

L'ÉTRANGLEMENT DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

La propagation mondiale des
lois sur les agents étrangers



AUTRICE

Inés M. Pousadela, responsable de la recherche et de l'analyse

ÉDITÉ PAR

Andrew Firmin, rédacteur en chef

ÉQUIPE DE RECHERCHE

Victoria Ubierna, chargée de programme de recherche

Samuel King, chercheur

Isabel Álvarez Paats, stagiaire de recherche

Elisa Allegra Ferrante, stagiaire de recherche

Manal Bidar, stagiaire de recherche

REMERCIEMENTS

Josef Benedict, Reylynne Dela Paz, Ana María Palacios,

Tara Petrovic, Laura Van den Eynde, Ine Van Severen

ENTRETIENS

Damjan Ožegović

Glanis Changachirere

Gürkan Özturan

Márta Pardavi

Nino Samkharadze

Petar Knežević

Vivian Idrovo

Wisthon Noguera

CONCEPTION ET MISE EN PAGE

Juliana Pecollo

DATE DE PUBLICATION

Octobre 2025

COUVERTURE

Des manifestants font face aux forces de l'ordre lors d'un rassemblement contre le projet de loi sur les agents étrangers à Tbilissi, en Géorgie, le 28 mai 2024. Photo d'Irakli Gedenidze/Reuters via Gallo Images

DOCUMENT

—	RÉSUMÉ	3
—	INTRODUCTION	5
○	DES ORIGINES HISTORIQUES	6
	La loi américaine de 1938	
○	2004-2009	8
	Premières mesures en Éthiopie et au Zimbabwe	
○	2012	9
	La Russie établit le modèle	
○	2014-2018	11
	Les imitateurs de la Russie	
○	2020-2022	15
	Asie et Amériques	
○	2022-2024	19
	Asie centrale et Caucase	
○	2024-2025	20
	Les lois sur les agents étrangers se mondialisent	
○	— TENDANCES ET PERSPECTIVES	28
○	— RECOMMANDATIONS	31

RÉSUMÉ

Les lois sur les agents étrangers – qui stigmatisent les organisations de la société civile en les obligeant à s’enregistrer en tant qu’agents rémunérés au service d’intérêts étrangers – se multiplient et représentent une menace croissante pour la société civile à travers le monde. Ces lois visent à freiner la solidarité internationale et la coopération transfrontalière, qui permettent aux organisations d’accéder à des ressources, de partager des connaissances et de constituer des réseaux de défense des droits.

La loi russe de 2012 sur les agents étrangers a établi un précédent dangereux. Toute organisation de la société civile ou tout média recevant des financements étrangers et exerçant des « activités politiques » – définies de manière extrêmement large – doit s’enregistrer comme agent étranger et apposer cette mention sur toutes ses communications. Cela place les organisations face à un dilemme insoluble : accepter une étiquette stigmatisante qui les assimile à des espions étrangers ou cesser leurs activités. La Cour européenne des droits de l’homme a condamné sans équivoque cette loi, estimant qu’elle violait les droits fondamentaux à la liberté de réunion, d’association et d’expression.

L’adoption de lois sur les agents étrangers s’accélère. Le Salvador, la Géorgie, le Kirghizistan et le Nicaragua ont tous promulgué des textes inspirés du modèle russe depuis 2020, avec des conséquences dévastatrices pour la société civile indépendante.

La menace s’étend bien au-delà des pays ayant déjà adopté ces lois : des dizaines d’autres pays proposent des législations analogues, dans le cadre d’une répression plus large de l’espace civique. Dans de nombreux cas, ces lois complètent et renforcent les attaques déjà menées par les États contre les organisations de la société civile.

Sous couvert de promouvoir la transparence en matière de financement, les lois sur les agents étrangers constituent en réalité des instruments de contrôle. Elles imposent des procédures d’enregistrement complexes, des obligations de déclaration lourdes, des audits fréquents et des étiquettes stigmatisantes visant à réduire au silence les voix critiques, ce qui a pour effet de rendre plus difficile le fonctionnement des groupes de la société civile et la réalisation de leurs objectifs fondamentaux. Les définitions vagues et ambiguës de l’« activité politique » offrent aux gouvernements un large pouvoir discrétionnaire pour cibler les organisations jugées indésirables. Les sanctions – amendes exorbitantes, menace de fermeture forcée et peines d’emprisonnement – instaurent un climat de peur qui favorise l’autocensure.

Cependant, la société civile a fait preuve d’une résilience remarquable en résistant aux lois sur les agents étrangers. En Géorgie, les manifestations massives de 2023 ont contraint le gouvernement à retirer son projet de loi initial, bien qu’une loi rebaptisée ait finalement été adoptée en 2024. Certaines lois ont également pu être abrogées : des manifestations ont conduit l’Ukraine à abroger rapidement la sienne en 2014, l’Éthiopie en 2019 à la suite de changements politiques, et la Hongrie a été contrainte d’abandonner sa loi en 2020 à la suite d’un arrêt de la Cour de justice de l’Union européenne.

Pour inverser la tendance avant que les lois sur les agents étrangers ne deviennent la norme, une résistance coordonnée est indispensable. Les tribunaux internationaux et les instances de défense des droits humains doivent élaborer des normes juridiques complètes distinguant les mesures légitimes de transparence des lois répressives, accélérer l’examen des contentieux et mettre en place des procédures d’urgence face aux menaces immédiates.

Les États doivent s'abstenir de toute stigmatisation liée aux sources de financement, condamner collectivement les lois sur les agents étrangers par la voie diplomatique, imposer des sanctions ciblées à leurs auteurs et offrir refuge aux militants menacés.

Les bailleurs de fonds et les partenaires doivent mettre en place des mécanismes de financement d'urgence avec des subventions à versement rapide, soutenir le développement de la philanthropie nationale afin de réduire la dépendance aux fonds étrangers, et documenter systématiquement les impacts de ces lois ainsi que les stratégies de résistance efficaces.

Enfin, les organisations de la société civile et les médias doivent renforcer leurs réseaux de solidarité internationale afin de partager leurs stratégies de résistance, promouvoir une transparence véritable, vérifier les narratifs gouvernementaux, révéler les véritables intentions derrière ces lois et renforcer leurs capacités juridiques pour combattre ces dernières devant les tribunaux nationaux et internationaux.



Un manifestant brandit une banderole lors d'une manifestation contre le projet de loi sur la transparence à Budapest, en Hongrie, le 18 mai 2025.
Photo de Janos Kummer/Getty Images via Gallo Images

INTRODUCTION

Les lois qui stigmatisent la société civile et les médias indépendants en les contraignant à s'enregistrer en tant qu'agents rémunérés d'intérêts étrangers – communément appelées lois sur les agents étrangers – représentent une menace croissante pour la société civile à l'échelle mondiale. Ces dernières années, plusieurs États ont adopté ces lois : le Nicaragua en 2020, la Géorgie et le Kirghizistan en 2024, puis le Salvador en 2025.

Ces lois s'inscrivent dans une tendance plus large visant à adopter des législations restrictives contre les organisations de la société civile (OSC) bénéficiant de financements internationaux. De nombreux États ont tenté d'adopter des lois similaires ou ont mis en place d'autres mesures restrictives criminalisant l'accès à des ressources étrangères sans employer le terme « agent étranger ». Cette dynamique illustre l'un des aspects les plus préoccupants et les plus répandus de **l'offensive actuelle contre l'espace civique** menée dans de nombreux pays à travers le monde.

Officiellement présentées comme des outils pour promouvoir la responsabilité et la transparence en matière de soutien international aux organisations locales, ces lois poursuivent en réalité un autre objectif : restreindre les OSC, limiter leurs ressources, détourner leur énergie, étouffer la dissidence et consolider le pouvoir des gouvernants.

Dans la plupart des cas, ces lois exigent que les organisations – et parfois même les individus – qui mènent des activités jugées « politiques » et reçoivent un certain niveau de financements étrangers (parfois pas plus élevé que 20 % de leur budget) s'enregistrent comme « agents étrangers » ou « organisations au service d'intérêts étrangers ». Les entités enregistrées sont alors tenues d'apposer la mention stigmatisante « d'origine étrangère » sur leurs publications, leurs sites web et leurs communications, tout en se soumettant à des audits et à des obligations de déclaration contraignants. Le non-respect de ces règles expose à de sévères sanctions : amendes, fermetures forcées, voire peines de prison.

En pratique, presque toutes les activités d'intérêt public peuvent être considérées comme « politiques » : défense des droits humains, renforcement de la démocratie, ou encore surveillance électorale. Les gouvernements laissent souvent délibérément les textes de lois vagues et généraux afin de conserver une grande marge de manœuvre et cibler à discrétion les organisations qui leur déplaisent.

C'est pourquoi de nombreuses institutions internationales et organismes de défense des droits humains – parmi lesquels la **Cour européenne des droits de l'homme**, le **Parlement européen**, l'**Organisation des États américains**, la **Commission de Venise** et plusieurs **experts des Nations unies (ONU)** – ont fermement condamné les lois sur les agents étrangers, les qualifiant de violations flagrantes des libertés d'association et d'expression.

La menace se propage rapidement, avec des effets dévastateurs. En 2024, le gouvernement géorgien a défié les manifestations massives pour adopter une loi sur les agents étrangers, gelant de facto le processus d'adhésion du pays à l'Union européenne (UE). Au Nicaragua, le président Daniel Ortega a utilisé une loi sur les agents étrangers dans le cadre d'un arsenal répressif qui a conduit à la fermeture de plus de 5 600 organisations, soit environ 80 % de la société civile nationale. Le Kirghizistan a également promulgué une loi calquée sur le modèle russe, entraînant aussitôt la fermeture d'organisations de défense des droits humains historiques. Parallèlement, le Salvador, la Slovaquie et le Zimbabwe ont poursuivi leurs projets de lois sur les agents étrangers malgré une vive opposition au niveau national et international.

Dans les pays où ces lois s'imposent, la société civile se retrouve face à un dilemme insoluble : accepter une étiquette stigmatisante qui les assimile à des espions étrangers, ou cesser toute activité. Dans certains pays, la simple menace d'une telle désignation peut suffire à faire taire les critiques. Et le fait que des dizaines d'autres pays, dont la Bulgarie, la Serbie et la Turquie, envisagent ou discutent de législations similaires laisse craindre que ces lois ne se normalisent en tant qu'outil autoritaire pour museler la dissidence.

DES ORIGINES HISTORIQUES

La loi américaine de 1938

Si les lois sur les agents étrangers constituent aujourd'hui une menace contemporaine croissante, leur histoire remonte à plusieurs décennies. Tout commence avec l'adoption de la **loi américaine de 1938** sur l'enregistrement des agents étrangers (FARA). Le Congrès américain l'avait instaurée principalement en réponse aux préoccupations suscitées par les **opérations de propagande nazie** aux États-Unis à l'approche de la Seconde Guerre mondiale. L'adoption de cette loi faisait suite à des enquêtes parlementaires révélant l'ampleur des financements allemands destinés à influencer l'opinion publique, afin de maintenir la neutralité des États-Unis dans le conflit à venir.

La FARA exigeait aux individus et organisations agissant pour le compte d'entités étrangères de s'enregistrer auprès du Département d'État et de divulguer leurs relations, activités et sources de financement. L'objectif, tel que **déclaré** par son principal promoteur, était de dénoncer publiquement les opérations d'influence étrangères. En 1942, l'**application** de la loi fut transférée au Département de la justice.

