en faveur du respect des droits de l'homme, de l'État de droit et du développement humain dans l'intérêt de la société russe et du système démocratique. La Cour note en outre que les restrictions qui étaient imposées aux activités des organisations qualifiée d'« agents étrangers » s'étendaient bien au-delà de la politique, allant par exemple jusqu'à empêcher la nomination de candidats à des organes publics de surveillance ou à refuser aux organisations concernées le droit d'exposer les risques de corruption que certains projets de loi pouvaient soulever, ce qui avait eu pour effet de nuire dans d'autres domaines à la mission de surveillance de l'État qui était celle de ces organisations.

En ce qui concerne les exigences supplémentaires en matière d'audit et de déclaration, la Cour considère que sur ce point encore, le Gouvernement n'a pas avancé de raisons suffisantes pour justifier l'imposition de nouvelles obligations. Il semble que les bénéfices en matière de transparence publique n'aient pas été à la hauteur de la lourde charge qui a été imposée aux organisations requérantes.

Certes, les États peuvent avoir des raisons légitimes de surveiller les opérations financières dans le but de prévenir le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et de l'extrémisme. Toutefois, la capacité d'une association à solliciter, recevoir et utiliser des financements afin de pouvoir promouvoir et défendre sa cause fait partie intégrante du droit à la liberté d'association. La Cour souligne que le choix entre accepter des financements étrangers et solliciter des financements

nationaux de l'État n'est pas un vrai choix. En effet, la diversité des sources de financement pourrait renforcer l'indépendance de ces organisations, ce qui pourrait être bénéfique à la démocratie. Les organisations dont la position est étroitement alignée à celle de l'État sont les plus susceptibles de recevoir des subventions publiques ; il n'est pas du tout évident que les organisations requérantes auraient pu avoir accès à ces subventions.

Faute d'un financement adéquat, les organisations requérantes ne pouvaient pas mener à bien leurs activités principales.

En ce qui concerne les amendes infligées en l'espèce, la Cour note que leur montant était compris, en vertu de la loi, entre 100 000 roubles russes (RUB) et 500 000 RUB. À titre de comparaison, le salaire minimum mensuel pour la période 2013-2019 était compris entre 5 205 et 11 280 RUB. Les amendes représentaient donc trois années de revenus minimum. La Cour cite notamment à titre d'exemple les 600 000 RUB d'amendes que le Comité contre la torture a dû verser pour ne pas avoir ajouté certaines mentions sur des bannières et plusieurs publications sur Internet, et qu'il s'est dissout peu de temps après.

La Cour dit que les amendes prévues par la loi sur les agents étrangers n'étaient pas proportionnées au but légitime poursuivi.

La Cour conclut à la violation de l'article 11 de la Convention interprété à la lumière de l'article 10 au motif que l'atteinte aux droits des organisations requérantes n'était ni prévue par la loi ni « nécessaire dans une société démocratique ».

Autres articles

La Cour dit qu'en égard aux constats qu'elle a déjà formulés, elle n'a pas à se prononcer sur les griefs tirés des articles 14 et 18 combinés avec les articles 10 et 11 de la Convention.

La Cour a conclu à la violation de l'article 34 (droit de pétition individuelle) pour non-respect de la mesure provisoire précédemment indiquée par la Cour à l'égard d'International Memorial en vertu de l'article 39 du règlement de la Cour.

Satisfaction équitable (Article 41)

La Cour dit que la Russie doit verser à chaque requérant les montants indiqués dans l'arrêt, qui représentent un total de 292 090 euros (EUR) pour dommage matériel, 730 000 EUR pour dommage moral, et 118 854 EUR pour frais et dépens.

L'arrêt n'existe qu'en anglais.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHR_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

Contacts pour la presse

echrpresse@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Les journalistes sont invités à privilégier les demandes de renseignement par courriel.

Neil Connolly (tel : + 33 3 90 21 48 05)

Tracey Turner-Tretz (tel : + 33 3 88 41 35 30)

Denis Lambert (tel : + 33 3 90 21 41 09)

Inci Ertekin (tel : + 33 3 90 21 55 30)

Jane Swift (tel : + 33 3 88 41 29 04)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.