



Strasbourg, le 20 juin 2012

Avis n°660 / 2011

CDL-AD(2012)016
Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

**SUR LA LOI FEDERALE
RELATIVE A LA LUTTE CONTRE LES ACTIVITES EXTREMISTES**

DE

LA FEDERATION DE RUSSIE

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 91^{ème} session plénière
(Venise, 15-16 juin 2012)**

sur la base des observations de

**M. Vojin DIMITRIJEVIC (membre, Serbie)
Mme Finola FLANAGAN (membre, Irlande)
M. Christoph GRABENWARTER (membre, Autriche)**

TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction.....	3
II.	Remarques préliminaires	3
III.	Normes internationales et européennes relatives à la lutte contre l'extrémisme	4
IV.	Cadre constitutionnel	6
V.	Remarques spécifiques.....	7
A.	Définition de l'« extrémisme »	7
B.	Les moyens de lutter contre l'extrémisme. Avertissements et mises en garde	14
VI.	Conclusions.....	19

I. Introduction

1. Dans une lettre du 19 décembre 2011, le président de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur la loi fédérale de la Fédération de Russie relative à la lutte contre les activités extrémistes (CDL-REF(2012)012, ci-après « loi contre l'extrémisme »).

2. Le présent avis est fondé sur l'examen de la traduction anglaise de la version consolidée de la loi contre l'extrémisme, telle qu'elle a été transmise à la Commission de Venise par la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire. La traduction ne reflète pas nécessairement en tous points la version originale avec précision, si bien que certaines observations peuvent être dues à des problèmes de traduction.

3. M. Dimitrijevic, M^{me} Flanagan et M. Grabenwarter ont assumé les fonctions de rapporteurs. Le présent avis s'appuie sur leurs observations et sur les informations très limitées qui ont été fournies à la délégation de la Commission de Venise lors de sa visite à Moscou les 9 et 10 février 2012. L'Institut de la législation et du droit comparé auprès du Gouvernement de la Fédération de Russie a présenté des observations sur la loi sous revue (CDL(2012)024), qui ont été dûment prises en considération dans l'établissement du présent Avis. Certaines précisions complémentaires ont été apportées par les représentants des autorités russes lors d'une réunion organisée le 27 avril 2012 à Paris.

4. Le présent avis a été examiné par la Sous-commission des droits fondamentaux au cours de la 90^{ème} session plénière de la Commission en mars 2012 avant d'être adopté par la Commission de Venise lors de sa 91^e session plénière (Venise, 15-16 juin 2012).

II. Remarques préliminaires

5. La loi fédérale contre l'extrémisme (Loi fédérale n° 114 FZ relative à la lutte contre les activités extrémistes) a initialement été adoptée le 25 juillet 2002 afin de définir l'extrémisme et les activités extrémistes et de doter les autorités de la Fédération de Russie, à tous les niveaux, d'une loi permettant de détecter, prévenir et réprimer les activités extrémistes. En particulier, la loi contre l'extrémisme confie aux procureurs l'autorité de prendre des mesures preventives et correctives en vue de combattre les activités énumérées par cette loi en tant que activités « extrémistes ». Depuis 2002, plusieurs séries de modifications ont été apportées au texte de loi (deux fois en juillet 2006, en mai et en juillet 2007 et en avril 2008). La loi est applicable à la fois aux organisations – non gouvernementales, religieuses et autres – et aux personnes physiques. Elle doit être lue conjointement avec les dispositions connexes d'autres lois importantes de la Fédération de Russie, tels que le Code pénal, le Code des infractions administratives ou la loi sur le Service fédéral de sécurité (FSB), ainsi que les lois sur les médias et l'information.

6. Outre les dispositions énonçant les mesures dont disposent les autorités pour combattre et punir l'extrémisme, la Loi définit dans sa version actuelle les notions ayant trait à l'extrémisme (« organisation extrémiste », « matériels extrémistes ») et énumère les actes ou objectifs qui caractérisent une activité de nature « extrémiste » et qui ont évolué au fil du temps.

7. La large interprétation de la notion d'« extrémisme » par les autorités chargées de veiller à l'application de la loi, l'application de plus en plus fréquente de la loi ces dernières années, les pressions que subissent de ce fait différents cercles de la société civile et les violations

présumées des droits de l'homme qui ont été signalées dans ce cadre ont suscité des préoccupations et des critiques en Russie comme au sein de la communauté internationale¹.

8. Le présent avis a un cadre limité et ne se veut pas une analyse complète et détaillée de toutes les dispositions de la loi contre l'extrémisme. Comme l'a fait observer la Commission de suivi dans sa demande, le principal objectif est d'évaluer, au regard des standards internationaux applicables, la définition de l'« extrémisme » et les moyens dont disposent les autorités, en vertu de cette loi, pour faire face à des activités jugées « extrémistes ». Cependant, comme l'examen de ces questions ne peut faire abstraction du contexte plus général de la loi, cet avis traitera également d'autres dispositions connexes de la loi qui peuvent être préoccupantes sous l'angle des normes relatives aux droits de l'homme.