Dès les années 1950, il est apparu clairement que de telles lois, même si elles avaient été adoptées avec de bonnes intentions, pouvaient être utilisées à mauvais escient pour réprimer la dissidence. Le début de la guerre froide fut marqué par une suspicion anticommuniste généralisée et une forte répression politique aux États-Unis. Le sénateur républicain Joseph McCarthy mena alors une campagne agressive, multipliant accusations et enquêtes contre les sympathisants communistes présumés. Cette période se caractérisa par des listes noires, des serments de loyauté et des persécutions ouvertes. De

nombreux citoyens, y compris des défenseurs des droits civiques, virent leur carrière et leur vie personnelle bouleversées à la suite d'allégations de liens avec l'étranger et de sympathies communistes, la plupart du temps infondées.

En 1966, la FARA fut **considérablement modifiée** pour recentrer son champ d'application plus spécifiquement sur les activités de lobbying, **exigeant la preuve** qu'une personne agissait « sur ordre, à la demande ou sous la direction ou le contrôle d'un mandant étranger ». Ces ajustements reconnaissaient que la loi initiale était trop large et risquait de pénaliser des activités légitimes. Depuis, la FARA, **impose une obligation de transparence** mais n'interdit pas le lobbying étranger. Entre 1966 et 2015, seules **sept poursuites pénales** ont été engagées.

La FARA est restée une loi peu connue pendant des décennies, mais les élections présidentielles américaines de 2016 ont marqué un tournant. Les inquiétudes concernant l'ingérence russe dans les processus démocratiques américains ont entraîné un changement significatif dans son application. À partir de 2017, le nombre de poursuites engagées en vertu de cette loi a considérablement augmenté : jusqu'en 2024, **21 affaires pénales** avaient été ouvertes, soit trois fois plus qu'au cours des 50 années précédentes.

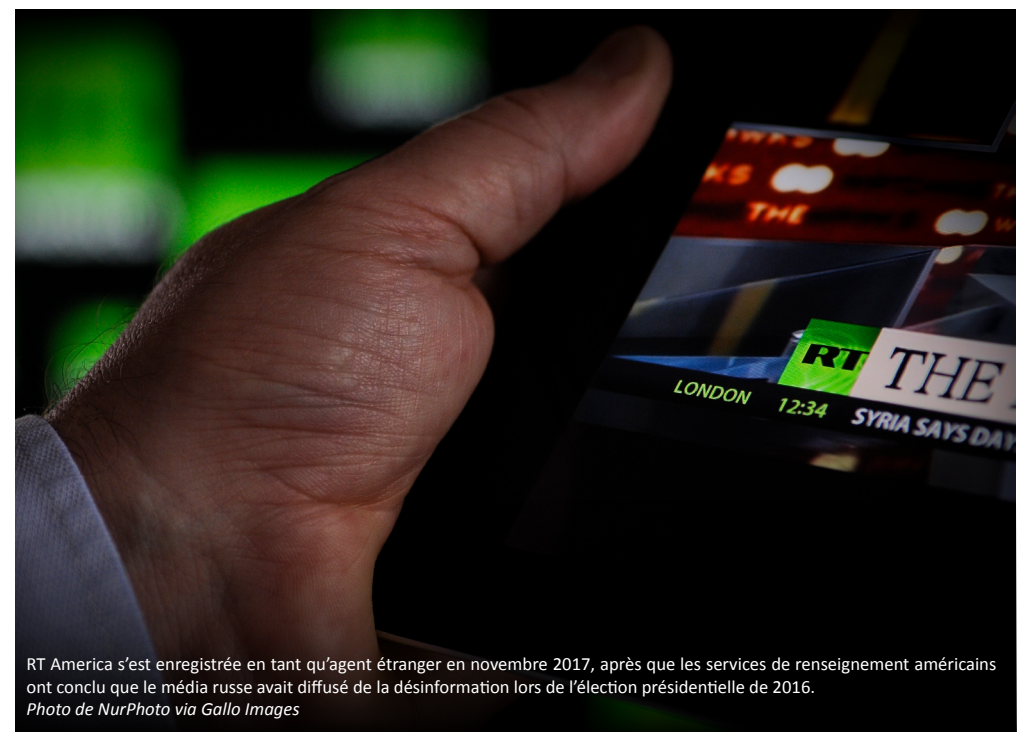
Cette utilisation renouvelée de la loi a eu des répercussions internationales immédiates. En 2017, les États-Unis ont notamment **exigé** que RT (anciennement Russia Today), la chaîne de télévision publique russe, s'enregistre en tant qu'agent étranger. La Russie a rapidement réagi en **élargissant** le champ d'application de sa loi sur les agents étrangers,

en vigueur depuis 2012, pour inclure les médias, ciblant directement des médias tels que Radio Free Europe et Voice of America.

À partir de 2022, après l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie, les lois sur les agents étrangers se sont encore davantage répandues dans le monde. Justifiées par des arguments de sécurité nationale, elles ont souvent été utilisées pour restreindre les activités légitimes de la société civile.

En 2025, les préoccupations se sont accrues face à la prolifération de lois restrictives **aux États-Unis**, avec l'adoption de lois d'État sur l'enregistrement des agents étrangers qui pourraient avoir un impact significatif sur la société civile et les libertés civiques. La loi du Nebraska sur **l'enregistrement des agents étrangers et terroristes**, par exemple, impose des exigences d'enregistrement strictes à tout agent d'un mandant étranger figurant sur une liste de pays désignés comme adversaires par le code fédéral américain, parmi lesquels la Chine, la Corée du Nord, Cuba, l'Iran, la Russie et le Venezuela.

Le Centre international pour le droit des organisations à but non lucratif a **averti** que les définitions et la portée étendue de ces lois d'État pourraient affecter les OSC qui participent à des échanges universitaires, à des travaux humanitaires et à d'autres formes de coopération internationale légitimes, simplement parce qu'elles reçoivent des financements de partenaires dans des pays désignés comme adversaires ou collaborent avec eux. Cela pourrait avoir pour effet d'inhiber les partenariats transfrontaliers.



RT America s'est enregistrée en tant qu'agent étranger en novembre 2017, après que les services de renseignement américains ont conclu que le média russe avait diffusé de la désinformation lors de l'élection présidentielle de 2016.
Photo de NurPhoto via Gallo Images

2004-2009

Premières mesures en Éthiopie et au Zimbabwe

Bien avant que la Russie ne formalise son modèle de loi sur les agents étrangers visant la société civile, et bien avant que l'application de la FARA ne s'intensifie à partir de 2016, deux gouvernements africains ont été pionniers dans l'utilisation de législations restrictives pour limiter les organisations recevant des financements étrangers. En 2004, le Zimbabwe tenta d'introduire une loi sur les agents étrangers visant à la fois les OSC internationales et les organisations locales bénéficiant de financements internationaux. Le texte comportait déjà des restrictions qui allaient, par la suite, devenir des caractéristiques classiques de nombreuses législations similaires dans le monde. Le parti au pouvoir avait **adopté un projet de loi** qui interdisait purement et simplement la présence d'OSC étrangères, mais le président Robert Mugabe choisit finalement de ne pas promulguer cette loi.

Ce projet de loi, bien qu'abandonné, circula toutefois parmi les législateurs d'autres pays africains et servit de modèle à des propositions restrictives comparables. Il établissait en effet des éléments clés qui allaient bientôt être repris ailleurs : les restrictions sur les financements étrangers, l'obligation d'obtenir l'approbation du gouvernement pour mener des activités, et des définitions larges des activités interdites. La première tentative aboutie d'adoption d'une loi basée sur ce modèle eut lieu en **Éthiopie**.

La **Proclamation** relative aux organisations caritatives et aux sociétés, adoptée en 2009 en Éthiopie, fonctionna en pratique comme une loi sur les agents étrangers et instaura l'un des environnements les plus restrictifs au monde pour la société civile. En vertu de cette loi, toute OSC recevant plus de 10 % de son financement de sources étrangères – y compris des dons de la diaspora éthiopienne – était automatiquement classée comme « organisation étrangère ». Cette désignation plaçait les organisations sous la surveillance directe des agences de sécurité et leur interdisait de s'engager dans la plupart des activités essentielles de la société civile : plaidoyer, médiation des conflits, réforme de la justice pénale, gouvernance, ou encore défense des droits humains.

Cette législation eut pour effet de criminaliser le travail indépendant en faveur des droits humains, avec un impact rapide et sévère. Fin 2012, l'**Agence éthiopienne des associations caritatives et des sociétés** avait déjà fermé 10 organisations en vertu des dispositions de la loi et adressé des avertissements à plus de 400 autres.

Pendant près d'une décennie, cette loi paralysa ainsi le travail en faveur des droits humains. Les bailleurs de fonds internationaux constatèrent que leurs partenaires éthiopiens étaient incapables de mener à bien des actions de plaidoyer sérieuses, tandis que les organisations locales peinaient à conserver leur indépendance et à accéder aux ressources nécessaires pour fonctionner. La désignation en tant qu'« organisation étrangère » était si stigmatisante que de nombreux groupes choisirent de s'autocensurer ou d'abandonner leurs activités sensibles. En 2019, **au moins 17** organisations avaient été contraintes de cesser ou de transformer complètement leur mandat, tandis que beaucoup d'autres avaient réduit drastiquement leurs activités ou étaient contraintes d'évoluer dans un climat de peur et de surveillance constantes.

Avec le changement de gouvernement en 2018, des réformes démocratiques limitées furent introduites. La Proclamation relative aux organisations caritatives et aux sociétés fut abrogée en 2019 et **remplacée** par une nouvelle loi supprimant le plafond sur les financements étrangers et garantissant explicitement le droit de la société civile à s'engager dans toute activité légale, y compris les activités économiques qui étaient auparavant restreintes.

Ce revirement fit de l'Éthiopie l'un des rares pays à avoir abrogé une législation restrictive sur les agents étrangers, donnant ainsi l'espoir que même les cadres les plus rigides peuvent être renversés lorsque les conditions politiques évoluent. Cependant, les dommages accumulés pendant la période d'application de la loi restrictive ne pouvaient, eux, être effacés.

2012

La Russie établit le modèle

C'est la Russie qui donna véritablement le coup d'envoi de la **vague actuelle** de lois restrictives sur les agents étrangers en adoptant sa propre législation en 2012, établissant un **modèle** que plusieurs autres États autoritaires allaient rapidement reprendre. Le gouvernement de Vladimir Poutine introduisit cette loi en réponse directe aux manifestations de masse qui avaient éclaté après son retour à la présidence en mai 2012, dans le cadre d'une stratégie plus large destinée à réprimer l'opposition intérieure.

Adoptée en juillet et entrée en vigueur en novembre de la même année, la loi imposait à toute organisation de la société civile engagée dans des activités politiques, définies de manière vague, et recevant des fonds étrangers, de s'enregistrer en tant qu'« agent étranger ». Présentée comme une mesure de transparence et de lutte contre le terrorisme, cette loi a été utilisée de manière dévastatrice, permettant aux autorités de harceler, d'infliger des amendes et de fermer des OSC pour leur travail légitime d'intérêt public, tout en alimentant un climat de peur parmi les militants et les organisations.

