



La législation russe sur les « agents étrangers » est arbitraire et fait naître un climat de méfiance

L'affaire **Kobaliya et autres c. Russie** (requête n° 39446/16 et 106 autres requêtes) concerne l'évolution du régime légal en Russie imposant à un grand nombre d'ONG, de médias et d'individus de s'enregistrer comme « agents étrangers », ainsi que les répercussions de ce régime sur leurs activités et sur leur vie privée.

Dans son arrêt de **chambre**¹, rendu ce jour, la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

Violation des articles 10 (liberté d'expression) et 11 (liberté d'association) de la Convention européenne des droits de l'homme à l'égard de tous les requérants, et

Violation de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) à l'égard des personnes physiques requérantes.

La Cour juge que la législation actuellement en vigueur est stigmatisante, trompeuse et appliquée de manière trop extensive et imprévisible. Elle en conclut que cette législation avait pour but de punir et d'intimider plutôt que de répondre à un besoin allégué de transparence ou à des impératifs légitimes de sécurité nationale.

La Cour évoque notamment l'obligation faite aux personnes physiques ou morales visées de désigner tout ce qu'elles publient par une mention annonçant leur qualité d'« agents étrangers », leur exclusion de tout processus électoral, les restrictions imposées aux professions d'enseignant, le refus d'accès pour elles à un public jeune et leur privation des revenus publicitaires d'annonceurs privés, ainsi que des sanctions manifestement disproportionnées – y compris des amendes arbitraires voire la dissolution. De telles restrictions ont un effet dissuasif sur le discours public et sur l'engagement civique. Elles créent un climat de suspicion et de méfiance envers les voix indépendantes et sapent les fondements mêmes d'une société démocratique.

La Cour conclut que le régime légal est devenu considérablement plus restrictif depuis 2012, touchant un nombre bien plus important d'ONG, de médias et d'individus et s'éloignant encore davantage des normes de la Convention.

Principaux faits

Les requérants sont 107 organisations non gouvernementales (ONG), médias et particuliers. Parmi eux figurent d'éminents acteurs de la société civile russe, notamment International Memorial et le Centre des droits de l'homme Memorial, Radio Free Europe/Radio Liberty, des journalistes, des défenseurs des droits de l'homme, des militants écologistes, des créateurs de contenu et des observateurs électoraux.

L'affaire concerne la législation sur les « agents étrangers » et son évolution depuis 2012.

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>.

En 2012, la Russie modifia sa législation sur les ONG. Celle-ci imposait aux ONG russes considérées comme se livrant à des « activités politiques » et comme ayant reçu un « financement étranger » de s'enregistrer en tant qu'« agents étrangers », sous peine de sanctions administratives et pénales. Ces ONG étaient également tenues d'inclure dans leurs publications des mentions indiquant que celles-ci provenaient d'organisations d'« agents étrangers » (les « obligations de mentions »), de mettre en ligne des renseignements sur leurs activités et de se soumettre à des exigences plus strictes en matière de comptabilité et de déclarations. Dans son arrêt [*Ecodéfense et autres c. Russie*](#) (n° 9988/13 et 60 autres) de 2022, la Cour européenne a déjà constaté des violations de la Convention concernant cette législation.

En 2017-2019, la possibilité d'être qualifié d'« agent étranger » a été étendue aux médias, puis aussi aux journalistes, aux blogueurs, aux créateurs de contenu et aux personnalités publiques. En 2020, elle a été encore élargie de manière à inclure toute personne engagée dans des « activités politiques » au sens large.

Au bout du compte, la loi sur les agents étrangers de 2022, qui a codifié et élargi la législation précédente, a introduit une définition encore plus extensive des « agents étrangers », incluant toute personne physique ou morale ayant reçu un « soutien » ou étant par ailleurs « sous influence étrangère ». La notion d'« influence étrangère » inclut non seulement le soutien financier, mais aussi l'« assistance organisationnelle » et l'« orientation méthodologique ». La définition des « sources étrangères » englobe désormais aussi les personnes physiques et morales russes recevant des fonds de l'étranger, ainsi que toute personne « sous l'influence » d'entités ou d'individus étrangers.

Les obligations de mentions pour les « agents étrangers » ont été élargies au fil du temps pour s'appliquer aussi aux comptes de réseaux sociaux, aux sites Internet et, enfin, à toutes les communications, y compris les pièces produites devant les tribunaux et n'importe quel message individuel sur les réseaux sociaux.