Au cours de la décennie suivante, le gouvernement russe **renforça à plusieurs reprises** ce dispositif à travers de multiples amendements. En 2017, les modifications apportées à la loi sur les médias ont étendu l'étiquette d'« agent étranger » aux médias. Entre 2019 et 2020, des amendements successifs ont étendu la désignation aux journalistes et à toute personne impliquée dans des activités politiques. En 2022, après l'invasion à grande échelle de l'Ukraine, une nouvelle législation a abrogé et remplacé tous les amendements précédents, introduisant **les restrictions les plus sévères à ce jour**. Il n'est désormais plus nécessaire qu'il y ait de l'argent étranger en jeu : toute entité ou personne considérée comme soumise à une influence étrangère est obligée de s'enregistrer et est exclue de la vie publique, encourant de lourdes pénalités en cas de non-conformité. Les agents étrangers sont notamment interdits de

travailler dans la fonction publique ou dans les établissements d'enseignement, de participer à des campagnes électorales ou d'y faire des dons, et d'organiser des rassemblements publics.

Le pouvoir russe a souvent justifié cette loi en la comparant à la FARA américaine, les différences étant pourtant considérables. Alors que la FARA exige des preuves spécifiques qu'un individu agit sous la direction ou le contrôle d'un acteur étranger, la loi russe assimile tout soutien étranger, même marginal, à une forme de tutelle étrangère. De plus, la FARA vise principalement les lobbyistes professionnels et les consultants politiques travaillant pour le compte de gouvernements étrangers, tandis que la loi russe s'applique indistinctement aux OSC, aux médias, aux journalistes et aux particuliers.

Les organisations désignées comme agents étrangers se retrouvent accablées par de lourdes contraintes administratives : audits obligatoires, déclarations détaillées et obligation d'apposition d'une mention stigmatisante sur tous leurs documents et communications. En Russie, l'étiquette d'« agent étranger » a une connotation particulièrement toxique : héritée de l'ère soviétique, elle équivaut à être traité d'« espion étranger ». Dès 2016, **au moins 30 organisations** avaient choisi de fermer leurs portes plutôt que d'accepter cette désignation.

La loi vise notamment les organisations actives dans des domaines tels que la recherche universitaire, la lutte contre la corruption, la défense de l'environnement, la prévention du VIH et la protection des droits humains. Des milliers ont **été affectées** par ses conséquences.

La Cour européenne des droits de l'homme a catégoriquement condamné la législation russe sur les agents étrangers. En juin 2022, dans l'affaire **Ecodefence et autres c. Russie**, elle a examiné la loi initiale et son application,

concluant qu'elles violaient les droits à la liberté de réunion, d'association et d'expression protégés par la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour a déterminé que le fait de cibler spécifiquement les organisations financées par des fonds étrangers était discriminatoire et que la stigmatisation associée à l'étiquette d'« agent étranger » visait à dissuader les organisations d'utiliser des fonds étrangers. Cela constitue une violation de la liberté d'association, car celle-ci inclut l'accès au financement. La Cour a également conclu que le simple fait que les OSC soient financées par des entités non nationales ne mettait pas en danger les intérêts économiques et de sécurité d'un État, ce qui signifie que l'imposition de restrictions supplémentaires à leur encontre ne répondait pas à l'exigence de proportionnalité. Dans un autre arrêt rendu en octobre 2024, le tribunal a examiné les amendements ultérieurs, y compris la réforme de 2022, et **a conclu** que leur objectif était d'intimider et de punir la société civile, plutôt que de répondre à de prétendus besoins de transparence ou à des préoccupations de sécurité nationale. Ces décisions ont établi des normes juridiques internationales et créé des précédents permettant de contester des lois similaires dans d'autres pays.



Un membre du personnel de Memorial International quitte une audience de la Cour suprême sur la demande du procureur de dissoudre le groupe de défense des droits humains pour violation présumée de la loi sur les agents étrangers à Moscou, en Russie, le 28 décembre 2021.
Photo de Dimitar Dilkoff/AFP

2014-2018

Les imitateurs de la Russie

Dès l'adoption de la loi russe, d'autres pays s'empressèrent d'emboîter le pas. L'Ukraine fut parmi les premiers, dans le contexte de la crise politique déclenchée fin 2013, lorsque le président Viktor Ianoukovitch renonça à l'accord d'association avec l'UE au profit d'un rapprochement avec la Russie. Alors que des protestations massives éclataient dans tout le pays, des centaines de milliers d'Ukrainiens se mobilisant pour l'intégration européenne et contre la corruption gouvernementale, le Parlement a répondu en janvier 2014 avec un vaste ensemble de lois répressives, connues sous le nom de « lois de la dictature », qui comprenaient des dispositions contre les associations publiques recevant des financements d'États étrangers et impliquées dans des activités politiques.

L'indignation publique généralisée a empêché ces mesures répressives de durer. Le 19 janvier seulement, 200 000 personnes se sont mobilisées. Les manifestants ont fait face à une répression violente : les forces de sécurité ont tiré sur la foule et tué plusieurs personnes. Les lois ont été **abrogées** quelques jours plus tard, le 28 janvier. Ce fut la première fois qu'une loi sur les agents étrangers était annulée grâce à une résistance immédiate et généralisée, donnant à la société civile l'espoir que la pression de la rue peut accroître le coût politique pour les gouvernements tentés d'introduire de telles mesures.

Cependant, la violence s'est considérablement intensifiée à la mi-février et, entre le 18 et le 20 février, des tireurs d'élite de la police ont tué plus de 100 manifestants. Cette répression brutale a pris fin avec la fuite de Ianoukovitch du pays et a conduit à un changement de gouvernement. Cette crise a également marqué le début de l'invasion russe de l'Ukraine, qui a illégalement annexé la Crimée en mars 2014.



Yuli Novak et d'autres leaders de la société civile israélienne s'expriment contre le projet de loi sur la transparence des ONG lors d'une conférence de presse à Tel Aviv, en Israël, le 5 février 2016.
Photo de Jack Guez/AFP



ISRAËL CIBLE LES ORGANISATIONS PALESTINIENNES DE DÉFENSE DES DROITS HUMAINS

En 2016, après six heures de débats houleux, le Parlement israélien adopta la « **loi sur la transparence des ONG** » par 57 voix contre 48. Officiellement intitulée « **Projet de loi sur les exigences de transparence pour les organisations soutenues par des entités étatiques étrangères** », cette loi impose aux OSC israéliennes recevant plus de la moitié de leur financement de la part de gouvernements étrangers de déclarer cette information dans toutes leurs publications, communications officielles et documents publics. La loi exige également que ces organisations soient répertoriées sur le site web du registre officiel des organisations à but non lucratif, avec mention détaillée de leurs sources de financement. Les infractions sont passibles d'amendes allant jusqu'à 29 200 NIS (environ 7 500 USD).

Le caractère discriminatoire de la loi est apparu d'emblée : sur les **27 organisations immédiatement concernées**, 25 étaient des groupes de défense des droits humains critiques envers la politique israélienne à l'égard des Palestiniens. La législation ne visait en effet que les financements publics étrangers, tout en exemptant les dons privés, ce qui permettait aux organisations conservatrices – financées pour l'essentiel par des mécènes fortunés, notamment aux États-Unis – de rester en dehors du champ d'application. Or, la question réelle de transparence se situait là : selon un **rapport de Peace Now** publié en décembre 2015, si la plupart des OSC progressistes rendaient déjà publics leurs financements, avant l'adoption du projet de loi, 94 % des ressources financières des neuf principales organisations conservatrices échappaient totalement au regard du public.

La condamnation internationale ne s'est pas fait attendre. Malgré la bataille politique controversée qui a entouré son adoption, le gouvernement a tardé à appliquer la loi. En 2019, un rapport publié par un organe parlementaire

a révélé que le registre des associations du ministère de la Justice s'était contenté d'assurer son suivi habituel, sans mettre en œuvre les nouvelles dispositions.

Après presque une décennie d'application, cette loi reste donc avant tout symbolique. Elle a certes contribué à stigmatiser les organisations de défense des droits humains et à créer un climat dissuasif pour la société civile, mais son impact concret est resté faible, en raison de son application limitée et de l'adaptation par les organisations de leurs stratégies de financement. Deux de ses **cibles les plus en vue**, Breaking the Silence et B'Tselem, ont même choisi de défier ouvertement la mesure : tout en maintenant leur financement juste en dessous du seuil, elles ont ajouté à leurs publications une mention ironique déclarant que :

« Conformément à la loi anti-ONG du gouvernement israélien qui assimile le financement étranger à une trahison, veuillez noter qu'il est possible que nous soyons, ou non, principalement financés par des entités étatiques étrangères. Dans tous les cas, nous restons fidèles aux valeurs des droits humains, de liberté, de démocratie et à la fin de l'occupation ».

Cependant, les efforts du gouvernement israélien pour restreindre la société civile se sont intensifiés en 2025. En mai, un projet de loi beaucoup plus sévère, prévoyant une taxe de 80 % sur les dons étrangers aux OSC, a été **adopté** en deuxième lecture. À la différence de la loi de 2016, celle-ci aurait des conséquences pratiques dévastatrices, car elle forcerait probablement la fermeture de nombreuses OSC et mettrait même en danger des groupes de longue date comme Breaking the Silence et B'Tselem. D'éminents philanthropes juifs ont **condamné** ce projet de loi, le qualifiant de menace grave pour la société civile et la défense des droits humains en Israël.

La Hongrie, sous le gouvernement du Premier ministre **nationaliste de droite** Viktor Orbán, est devenue le premier État membre de l'UE à adopter une loi sur les agents étrangers inspirée du modèle russe. Sa **loi de 2017** sur la transparence des organisations soutenues depuis l'étranger exigeait que les OSC recevant plus de 25 000 dollars américains de financements étrangers par an s'enregistrent et mentionnent dans tous leurs documents publiés qu'elles étaient financées par des fonds étrangers.

Dès sa rédaction, le caractère discriminatoire de cette loi était manifeste : elle s'appliquait aux organisations recevant des financements étrangers, mais exemptait explicitement les organisations de minorités nationales, les groupes religieux et les associations sportives, qui sont moins susceptibles de s'opposer au gouvernement. Cette loi faisait partie d'une campagne visant des organisations progressistes, telles que des groupes anticorruption et des organisations de défense des droits humains et d'aide aux réfugiés, financées par la fondation Open Society de George Soros.

En juin 2020, la Cour de justice de l'Union européenne a **invalidé** la loi, la jugeant discriminatoire et son effet dissuasif sur la société civile, et contraire au droit de l'Union européenne ainsi qu'à la Charte des droits fondamentaux. Mais loin de se conformer, le gouvernement hongrois a persisté. En décembre 2023, il a instauré une nouvelle **loi sur la protection de la souveraineté nationale**, créant un Bureau de protection de la souveraineté, un organisme contrôlé par le gouvernement et doté de pouvoirs étendus pour enquêter sur les organisations soupçonnées de représenter des intérêts étrangers. Face à cette dérive, la Commission européenne a saisi la Cour de justice en octobre 2024.

Affichant son mépris pour les institutions européennes, le parti au pouvoir a présenté en mai 2025 un nouveau projet de loi sur les agents étrangers, intitulé « **Transparence dans la vie publique** ». Si elle est adoptée, cette loi autoriserait l'Office de protection de la souveraineté à inscrire des organisations sur une liste noire afin de les empêcher de recevoir des financements étrangers et nationaux, et d'imposer d'autres restrictions si elles sont considérées comme une menace pour la souveraineté. Cette notion est définie de manière large comme tout ce qui offense, dépeint défavorablement ou soutient des activités contraires aux valeurs établies



Session extraordinaire de la Commission européenne sur la suspension du financement accordé à la Hongrie en raison de préoccupations liées à la corruption et à l'État de droit, Bruxelles, Belgique, 18 septembre 2022.
Photo de Thierry Monasse/Getty Images

dans la Loi fondamentale de la Hongrie, y compris les critiques à l'encontre du gouvernement et le soutien aux droits des personnes LGBTQI+. Les organisations qui commettraient des infractions encourraient de lourdes amendes, voire la dissolution. L'initiative a provoqué une forte réaction au niveau national et international, et en juin, le vote a été reporté à la session parlementaire suivante.

“ L'objectif est clair : écraser toute dissidence. Le gouvernement s'en prend ouvertement aux groupes indépendants de la société civile et aux médias, et désigne les défenseurs des droits humains, les journalistes d'investigation et les organisations de surveillance comme des ennemis de l'État. Il ne cherche pas seulement à marginaliser les critiques, mais à les détruire complètement.

MÁRTA PARDAVI | Hongrie





Un manifestant brandit une banderole représentant le président russe Vladimir Poutine recouvert d'un drapeau arc-en-ciel lors d'une manifestation contre le projet de loi sur la transparence à Budapest, en Hongrie, le 18 mai 2025.
Photo de Janos Kummer/Getty Images

En juin 2018, l'Australie a également adopté deux **lois sur l'ingérence étrangère**: la loi portant modification de la législation sur la sécurité nationale (espionnage et ingérence étrangère) et la **loi sur la transparence de l'influence étrangère**. Leur élaboration s'inscrivait dans un contexte d'alerte croissante face aux opérations d'influence chinoises à grande échelle, révélées par des rapports des services de renseignement : des millions de dollars de dons politiques et une surveillance systématique de la diaspora chinoise par le Parti communiste.

Les projets initiaux ont suscité de vives critiques, car leurs définitions très larges risquaient d'imposer des obligations d'enregistrement aux journalistes, aux organisations caritatives, aux universitaires et mêmes aux manifestants. Le Parlement a donc dû apporter un nombre inhabituellement élevé d'amendements avant leur adoption, avec le soutien des deux partis.

Dans leur version finale, ces lois ont créé un régime sévère : l'ingérence étrangère secrète est devenue un délit pénal passible de 20 ans de prison, tandis qu'un système d'enregistrement impose à toute personne menant des activités de lobbying politique ou de communication pour le compte de mandants étrangers de s'enregistrer dans les 14 jours, sous peine de deux à cinq ans de prison. Inspiré du modèle FARA américain, le système australien se distingue toutefois sur deux points : il est plus restreint car limité aux gouvernements et organisations politiques étrangers (et non à toutes les entités étrangères), mais plus large car il ne prévoit pas l'exemption accordée par la FARA aux lobbyistes politiques enregistrés, et confère à l'État australien des pouvoirs d'application plus étendus.

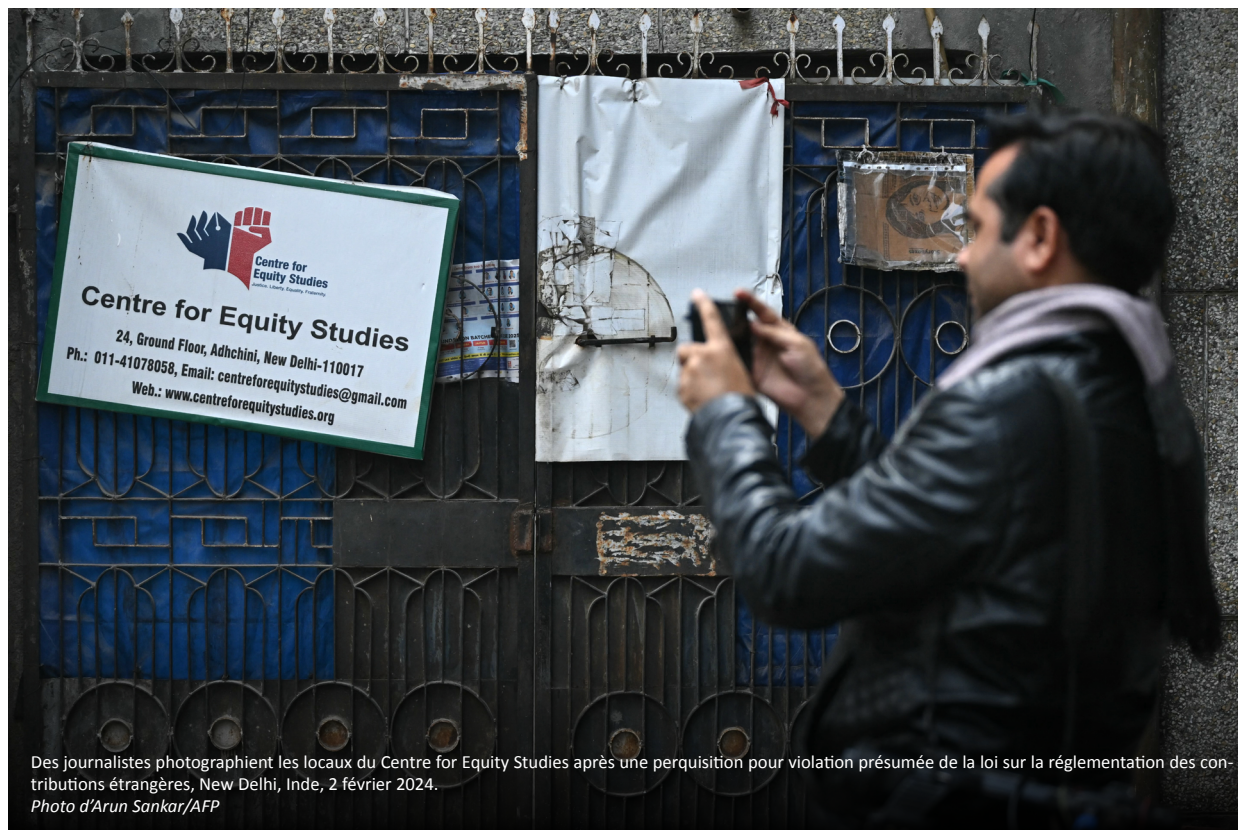
Contrairement aux lois sur les agents étrangers qui ciblent principalement la société civile, la législation australienne se concentre sur l'influence réelle exercée par des gouvernements étrangers et comprend des garanties procédurales plus solides. Cependant, ses définitions larges de la « sécurité nationale » et de l'« influence politique » continuent d'alimenter les craintes d'un effet dissuasif sur la liberté d'expression et le débat public.

2020-2022

Asie et Amériques

Deux dirigeants connus pour leur volonté de contrôler la société civile ont introduit des lois sur les agents étrangers : le Premier ministre indien Narendra Modi et le président nicaraguayen Daniel Ortega.

En Inde, il ne s'agissait pas d'une loi distincte sur les agents étrangers, mais d'un **durcissement** de sa loi existante de 2010 sur les contributions étrangères (Foreign Contribution Regulation Act- FCRA). Ces modifications ont bouleversé le mode de fonctionnement des OSC bénéficiant d'un financement international. Les accords de subvention et de sous-subvention entre les OSC indiennes, qui permettaient une répartition des fonds étrangers, ont été interdits, démantelant ainsi des réseaux entiers de financement collaboratifs. Par ailleurs, toutes les organisations ont été contraintes de centraliser leurs comptes à la State Bank of India à New Delhi, ce qui a renforcé la surveillance gouvernementale. La loi a également abaissé le plafond des dépenses administratives autorisées, passant de 50 à 20 % des fonds étrangers, et a mis en place un mécanisme permettant aux OSC de renoncer volontairement à leur enregistrement – leurs actifs financés par l'étranger étant alors transférés sous le contrôle du gouvernement.



Des journalistes photographient les locaux du Centre for Equity Studies après une perquisition pour violation présumée de la loi sur la réglementation des contributions étrangères, New Delhi, Inde, 2 février 2024.
Photo d'Arun Sankar/AFP

Avant l'amendement de 2020, le gouvernement ne pouvait geler les fonds d'une organisation que si elle était reconnue coupable de contrevenir aux dispositions de la FCRA. Après l'amendement, il peut suspendre le compte d'une organisation **sur la base de toute information** ou plainte et à la suite d'une enquête préliminaire.

Les conséquences ont été dévastatrices. Fin 2022, **plus de 20 000 OSC** avaient perdu leur autorisation de recevoir des dons étrangers, faute de conformité avec les nouvelles exigences. En 2024, environ **15 000 autres** ont vu leur licence révoquée. Des milliers d'hôpitaux, d'écoles et de projets de développement social se sont retrouvés privés des financements dont ils dépendaient depuis des années. Officiellement justifiées par la lutte contre le blanchiment d'argent, ces modifications législatives ont en réalité démantelé une partie considérable de la société civile indienne. Parmi les groupes affectés figurent d'éminentes organisations nationales comme Citizens for Justice and Peace, Lawyers Collective et People's Watch, ainsi que des organisations internationales comme Amnesty International India et Greenpeace India.

Les restrictions se sont encore intensifiées en 2025, lorsque le gouvernement a introduit de **nouvelles règles exigeant** que les OSC qui reçoivent des contributions étrangères et réalisent des publications obtiennent un certificat du Registraire des journaux de l'Inde confirmant qu'elles ne diffusent aucun contenu d'actualité. Ces contrôles supplémentaires **restreignent** encore davantage la capacité des OSC à communiquer leur travail et leurs conclusions au public.



L'INNOVATION DE SINGAPOUR

La loi de Singapour contre l'ingérence étrangère, promulguée en octobre 2021, a adopté une approche différente en introduisant le concept de « personnes politiquement significatives ». Le gouvernement a adopté la loi malgré les expressions de préoccupation de la part du monde universitaire, de la société civile, des organisations internationales de défense des droits humains et des partis d'opposition concernant sa portée excessivement large et l'absence de supervision indépendante.

Les OSC qui reçoivent cette désignation, y compris les groupes de défense des droits humains Maruah et Think Centre, ajoutés à la liste en décembre 2023, doivent divulguer annuellement tout don politique supérieur à 10 000 dollars de Singapour (environ 7 700 dollars américains), ainsi que leurs affiliations étrangères. La loi couvre un large éventail d'activités, de communications et de comportements « dirigés vers un objectif politique à Singapour », ce qui signifie que presque toute forme d'association et d'expression liée à la politique, à la justice sociale et à d'autres questions d'intérêt public peut relever de son champ d'application.

Les groupes de défense des droits humains ont **averti** que la notion vague d'ingérence étrangère contenue dans la loi pourrait être utilisée pour restreindre les libertés, et que la désignation de personne politiquement significative constitue un obstacle pour les groupes de la société civile lorsqu'il s'agit de recruter des bénévoles, de rechercher des fonds et de participer à des rencontres régionales et internationales. La loi autorise également le ministre des Affaires intérieures à ordonner la suppression de contenus en ligne et ne prévoit aucun mécanisme de contrôle judiciaire indépendant en cas de violations des droits humains.