Les violations répétées des obligations de mentions ont conduit à des amendes plus importantes. La plus lourde a été infligée aux requérants Radio Free Europe/Radio Liberty et son directeur : environ 16 millions d'euros en tout dans 1 044 cas.

Parmi les restrictions automatiques associées au qualificatif d'« agents étrangers », il y a l'interdiction pour les intéressés d'exercer des fonctions publiques, que ce soit par l'élection ou la nomination, de participer à des procédures électorales, de recevoir une aide ou des subventions publiques, d'enseigner dans des établissements publics ou de produire tout contenu destiné aux mineurs. Par exemple, les livres et publications des « agents étrangers » étaient soumis aux mêmes réglementations que les contenus pornographiques ou violents, exigeant qu'ils soient vendus dans des emballages opaques portant une étiquette de restriction d'âge « 18+ ». Il était également interdit aux « agents étrangers » de faire de la publicité pour les produits médiatiques créés par eux.

La sanction la plus draconienne – la dissolution – a été imposée à certaines organisations requérantes (International Memorial, Centre des droits de l'homme Memorial, Mouvement pour les droits de l'homme et fondation Ligue des électeurs), pour violations « graves et répétées » des obligations de mentions.

Griefs, procédure et composition de la Cour

S'appuyant sur les articles 10 (liberté d'expression) et 11 (liberté d'association) de la Convention, les requérants se plaignent de restrictions de leurs droits consécutives à leur qualification d'« agents étrangers ». Ils allèguent que la législation était stigmatisante et leur imposait une charge financière et administrative importante. Selon les requérants, ces mesures s'inscrivaient dans le cadre d'une campagne systématique dirigée contre les organisations de défense des droits de l'homme et les médias qui critiquaient les autorités.

Les personnes physiques requérantes se plaignent également que la législation les ait obligées à publier leurs données personnelles sur le site Internet du ministère de la Justice et à divulguer un grand nombre d'informations financières personnelles, et qu'elle leur ait interdit certains emplois ou activités professionnelles, en violation de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale).

Le gouvernement letton et ARTICLE 19 ont été autorisés à intervenir dans la procédure en qualité de tiers.

La procédure suivie par la Cour pour le traitement des requêtes dirigées contre la Russie est consultable [ici](#).

Les requêtes ont été introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme entre 2016 et 2023.

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

Pere **Pastor Vilanova** (Andorre), *président*,
Jolien **Schukking** (Pays-Bas),
Georgios A. **Serghides** (Chypre),
Peeter **Roosma** (Estonie),
Ioannis **Ktistakis** (Grèce),
Oddný Mjöll **Arnardóttir** (Islande),
Diana **Kovatcheva** (Bulgarie),

ainsi que d'Olga **Chernishova**, *greffière adjointe de section*.

Décision de la Cour

Articles 10 et 11 (liberté d'expression et d'association)

Premièrement, la Cour conclut à l'existence d'une ingérence dans l'exercice par les requérants de leur droit à la liberté d'expression, d'association et de réunion. Le qualificatif d'« agent étranger » donné aux personnes physiques ou morales requérantes a considérablement entravé leurs activités, en ce qu'il en a résulté pour elles des obligations supplémentaires en matière de comptabilité, de contrôle, de signalement et de mentions, ainsi qu'une entrave à leur participation au processus électoral et/ou à l'organisation d'événements publics. Il a souvent donné lieu aussi à des sanctions allant de l'amende à la dissolution.

La Cour souligne ensuite que le régime légal des « agents étrangers » a considérablement évolué depuis 2012, ce qui appelle une analyse, même si ses conclusions dans l'affaire *Ecodéfense* restent d'actualité. Un nombre bien plus important d'ONG, de médias et d'individus ont été touchés et, au lieu d'atténuer les lacunes de la législation précédente, le régime s'est éloigné encore davantage des normes de la Convention.

La Cour juge en particulier que le qualificatif d'« agent étranger » était à la fois stigmatisant et trompeur.

En ce qui concerne l'effet stigmatisant, la Cour se réfère à des sondages d'opinion qui indiquent que la majorité de la population assimile les « agents étrangers » à des « traîtres », des « espions » ou des « ennemis du peuple ». Les nouvelles restrictions qui ont exclu les « agents étrangers » de l'exercice des fonctions publiques, de la participation aux commissions électorales, du soutien aux campagnes politiques, de l'enseignement aux mineurs et de la production de contenus pour enfants, ont renforcé cette stigmatisation.