Le Congrès du Nicaragua débat d'une loi sur les agents étrangers, Managua, Nicaragua, 15 octobre 2020.
Photo de STR/AFP

L'approche du Nicaragua a été plus directe et plus globale. Promulguée en octobre 2020, sa **loi sur les agents étrangers** visait explicitement les détracteurs du gouvernement. Elle imposait à toute OSC, tout média ou même tout citoyen recevant des fonds étrangers de s'enregistrer en tant qu'« agent étranger ». Cette désignation leur impose de lourdes obligations de rapports mensuels en vertu de l'**accord ministériel 3-2021**. Elle interdit également aux personnes concernées de participer à des activités politiques, définies de manière très large, réduisant ainsi les voix de l'opposition au silence.

“ Plus de 5 600 organisations ont été dissoutes, ce qui a entraîné le démantèlement quasi total du tissu civique national. Les rares organisations qui survivent opèrent sous la stricte surveillance de l'État, sans réelle autonomie. La résistance interne est pratiquement inexistante en raison des risques énormes qu'elle comporte, mais la diaspora maintient vivante la dénonciation internationale.

WISTHON NOGUERA | Nicaragua





LE DÉMANTÈLEMENT DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AU NICARAGUA

Le Nicaragua est l'un des exemples les plus extrêmes de l'utilisation d'une loi sur les agents étrangers dans le cadre d'un arsenal juridique répressif visant à démanteler complètement la société civile. En réponse à la vague de protestations massives d'avril 2018, le gouvernement a systématiquement attaqué l'espace civique. La loi sur les agents étrangers a été adoptée en même temps qu'une **loi spéciale sur la cybercriminalité**, qui criminalise les contenus en ligne jugés « faux » par le gouvernement avec des peines pouvant aller jusqu'à dix ans de prison. En 2024, la loi a été modifiée pour renforcer les peines et étendre le contrôle gouvernemental à l'étranger.

En 2021, le gouvernement a adopté la **loi sur la défense des droits du peuple à l'indépendance, à la souveraineté et à l'autodétermination pour la paix**, qui interdit aux « traîtres à la patrie » de se présenter aux élections. Sa mise en œuvre a été particulièrement brutale : en février 2023, la cour d'appel de Managua a **déclaré** 94 personnes traîtres, les dépouillant de leur nationalité et ordonnant la confiscation de leurs biens, sans procédure régulière.

En janvier 2022, une nouvelle loi a été adoptée autorisant les peines de prison à perpétuité pour des crimes de haine, définis de manière vague. Puis, en mars 2022, la **loi générale sur la réglementation et le contrôle des organisations à but non lucratif** a été adoptée, interdisant aux OSC

de mener des activités susceptibles de « troubler l'ordre public » ou de mener des « campagnes de déstabilisation ». Elle a en outre introduit des obligations administratives si lourdes qu'elles étaient impossibles à remplir pour la plupart des organisations.

L'impact cumulé a été catastrophique. Le gouvernement a fermé **plus de 5 600 OSC**, dont 1 500 en une seule journée en août 2024, ce qui représente environ 80 % du tissu associatif du pays. Parmi elles figuraient des organisations dédiées à la protection de l'environnement, à la liberté d'expression, à la défense des droits humains, des femmes et des enfants. Les attaques ont également visé des institutions éducatives et religieuses, notamment des universités et des organismes associés à l'Église catholique tels que des congrégations, des écoles et des médias. Les forces de sécurité de l'État ont mené des descentes dans les locaux des organisations dissoutes, saisissant bureaux et biens. Des milliers de militants de la société civile, de journalistes et d'universitaires ont été contraints à l'exil.

Désormais, seules subsistent les organisations contrôlées par l'État. Le Nicaragua s'est transformé en un **régime autoritaire à part entière**, où les voix indépendantes ont été réduites au silence et l'espace civique fermé. Sa loi sur les agents étrangers a joué un rôle déterminant dans cette évolution.

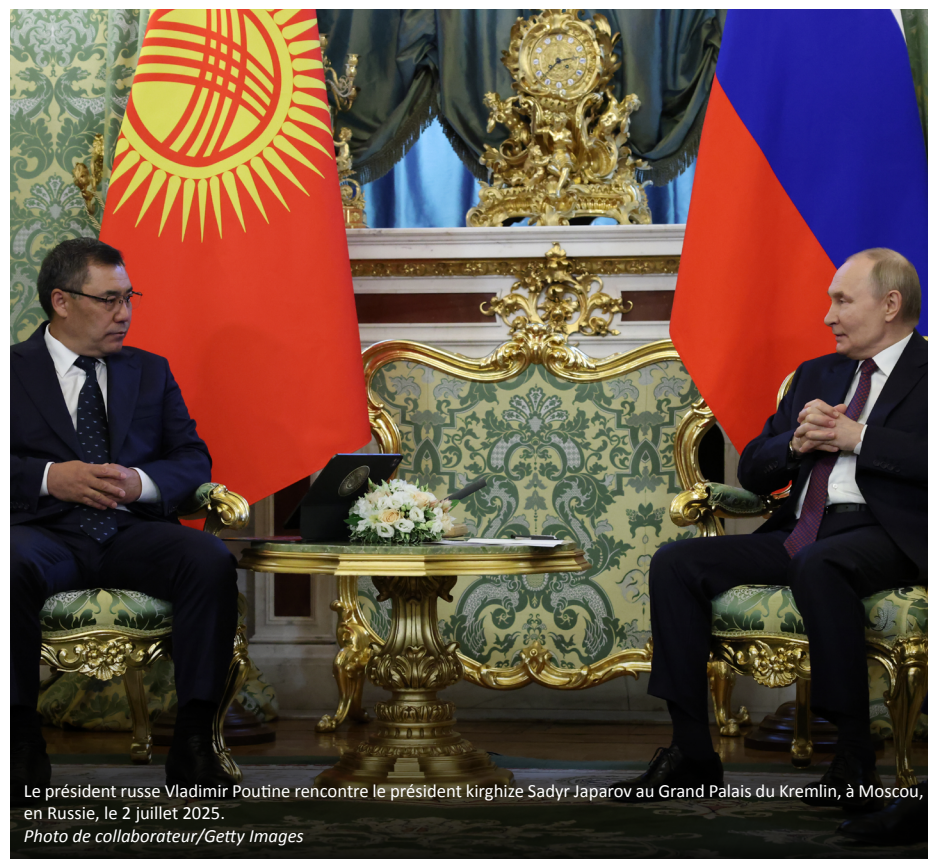
2022-2024

Asie centrale et Caucase

Ces dernières années, plusieurs anciens États soviétiques se sont inspirés de la Russie pour introduire des lois sur les agents étrangers.

Au Kazakhstan, les OSC sont tenues de soumettre au gouvernement des rapports sur leurs financements étrangers depuis 2016. Cependant, en mars 2023, le gouvernement a **adopté** un décret prévoyant la publication de ces informations. Le Comité des recettes de l'État a publié un **registre des financements étrangers** répertoriant 240 OSC et individus bénéficiant d'un soutien étranger. Bien qu'aucune nouvelle charge administrative n'ait été introduite au-delà des exigences de déclaration existantes, la **divulgence publique** d'informations sur le financement qui n'étaient auparavant accessibles qu'aux autorités a entraîné la stigmatisation des organisations financées par des fonds étrangers. Après avoir figuré sur la liste, le groupe de surveillance électorale Echo a reçu des **demandes de vérification de ses comptes bancaires**. La situation pourrait encore empirer : en février 2025, une **enquête parlementaire** a demandé la formalisation des restrictions pesant sur les organisations de défense des droits humains et les médias financés par des fonds étrangers.

Au Kirghizistan voisin, le Parlement a **approuvé** une loi sur les représentants étrangers en mars 2024. **Promulguée** le 2 avril par le président Sadyr Japarov, elle est **entrée en vigueur** moins de deux semaines plus tard. Cette loi est **presque identique** au modèle russe : elle oblige toute OSC qui mène des activités politiques au sens large et reçoit des fonds étrangers à s'enregistrer en tant que représentant étranger, à présenter des **rapports financiers trimestriels** et à se soumettre à des inspections inopinées, ainsi qu'à mentionner son statut de représentant étranger sur toutes ses publications. Le non-respect de ces obligations est passible de lourdes amendes et d'une éventuelle dissolution.



Le président russe Vladimir Poutine rencontre le président kirghize Sadyr Japarov au Grand Palais du Kremlin, à Moscou, en Russie, le 2 juillet 2025.
Photo de collaborateur/Getty Images

Il s'agissait de la deuxième tentative du Kirghizistan d'adopter une loi sur les agents étrangers inspirée du modèle russe. La première tentative avait eu lieu en 2014, mais le projet avait **échoué** après deux ans d'incertitude législative, en raison de la crainte qu'il n'affecte l'aide au développement dont le Kirghizistan est hautement dépendant, et qu'il ne perturbe les services vitaux fournis par les OSC. Le changement clé qui a permis l'adoption de la loi a été l'**arrivée de Japarov à la présidence** en octobre 2020. Lorsque le projet de loi a été présenté à nouveau, deux ans plus tard, l'espace civique s'était considérablement détérioré et le vote parlementaire était très irrégulier, certains législateurs votant même au nom de leurs collègues absents.

La loi a eu un **effet dissuasif immédiat** : de nombreuses OSC ont réduit leurs activités ou se sont enregistrées en tant qu'entités commerciales, et certaines ont proactivement cessé leurs opérations pour éviter des amendes pour non-conformité. L'organisation de défense des droits humains Civic Initiatives figurait parmi elles. De son côté, la fondation Open Society a fermé son bureau de financement établi de longue date au Kirghizistan.

En Géorgie, le gouvernement s'est heurté à une opposition beaucoup plus forte. En 2023, une tentative d'adoption d'une loi sur les agents étrangers a déclenché des **manifestations massives** d'une ampleur sans précédent. Sous la pression, le projet a été suspendu puis réécrit, avant d'être finalement **adopté** un an plus tard. La nouvelle loi sur la transparence de l'influence étrangère impose désormais aux organisations de la société civile et aux médias recevant plus de 20 % de leur financement de l'étranger de s'enregistrer en tant qu'« agents d'influence étrangère » et de porter cette mention stigmatisante sur tous leurs documents publics. Les autorités géorgiennes continuent d'affirmer que la loi ne fait que refléter la FARA américaine. Toutefois, bien que la FARA ait été critiquée par des organisations de défense des droits humains aux États-Unis pour être trop large et affecter un large éventail d'activités légitimes de la société civile, la loi géorgienne va beaucoup plus loin, car elle assimile le soutien routinier par le biais de subventions à la subversion, plutôt que de se concentrer sur le lobbying politique pour une puissance étrangère.



Des manifestants protestent contre la loi sur les agents étrangers et réclament l'adhésion à l'UE à Tbilissi, en Géorgie, le 24 mai 2024. Photo d'Irakli Gedenidze/Reuters via Gallo Images

“ La société civile géorgienne s'est vivement opposée à ce projet de loi, le considérant comme un pas dangereux vers l'autoritarisme. Cette loi menace les voix critiques et fait craindre une concentration accrue du pouvoir entre les mains de l'élite au pouvoir, comme cela s'est produit en Biélorussie et en Russie.

NINO SAMKHARADZE | Géorgie





GÉORGIE : RÉSISTANCE ET RÉPRESSION

En Géorgie, la répression met à l'épreuve les limites de la résistance de la société civile. Le Rêve géorgien, le parti fondé par le milliardaire Bidzina Ivanishvili, **au pouvoir** depuis 2012, a progressivement orienté la politique du pays vers une ligne pro-russe, en décalage avec les aspirations officielles du pays à l'intégration européenne. La première tentative d'adopter une loi sur les agents étrangers, calquée sur le modèle russe, en mars 2023, a déclenché une vague de contestation sans précédent. Des dizaines de milliers de manifestants, en majorité des jeunes réclamant un rapprochement avec l'Europe, ont envahi les rues de Tbilissi, la capitale. Des affrontements ont eu lieu avec la police, qui a utilisé gaz lacrymogènes et canons à eau. Face à cette résistance massive de la part de la population, le gouvernement a retiré son projet de loi une semaine plus tard.

Mais en avril 2024, il a réintroduit le texte, remplaçant simplement le terme « agent d'influence étrangère » par l'expression « organisation poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère », sans en modifier le fond. Cette manœuvre a rallumé la contestation, donnant lieu à certaines des plus grandes manifestations antigouvernementales de l'histoire récente de la Géorgie, rassemblant jusqu'à 100 000 personnes.

Malgré la pression internationale – l'UE avertissant que la loi était incompatible avec la candidature de la Géorgie, et les États-Unis menaçant d'éventuelles sanctions – le Parlement a adopté la loi en mai 2024 par 84 voix contre 30. Le veto de la présidente Salomé Zourabichvili a été balayé par un nouveau vote du Parlement, rendant la loi effective et **gelant** de facto le processus d'adhésion de la Géorgie à l'Union Européenne.

Des restrictions juridiques supplémentaires ont rapidement été adoptées. En mars 2025, le gouvernement dirigé par le Rêve géorgien a adopté une **deuxième loi sur les agents étrangers**, la loi sur l'enregistrement des agents étrangers, que les autorités présentent comme une traduction littérale de la FARA américaine. Contrairement à la première loi, celle-ci introduit des dispositions de responsabilité pénale. En avril 2025, le Parlement a adopté **une autre loi** exigeant l'approbation du gouvernement pour accepter des subventions étrangères. Ce dispositif a créé un cadre juridique multicouche et superposé visant à supprimer la société civile et les médias indépendants.

La mise en œuvre a commencé. En août 2025, six OSC géorgiennes de premier plan, dont la Fondation pour la société civile (anciennement la Fondation Open Society Georgia), la Société internationale pour des élections équitables et la démocratie, ainsi que Transparency International Georgia, ont reçu des **notifications d'inspection** de la part du Bureau anticorruption.

Il s'agissait de la première attaque directe contre des organisations de surveillance en vertu de la loi sur les agents étrangers. Les autorités les accusent de ne pas avoir respecté les exigences d'enregistrement et les menacent de poursuites pénales. Les organisations concernées ont refusé de se conformer, déclarant qu'elles « ne servent que les intérêts de notre peuple et de la Géorgie » et soulignant que, selon les normes de la FARA que le gouvernement prétend imiter, elles n'auraient pas à s'enregistrer. Elles ont promis de poursuivre leur travail de défense des droits humains malgré ce qu'elles qualifient de persécution « à la russe ».

2024-2025

Les lois sur les agents étrangers se mondialisent

La dynamique répressive observée ces dernières années s'étend désormais à tous les continents habités, avec de nouveaux exemples en Afrique, en Europe et en Amérique latine.

En 2024, le **Premier ministre nationaliste** slovaque Robert Fico a proposé une loi ciblant les OSC recevant des financements étrangers, **déclarant** que « l'ère des ONG à la tête de ce pays est révolue » et avertissant que les organisations « financées depuis l'étranger » seraient qualifiées d'agents étrangers. Dans sa version initiale, le texte **exigeait** que toute OSC recevant plus de 5 000 euros (environ 5 400 dollars américains) de sources étrangères s'enregistre en tant qu'agent étranger. Cependant, d'**intenses manifestations de rue** dénonçant une « loi russe » et une forte pression exercée par l'UE ont contraint le gouvernement à revoir sa copie.

La Commission européenne a **averti** la Slovaquie qu'elle engagerait immédiatement une procédure d'infraction si cette dernière reproduisait le précédent hongrois. Après plusieurs réécritures, le projet de loi finalement adopté en avril 2025 et promulgué en mai, a supprimé l'étiquette stigmatisante, mais a **maintenu des obligations de déclaration contraignantes**. Désormais, les OSC dont les revenus annuels dépassent 35 000 euros (environ 40 700 dollars américains) doivent déposer des rapports de transparence détaillés, divulguer l'identité de leurs donateurs et se soumettre à la surveillance du ministère de l'Intérieur, sous peine d'amendes ou de dissolution. Selon les détracteurs, le changement de vocabulaire ne trompe pas : si la loi n'utilise plus le terme provocateur d'« agent étranger », elle poursuit les mêmes objectifs de surveillance et de dissuasion, mais par des moyens bureaucratiques.

En février 2025, la Republika Srpska, l'une des entités politiques qui composent la Bosnie-Herzégovine, a **adopté** une loi qui qualifie automatiquement d'« agent étranger » toute OSC ou média recevant un financement international, quel qu'en soit le montant ou la source. Le texte impose des

obligations de déclaration strictes et interdit explicitement aux organisations considérées comme des agents étrangers d'« influencer l'opinion publique », ce qui revient à criminaliser de fait toute activité de plaidoyer. La société civile a dénoncé le double standard évident : le gouvernement lui-même reçoit des financements internationaux substantiels provenant des mêmes sources qu'il juge désormais suspects lorsqu'il s'agit de la société civile. Une hypocrisie manifeste qui confirme clairement que la loi vise avant tout le contrôle plutôt que la transparence.

Cette loi avait déjà été proposée en 2023, mais avait été retirée sous la pression publique. Elle a été réintroduite et adoptée par une procédure d'urgence en représailles politiques, après la condamnation à une peine de prison et l'interdiction d'exercer une fonction publique du président de la Republika Srpska, Milorad Dodik. Une coalition de la société civile a **affirmé** que l'adoption de la loi était « un acte de vengeance contre toutes les voix critiques ».

En mai 2025, la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a **suspendu la nouvelle loi**, arguant qu'elle reproduisait la législation russe et violait le droit à la liberté d'association.

“ Le gouvernement affirme que cette loi vise à améliorer la transparence et à réglementer les organisations financées par des fonds étrangers afin d'empêcher toute ingérence politique extérieure, mais son véritable objectif est de réduire au silence les voix dissidentes et de cibler les organisations indépendantes de la société civile, les médias et les voix de l'opposition.

DAMJAN OŽGOVIĆ | Bosnie-Herzégovine



Le Salvador a suivi cette tendance en mai 2025, lorsque l'Assemblée législative, contrôlée par le parti du président **populiste autoritaire** Nayib Bukele, a **adopté une loi sur les agents étrangers**. Cette loi impose à toute personne ou organisation recevant des financements étrangers de s'enregistrer et de se présenter publiquement comme financées par l'étranger dans l'ensemble de ses communications. La loi interdit en outre de mener des « activités à des fins politiques ou autres » définies de manière vague, visant à « affecter l'ordre public » ou à « menacer la stabilité sociale et politique du pays ». Outre les lourdeurs administratives et les étiquettes stigmatisantes, la loi instaure également une taxe punitive de 30 % sur toutes les subventions étrangères, ce qui constitue une tentative claire de saper la viabilité financière des OSC. Bien que la loi en soit encore à ses débuts — le délai d'inscription au nouveau registre des agents étrangers a pris fin en septembre 2025 —, elle a déjà forcé deux importantes OSC, l'Association des journalistes du Salvador et le groupe de défense des droits humains Cristosal, à fermer leurs bureaux dans le pays.

Au même moment, le **gouvernement répressif** du Zimbabwe a adopté la législation sur les agents étrangers qu'il menaçait d'instaurer depuis plus de



Des représentants d'organisations de la société civile salvadorienne s'adressent aux médias pour dénoncer la loi sur les agents étrangers à San Salvador, au Salvador, le 21 mai 2025.
Photo de Marvin Recinos/AFP

“ Cette loi est davantage une arme politique qu'un cadre juridique visant à défendre les droits constitutionnels ou à respecter les normes internationales. Sa fonction principale est de restreindre l'espace civique et de réprimer le travail en faveur des droits humains. Elle a été adoptée à l'issue d'un processus vicié et opaque, marqué par de violentes interruptions des audiences publiques qui ont réduit au silence la participation citoyenne.

GLANIS CHANGACHIRERE | Zimbabwe



deux décennies. En avril 2025, la **loi sur les organisations bénévoles privées (PVO)**, signée par le président Emmerson Mnangagwa, impose des restrictions similaires à celles applicables aux agents étrangers, tout en évitant d'utiliser cette appellation. Officiellement justifiée par des motifs de sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme, la loi soumet toutes les organisations entretenant des liens internationaux à des obligations de déclaration étendues et à un contrôle gouvernemental renforcé. En pratique, elle crée un climat dissuasif qui restreint sévèrement la société civile, tout en maintenant la fiction selon laquelle ces organisations ne seraient pas affectées tant qu'elles se conforment à la nouvelle réglementation.

La loi sur les PVO exige la divulgation détaillée des bénéficiaires effectifs et des structures de contrôle, y compris les influences étrangères, et soumet les OSC à des évaluations de risque renforcées selon les critères internationaux de lutte contre le blanchiment d'argent. Elle confère au ministre chargé des affaires sociales un pouvoir discrétionnaire étendu, lui permettant de désigner certaines organisations comme « à haut risque » en fonction de leurs liens avec l'étranger. Le texte introduit également des obligations strictes de diligence pour les donateurs, qui obligent les OSC à déclarer leurs sources de financement et à refuser les dons provenant de sources « illégitimes ». Enfin, la loi établit des mécanismes de partage d'informations sur les OSC avec les gouvernements étrangers, donnant ainsi au gouvernement un outil supplémentaire pour suivre, réglementer et éventuellement restreindre le travail des groupes de la société civile en fonction de leurs liens avec l'étranger.



LA LOI SUR LA TRANSPARENCE SOCIALE DE L'ÉQUATEUR : UNE NOUVELLE ÉVOLUTION DE LA TENDANCE MONDIALE

Le **projet de loi équatorien sur la transparence sociale** illustre une tendance de plus en plus fréquente dans l'évolution mondiale : il évite la terminologie controversée concernant les agents étrangers, préférant se draper dans le langage neutre de la transparence financière. Le gouvernement a intensifié sa **rhétorique contre la société civile** depuis que le président Daniel Noboa a déclaré un état de conflit interne au début de l'année 2024. De hauts responsables, dont Noboa lui-même, associent régulièrement les OSC à des groupes armés et à des activités illégales, les accusant de blanchiment d'argent et les présentant comme des menaces pour la stabilité nationale. Sur la base de ce récit, en juillet 2025, Noboa a envoyé à l'Assemblée nationale le projet de loi sur la transparence sociale, anciennement connu sous le nom de projet de loi sur les fondations, et l'a fait adopter rapidement par un mécanisme constitutionnel d'urgence. Fin août, il l'avait déjà **promulguée**.