Le qualificatif d'« agent étranger » est également trompeur puisque la législation assimile le soutien sous quelque forme que ce soit – financement, consultation ou orientation – à un contrôle étranger. Ce pouvoir discrétionnaire illimité d'appliquer ce qualificatif a donné lieu à des dizaines d'exemples

de son usage abusif par les autorités. Ainsi, la fondation Ligue des électeurs, une organisation indépendante de surveillance des élections, a été condamnée à une amende et liquidée pour un don de moins de 3 euros fait par un ressortissant prétendument étranger, tandis qu'un autre requérant a été signalé pour avoir échangé ses miles de prime aérienne avec une personne non russe.

En effet, les autorités n'ont produit aucun élément prouvant que l'un quelconque des 107 requérants eût été effectivement sous contrôle étranger ou eût agi dans l'intérêt d'une entité étrangère.

Il n'y avait pas non plus de « besoin social impérieux » qui aurait justifié les restrictions supplémentaires apportées par la législation. La Cour parvient à cette conclusion après avoir spécifiquement examiné les obligations de mentions ou de publication qui se sont étendues au fil du temps afin qu'elles soient appliquées de manière indiscriminée et imprévisible. Ainsi, un requérant a été condamné à une amende pour avoir publié une nécrologie sans la mention d'« agent étranger ». D'autres requérants ont été condamnés à une amende pour ne pas avoir indiqué qu'une base de données en ligne sur la répression politique soviétique ou sur les banderoles déployées lors d'événements commémoratifs provenait d'« agent étranger ».

En réalité, les obligations de mentions ont contraint les requérants à communiquer un message qu'ils désapprouvaient. Elles les ont également empêchés de faire un bon usage des réseaux sociaux, car la limite du nombre de caractères sur certaines plateformes était presque égal à celui de la mention d'« agent étranger » elle-même.

La Cour estime que ces restrictions étaient d'une ampleur considérable et visaient à punir plutôt qu'à répondre à un quelconque besoin allégué de transparence ou à des impératifs légitimes de sécurité nationale.

De même, la sévérité et l'ampleur des sanctions imposées aux requérants, allant des restrictions professionnelles et économiques aux sanctions financières, voire à la dissolution forcée, visaient à punir ou à réduire au silence plutôt qu'à garantir la transparence. Ces sanctions étaient manifestement disproportionnées.

Globalement, la législation a eu un effet dissuasif sur le débat public et sur l'engagement civique, créant un climat de suspicion et de méfiance envers les voix indépendantes, ce qui a porté atteinte aux fondements mêmes d'une société démocratique. Il y a eu violation des articles 10 et 11.

Article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale)

La Cour estime que la qualification d'« agent étranger » a eu de graves répercussions sur la vie sociale et professionnelle et sur la réputation des requérants, ce qui constitue une ingérence dans leur droit au respect de leur vie privée.

Cette qualification ne nécessitait aucune preuve que les requérants avaient agi dans l'intérêt d'une entité étrangère ni aucune évaluation individuelle de leur comportement, par exemple lorsqu'il fallait décider de restreindre l'exercice de certaines professions telles que l'enseignement, la rédaction de livres pour enfants ou l'accès aux fonctions électives et à la fonction publique.

La Cour ne voit pas comment la publication des données personnelles des requérants et l'obligation de soumettre des déclarations fréquentes et détaillées sur leurs revenus et dépenses auraient eu pour autre but que les accabler et les intimider.

Le fait d'interdire aux personnes ainsi qualifiées d'exercer toute une profession, de les couper de l'ensemble de la population jeune et de les priver des revenus tirés de la publicité privée ne poursuivait pas le but affiché de préserver la sécurité nationale ou la transparence et ne pouvait être justifié comme étant nécessaire dans une société démocratique. Il y a donc eu violation de l'article 8 à l'égard des requérants qualifiés d'« agents étrangers ».

Article 41 (satisfaction équitable)

La Cour dit que la Russie doit verser aux requérants des sommes d'un montant allant de 5 000 à 10 000 euros (EUR) pour dommage moral, et diverses autres sommes, indiquées dans l'annexe à l'arrêt, pour dommage matériel et frais et dépens.

Opinion séparée

Le juge Serghides a exprimé une opinion séparée dont le texte se trouve joint à l'arrêt.

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 X (Twitter) [@ECHR_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

Contacts pour la presse

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

Les demandes des journalistes peuvent être formulées auprès de l'Unité de la presse par courriel ou téléphone.

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)

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

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.