Bien que la loi ne désigne pas officiellement les organisations comme des agents d'influence étrangère, elle reprend plusieurs dispositions que l'on retrouve dans les lois sur les agents étrangers ailleurs. Elle oblige toutes les OSC et les fondations à s'enregistrer dans un registre national unifié dans les 180 jours, et à fournir des informations détaillées sur leurs activités, leurs sources de financement et leurs structures opérationnelles. Elle soumet les organisations à des audits dans le cadre d'un système d'évaluation des risques, permettant aux autorités d'examiner leurs activités financières et opérationnelles, avec une

attention particulière portée aux organisations qui reçoivent des financements internationaux. La supervision de ces structures est transférée à la Superintendance de l'économie populaire et solidaire, assimilant les OSC à des acteurs économiques ou commerciaux, ce qui renforce leur charge bureaucratique et les soumet à des **sanctions disproportionnées**, y compris la dissolution arbitraire pour des raisons vagues telles que la menace de l'ordre public ou de la sécurité de l'État.

Cette loi, qui vise à produire un effet dissuasif sur les organisations indépendantes, en particulier celles qui dépendent du soutien international, est l'une des plusieurs lois similaires en vigueur dans des pays d'Amérique latine, comme le **Paraguay**, le **Pérou** et le **Venezuela**.

“ Nous craignons que la loi sur la transparence ne devienne un instrument de persécution contre les organisations qui dérangent le pouvoir, en particulier celles qui défendent les droits humains et environnementaux. Nous sommes contraints de fournir des informations sensibles sur les communautés que nous accompagnons, ce qui accroît leur vulnérabilité dans un contexte de violence, d'enlèvements et d'extorsions.

VIVIAN IDROVO | Équateur



La vague législative ne se limite pas à l'Amérique latine. Des lois sont proposées dans de nombreux autres pays, parfois par des gouvernements à tendance autoritaire, parfois par des partis d'opposition régressifs. En Bulgarie, par exemple, le parti d'extrême droite Vazrazhdane (Renaissance) a tenté depuis 2015 de faire adopter une loi sur l'enregistrement des agents étrangers. Il a officiellement déposé des projets de loi au Parlement en **2022**, 2023 et à plusieurs reprises en 2024, mais la proposition a été rejeté à cinq reprises, **la dernière fois** en février 2025 par 112 voix contre 38. La **loi proposée** obligerait toute OSC, tout média ou tout individu recevant plus de 1 000 BGN (environ 580 dollars américains) par an de sources étrangères à s'enregistrer en tant qu'« agent étranger » auprès du ministère de la Justice, sous peine d'amendes et d'interdiction de travailler dans des institutions publiques.

Vazrazhdane affirme que le projet de loi s'inspire de la FARA, mais une vérification des faits effectuée par la télévision nationale bulgare a **établi** qu'il ressemble davantage au modèle russe, puisqu'il impose aux agents enregistrés d'apposer la mention « agent étranger » sur toutes leurs publications et leur interdit de travailler dans des établissements d'enseignement. La nouvelle tentative de Vazrazhdane pour faire adopter la loi fait suite à l'**adoption réussie** d'une législation anti-LGBTQI+ en août 2024.

En Serbie, le Mouvement des socialistes, un petit parti dirigé par le vice-Premier ministre pro-russe Aleksandar Vulin, a d'abord **annoncé** son intention de rédiger un projet de loi sur les agents étrangers en mai 2024, avant de le soumettre officiellement au Parlement fin novembre. Le projet de loi prévoit la création d'un registre des « agents d'influence étrangère » qui obligerait les organisations et individus recevant plus de la moitié de leur financement de sources étrangères à s'enregistrer en tant qu'agents étrangers auprès du ministère de la Justice, sous peine de sanctions sévères.

Le Comité économique et social européen, un organe consultatif représentant la société civile organisée qui émet des avis à l'intention d'autres institutions de l'UE, a **déclaré** que le projet de loi était incompatible avec les valeurs fondamentales de l'UE et constituait une menace sérieuse pour la capacité de la société civile à protéger la démocratie et les droits humains. Son adoption pourrait, comme pour la Géorgie, compromettre les perspectives d'adhésion de la Serbie à l'UE. En septembre 2025, le projet de loi restait bloqué au Parlement.

Au Monténégro, la proposition émane également d'une alliance politique pro-russe, Pour l'avenir du Monténégro, membre de la coalition gouvernementale. En octobre 2024, elle a présenté un projet de loi qui obligerait les OSC financées par des fonds étrangers à s'enregistrer comme « agents d'influence étrangers », en affirmant qu'elles opèrent en dehors du cadre légal et cherchent à influencer les politiques publiques pour servir les intérêts de leurs bailleurs. Là encore, la FARA a été citée comme modèle, mais la société civile **a souligné** la proximité frappante avec le modèle russe. L'initiative a immédiatement suscité une vive opposition et a été bloquée après que d'autres partis parlementaires ont retiré leur soutien.

“ Pour empêcher ce projet de loi d'aboutir, nous devons lutter contre les discours nuisibles qui diabolisent la société civile. Cela implique notamment de corriger les idées fausses que peut avoir l'opinion publique et de mettre en avant l'impact positif des organisations de la société civile sur le développement du Monténégro.

PETAR KNEŽEVIĆ | Monténégro



En Turquie, l'initiative est venue du cœur même du gouvernement dirigé par le président autoritaire Recep Tayyip Erdoğan. En mai 2024, le quotidien pro-gouvernemental Yeni Safak a révélé un **projet de loi** visant à élargir la définition de l'espionnage afin d'y inclure « l'influence étrangère », introduisant des **sanctions pénales sévères** pour toute activité jugée susceptible d'influencer l'opinion publique contre l'intérêt national. Le projet de loi devait initialement être soumis au Parlement avant la fin de l'année législative, le 1^{er} juillet 2024, mais il a été mis en suspens en mai à la suite d'une **levée de boucliers de l'opinion publique**. Cependant, le Parti de la justice et du développement au pouvoir a réintroduit une **version amendée** en octobre, la faisant passer en urgence devant la commission de justice en quelques semaines. Malgré certaines améliorations, la nouvelle version restait une menace sérieuse pour les journalistes travaillant pour des médias financés par des fonds internationaux. Le projet de loi a été **retiré** avant le vote parlementaire en novembre, mais le risque qu'il revienne sous une autre forme demeure.



“ Si l'opinion publique, la société civile et les partis politiques ne réagissent pas rapidement, le gouvernement pourra adopter toutes les lois qu'il souhaite, puisqu'il dispose d'une majorité au Parlement. Les associations juridiques, les organisations de la société civile et les médias indépendants doivent faire entendre leur voix et expliquer en quoi une telle loi affecterait leur travail.

GÜRKAN ÖZTURAN | Turquie



Des étudiants protestent contre l'autoritarisme du président Tayyip Erdoğan après l'arrestation du maire d'Istanbul Ekrem Imamoglu, Istanbul, Turquie, 21 mars 2025.
Photo d'Erhan Demirtas/NurPhoto via AFP



LE CANADA ET LA FRANCE : DES LOIS SUR LES AGENTS ÉTRANGERS DANS DES CONTEXTES DÉMOCRATIQUES

Le Canada et la France ont tous deux adopté une législation sur l'influence étrangère en 2024. En France, la **loi 2024-850**, présentée en février et promulguée en juillet, découle des enquêtes menées par la Délégation parlementaire du renseignement qui ont mis en évidence la vulnérabilité du pays face aux tentatives de déstabilisation par des puissances étrangères.

Au Canada, la réponse est venue suite aux preuves documentées de l'ingérence chinoise dans ses élections et ses processus politiques. Le gouvernement a présenté début mai sa **Loi concernant la lutte contre l'ingérence étrangère**, qui a reçu la sanction royale fin juin.

La loi française **établit une distinction** entre influence et ingérence : elle impose des exigences de transparence aux activités visant à influencer les institutions publiques et politiques françaises, considérées comme légitimes, tout en interdisant l'ingérence étrangère, caractérisée comme visant à porter atteinte à l'intégrité du débat démocratique et à la sécurité nationale. Elle crée un registre numérique géré par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, exige la divulgation des activités d'influence menées pour le compte de mandants étrangers et établit des sanctions pénales contre les actes d'ingérence étrangère. Les entités étrangères externes à l'UE considérées comme des sponsors potentiels **incluent** les entreprises contrôlées par des États, les puissances étrangères et les partis politiques.

La loi canadienne **sur la transparence et la responsabilité en matière d'influence étrangère**, adoptée dans le cadre d'un ensemble de mesures contre l'ingérence étrangère, mais qui n'est pas encore entrée en vigueur, n'exige un enregistrement que si trois conditions sont réunies : un accord avec un État

étranger, des activités d'influence ciblées et une implication directe dans les processus politiques canadiens.

Ces deux lois diffèrent du modèle russe en ce sens qu'elles visent des activités menées explicitement pour le compte de gouvernements étrangers plutôt que de criminaliser les organisations recevant des fonds étrangers. Il est essentiel de noter qu'aucune de ces deux lois n'impose l'étiquette stigmatisante d'« agent étranger » aux OSC.

Malgré tout, les groupes de la société civile ont exprimé de vives inquiétudes, notamment en ce qui concerne les pouvoirs de surveillance et les effets dissuasifs potentiels. En France, l'Observatoire des libertés et du numérique a **dénoncé** l'extension par la loi des techniques de surveillance algorithmique auparavant réservées à la lutte contre le terrorisme. La coalition de la société civile a également mis en garde contre le risque que les obligations d'enregistrement ne placent les OSC recevant des subventions de fondations étrangères sous un contrôle accru du gouvernement.

Au Canada, la société civile a exprimé une méfiance similaire à l'égard des pouvoirs de surveillance et l'effet dissuasif potentiel des exigences d'enregistrement, bien que les responsables gouvernementaux insistent sur le fait que la loi **met l'accent** sur la transparence et non sur l'interdiction d'activités. Ces préoccupations reflètent une inquiétude plus générale : même des lois bien intentionnées contre l'ingérence étrangère pourraient être instrumentalisées si les conditions politiques venaient à changer. Comme dans le cas de la législation australienne, le défi ne se limite pas aux régimes autoritaires : il concerne aussi les démocraties confrontées à de réelles menaces en matière de sécurité.

TENDANCES ET PERSPECTIVES

Les lois sur les agents étrangers s'inscrivent dans un arsenal plus large de législations restrictives par lesquelles de nombreux gouvernements cherchent à donner une apparence de légalité à leur répression de la dissidence. Dans un contexte marqué par le **recul accéléré de la démocratie et la montée des tendances autocratiques**, des dirigeants politiques autoritaires exploitent les préoccupations légitimes concernant l'ingérence étrangère et le blanchiment d'argent pour créer des instruments juridiques au service de leurs programmes répressifs. Cette dynamique s'est considérablement accélérée depuis 2020, en partie parce que la pandémie COVID-19 a permis aux gouvernements d'accroître leurs pouvoirs, qu'ils rechignent aujourd'hui à abandonner.

Des dizaines de pays ont désormais adopté une forme ou une autre de loi sur les agents étrangers. Beaucoup suivent étroitement le modèle russe, tandis que d'autres l'enrobent d'un discours de transparence, de lutte contre le blanchiment d'argent ou contre l'ingérence.



Des manifestants brandissent des drapeaux slovaques et européens lors d'un rassemblement contre le projet de « loi russe » visant à limiter les activités de la société civile à Bratislava, en Slovaquie, le 3 avril 2025.
Photo de Tomas Benedikovic/AFP



LE PROJET DE DIRECTIVE EUROPÉENNE SUR LES « AGENTS ÉTRANGERS » : UN SIGNAL PRÉOCCUPANT

En décembre 2024, après avoir longtemps **critiqué** l'adoption de lois sur les agents étrangers, l'UE a proposé sa propre version, la **directive sur la transparence de la représentation des intérêts** pour le compte de pays tiers.

Officiellement, l'initiative se voulait une réponse à des préoccupations légitimes : les scandales d'**ingérence** présumée du Qatar au Parlement européen, ou encore les **campagnes** persistantes de la Russie pour influencer les électeurs européens avant des scrutins majeurs. Dans ce contexte, la Commission européenne a présenté sa décision comme s'inscrivant dans le cadre d'une initiative visant à renforcer la transparence et à défendre la démocratie européenne.

Mais les organisations de la société civile européenne ont **lancé l'alerte**. Elles ont dénoncé des définitions beaucoup trop larges et vagues, qui, une fois transposées dans les législations nationales, pourraient ouvrir la porte à des abus. Selon elles, le texte risquait de fournir aux dirigeants répressifs un nouvel outil pour stigmatiser et restreindre les OSC et les médias indépendants, y compris ceux qui reçoivent de très modestes financements extérieurs.

Cette proposition a également porté atteinte à la crédibilité de l'UE. Pendant des années, l'UE avait dénoncé à juste titre les lois russes sur les agents étrangers, qualifiée d'outils autoritaires destinés à réduire au silence la société civile. Alors que les institutions européennes critiquaient la loi géorgienne, les responsables politiques géorgiens ont invoqué la proposition de l'UE pour détourner les critiques et justifier leur propre projet de loi, bien que les deux approches soient très distinctes. Heureusement, une forte mobilisation de la société civile a conduit à l'abandon de la proposition.

Les lois sur les agents étrangers adoptées ou proposées dans différents pays présentent de nombreuses caractéristiques communes. Elles ont tendance à utiliser des définitions volontairement larges et ambiguës de notions comme « influence étrangère » ou « activité politique », donnant aux gouvernements une grande latitude pour cibler des organisations considérées comme indésirables. Le vocabulaire employé n'est pas neutre : qualifier une organisation d'« agent étranger » renvoie à l'espionnage, ce qui a pour conséquence de discréditer et d'isoler les organisations, la stigmatisation étant souvent amplifiée par les médias contrôlés par l'État.

Les gouvernements présentent ces lois comme des instruments de transparence, mais la société civile rappelle que les organisations sont déjà tenues de respecter des obligations de transparence rigoureuses imposées par leurs bailleurs internationaux comme condition préalable au financement. Les OSC soulignent leurs normes de reporting strictes et les comparent à celles des gouvernements qui bénéficient également d'un soutien étranger mais ne sont soumis à aucune obligation de divulgation équivalente. Ce décalage révèle la finalité réelle de ces dispositifs sur les agents étrangers : restreindre l'espace civique et renforcer le contrôle étatique, plutôt que de garantir la transparence ou la protection contre l'ingérence étrangère.

Les lois sur les agents étrangers créent des obstacles systématiques au fonctionnement de la société civile. La complexité des procédures d'enregistrement, les exigences strictes en matière de rapports et les audits fréquents obligent de nombreuses petites structures à fermer leurs portes. En restreignant l'accès aux financements étrangers, les gouvernements rendent les OSC dépendantes de l'approbation de l'État ou de sources de financement nationales souvent limitées. En outre, les lois sur les agents étrangers ne s'accompagnent jamais de mesures visant à élargir ou à améliorer l'environnement du financement national. La menace de sanctions sévères – amendes massives, retraits de licence, voire emprisonnement – installe un climat d'intimidation qui conduit souvent à l'autocensure et, dans bien des cas, à la dissolution des organisations.

Heureusement, toutes les lois proposées sur les agents étrangers n'ont pas abouti. La résistance vigoureuse de la société civile et les recours judiciaires sont parfois parvenus à les bloquer ou les affaiblir. Les manifestations géorgiennes de 2023 en sont l'exemple le plus spectaculaire : elles ont montré qu'une mobilisation massive et soutenue peut contraindre un gouvernement à battre en retraite, même si ce n'est parfois que temporaire. L'adoption par la suite d'une version renommée du projet de loi, malgré des manifestations encore plus importantes en 2024, a toutefois mis en lumière les limites de la résistance populaire. À l'inverse, le retrait rapide de l'Ukraine de sa loi de 2014 sur les agents étrangers a montré qu'une résistance immédiate et massive pouvait aboutir lorsque le contexte politique s'y prêtait.

Associée à des actions de plaidoyer au niveau national, la pression juridique internationale s'est parfois avérée efficace. Cela a été le cas en Hongrie, lorsque la Cour européenne de justice a contraint le gouvernement à abroger sa loi de 2017, établissant un précédent important concernant la relation entre l'accès au financement et la liberté d'association. En 2022, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que la loi russe sur les agents étrangers violait les droits fondamentaux à la liberté de réunion, d'association et d'expression, créant ainsi un autre précédent essentiel. Ces décisions n'ont toutefois pas empêché les gouvernements autoritaires d'adapter leurs stratégies et de mettre en œuvre de nouvelles versions de législations restrictives.

Les pressions diplomatiques, les sanctions et la condamnation publique par les organismes internationaux peuvent parfois dissuader ou atténuer l'impact des lois sur les agents étrangers. Leur efficacité reste néanmoins inégale, car elle dépend largement de considérations géopolitiques et de la volonté des États démocratiques de donner la priorité aux droits humains dans leurs relations avec les États répressifs.

La société civile, pour sa part, a fait preuve d'une remarquable résilience en s'adaptant à des environnements restrictifs. Dans les pays où les lois sur les agents étrangers sont entrées en vigueur, de nombreuses OSC ont développé

des tactiques telles que l'organisation informelle, la recherche de sources de financement alternatives et la création de partenariats internationaux. Ces réponses d'adaptation ont toutefois un coût, car elles mobilisent des ressources et de l'énergie au détriment de leur mission fondamentale.

Alors que les lois sur les agents étrangers se multiplient dans le monde, une résistance coordonnée apparaît essentielle pour éviter qu'elles ne deviennent une norme. Il est urgent de mettre en place une défense unifiée du droit de la société civile à exister et à fonctionner librement. Sans cela, le risque est de voir s'installer un silence systématique imposé aux voix indépendantes, ouvrant la voie à un autoritarisme renforcé.



Des manifestants protestent contre le projet de loi sur les agents étrangers à Tbilissi, en Géorgie, le 9 avril 2024.
Photo d'Irakli Gedenidze/Reuters via Gallo Images

RECOMMANDATIONS

L'expérience des pays qui ont réussi à freiner ou à abroger les lois sur les agents étrangers démontre qu'une résistance coordonnée, des actions juridiques stratégiques et une pression internationale constante peuvent produire des résultats. Les recommandations suivantes esquissent une stratégie globale pour contrer cet instrument de répression.



POUR LES TRIBUNAUX INTERNATIONAUX ET LES ORGANISMES DE DÉFENSE DES DROITS HUMAINS

- ▶ S'appuyer sur les précédents existants de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice européenne pour créer des normes juridiques complètes afin de préciser la frontière entre initiatives légitimes en matière de transparence et dispositifs répressifs sur les agents étrangers.
- ▶ Accélérer le traitement des contentieux liés aux lois sur les agents étrangers et rendre des avis consultatifs afin de clarifier les obligations des États en matière de droits humains et de financement de la société civile.
- ▶ Élaborer des mesures provisoires et des procédures d'urgence permettant d'intervenir rapidement lorsque des organisations de la société civile se trouvent menacées par de telles législations.
- ▶ Imposer des sanctions contre les gouvernements qui promulguent des lois sur les agents étrangers et soutenir les efforts visant à abroger ces lois.



POUR LES GOUVERNEMENTS

- ▶ Éviter d'adopter toute législation qui stigmatise les organisations en fonction de leurs sources de financement.
- ▶ Condamner publiquement les lois sur les agents étrangers et utiliser les voies diplomatiques pour contester les discours fallacieux sur la transparence.
- ▶ Imposer des sanctions ciblées aux responsables de la promulgation de lois sur les agents étrangers ou autres législations restreignant systématiquement la société civile.
- ▶ Offrir protection et soutien aux militants de la société civile contraints de fuir les pays où s'appliquent des lois sur les agents étrangers.



POUR LES BAILLEURS DE FONDS ET LES PARTENAIRES

- ▶ Apporter un soutien financier, juridique et technique aux organisations de la société civile dans les pays confrontés à des lois sur les agents étrangers, afin de leur permettre de s'adapter, d'innover et de poursuivre leur travail.
- ▶ Mettre en place des mécanismes de financement d'urgence avec des subventions à versement rapide pour les organisations menacées directement par ces législations.
- ▶ Soutenir le développement d'écosystèmes philanthropiques nationaux dans les pays vulnérables afin de réduire leur dépendance vis-à-vis des financements étrangers.
- ▶ Documenter systématiquement les impacts des lois sur les agents étrangers et financer des recherches sur les stratégies de résistance.



POUR LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LES MÉDIAS

- ▶ Renforcer les réseaux de solidarité nationaux, régionaux et internationaux afin de partager les bonnes pratiques et de déployer des réponses rapides lorsque de nouvelles lois sur les agents étrangers sont proposées.
- ▶ Développer des campagnes de plaidoyer et entreprendre des actions juridiques pour contrer les narratifs gouvernementaux négatifs sur la société civile.
- ▶ Promouvoir une véritable transparence en matière de financement étranger, en favorisant des mesures proportionnées et non discriminatoires qui ne stigmatisent pas la société civile et ne restreignent pas ses activités légitimes.
- ▶ Vérifier et démentir les arguments officiels et travailler avec des alliés dans les médias et le monde universitaire pour sensibiliser le public aux différences entre les initiatives légitimes en matière de transparence et les mesures répressives, et dénoncer les véritables intentions des lois sur les agents étrangers.
- ▶ Renforcer les capacités juridiques pour contester les lois sur les agents étrangers devant les tribunaux nationaux et internationaux.
- ▶ Mettre en place des canaux de communication sécurisés et des systèmes de soutien mutuel pour les organisations contraintes d'opérer dans le cadre de lois restrictives.

CONTACTEZ-NOUS



civicus.org



lens.civicus.org



info@civicus.org



@CIVICUSfrancais



/CIVICUS



@CIVICUSalliance

SIÈGE SOCIAL

25 Owl Street, 6ème étage
Johannesbourg, 2092
Afrique du Sud
Tel: +27 (0)11 833 5959
Fax: +27 (0)11 833 7997

BUREAU POUR L'ONU:

NEW YORK
We Work
450 Lexington Ave
New-York, NY 10017
États-Unis

BUREAU POUR L'ONU :

GENÈVE
11 Avenue de la Paix
Genève, CH-1202
Suisse
Tel: +41 (0)22 733 3435