9. En préparant cet avis, la Commission de Venise a tenu compte des difficultés – dont elle est consciente – auxquelles sont confrontées les autorités russes dans leurs efforts légitimes pour lutter contre l'extrémisme et ses diverses menaces. Elle tient toutefois à souligner qu'elle attache une importance capitale à ce que toute politique ou mesure anti-extrémiste adoptée, interprétée ou mise en œuvre soit pleinement conforme aux standards internationaux relatifs à la protection des droits et libertés fondamentaux des individus. Elle rappelle que « *l'homme, ses droits et libertés constituent la valeur suprême* » et que « *la reconnaissance, le respect et la protection des droits et libertés de l'homme et du citoyen sont une obligation de l'Etat* » en vertu de la Constitution de la Fédération de Russie (article 2).

10. Depuis son adoption, elle a été modifiée à plusieurs reprises, ce qui traduit la volonté du législateur russe de renforcer les moyens de combattre l'extrémisme. La Commission a été informée que de nouvelles modifications de la loi sont en cours d'examen à l'initiative du Conseil pour le développement de la société civile et les droits de l'homme près le Président de la Fédération de Russie. Cependant, la Commission n'a pas reçu des autorités fédérales russes de texte à ce sujet. Selon elle, ces dernières devraient saisir cette occasion pour améliorer le cadre légal russe concernant la lutte contre l'extrémisme, le mettre pleinement en conformité avec les normes internationales applicables et permettre aux autorités russes de remédier véritablement aux lacunes notées dans ce domaine à la fois dans la loi et dans la pratique.

III. Normes internationales et européennes relatives à la lutte contre l'extrémisme

11. La loi porte sur un certain nombre de droits de l'homme consacrés par le droit coutumier et les traités internationaux liant la Fédération de Russie : la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et ses Protocoles. Ces droits sont la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 18 du PIDCP et article 9 de la CEDH), la liberté d'expression (article 19 du PIDCP et article 10 de la CEDH) ainsi que la liberté de réunion et d'association (article 22 du PIDCP et article 11 de la CEDH).

¹ « *La loi sur la lutte contre les activités extrémistes (la loi contre l'extrémisme) continue elle aussi à susciter l'inquiétude. Elle a été adoptée en 2002, mais elle aurait été de plus en plus utilisée ces dernières années par les autorités pour harceler des ONG, des journalistes, des groupes de défense des droits de l'homme et, en particulier, certains groupes religieux. Nous avons été contactés par des représentants des Témoins de Jéhovah qui nous ont présenté plusieurs affaires documentées concernant des perturbations de rassemblements religieux et autres formes de harcèlement. Les critiques quant à cette loi découlent principalement de la définition trop générale de termes essentiels tels que l'extrémisme, le terrorisme et les groupes sociaux, ce qui donne aux forces de l'ordre une grande marge de manœuvre pour déterminer les organisations, les personnes et les activités qui entrent dans le champ d'application de la loi.* » (http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2011/fmond09rev_2011.pdf, par. 29)

12. La Convention de Shanghai pour la lutte contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme du 15 juin 2001 (« la Convention de Shanghai »)², ratifiée par la Fédération de Russie en Octobre 2010 et la Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale entrent également en ligne de compte³.

13. Les droits et libertés garantis par les articles 9, 10 et 11 de la CEDH sont conditionnés et chacun de ces articles contient une clause de limitation. Les seules restrictions autorisées sont celles qui sont expressément énoncées et elles doivent poursuivre un but légitime. En vertu de l'article 18 de la CEDH, elles ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues. Même si une restriction correspond à l'un des motifs indiqués dans la clause de limitation, elle doit également être « prévue par la loi », c'est-à-dire avoir un fondement dans le droit interne, être accessible et être suffisamment prévisible. Tant la nature que la qualité des lois nationales sont importantes, tout comme l'interprétation et l'application de la législation. En outre, toute restriction doit également être « nécessaire dans une société démocratique »⁴ : en vertu de la jurisprudence bien établie de la Cour européenne des droits de l'homme, elle doit correspondre à un besoin social impérieux, être proportionnée, pertinente et suffisante. Il convient par conséquent d'examiner la loi contre l'extrémisme sous l'angle des restrictions autorisées.

14. Aux termes de l'article 9 de la CEDH, les manifestations de la liberté de pensée, de conscience et de religion ne peuvent être limitées que pour des motifs liés à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. L'article 18 du PIDCP est très similaire : la liberté de pensée, de conscience et de religion peut faire l'objet de restrictions si celles-ci sont nécessaires à la protection « de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui ». Notons que ces deux instruments portent uniquement sur les restrictions de « la liberté de manifester sa religion ou ses convictions », et non sur la substance ou le contenu de la religion ou des convictions en question. L'article 18.2 du PIDCP dispose d'ailleurs que « *nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix* ».

15. En vertu de l'article 10.2 de la CEDH, afin de satisfaire au critère de « légitimité », les restrictions de la liberté d'expression doivent impérativement être liées « *à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.* »

16. Les restrictions concernant l'exercice de la liberté de réunion et d'association prévues à l'article 11 de la CEDH sont autorisées si elles sont nécessaires « *à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ». Par ailleurs, l'article 11(2) n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat.

² <http://www.unhcr.org/refworld/publisher/ASIA...49f5d9f92.0.html>.

³ Voir aussi la Recommandation 1933 (2010) de l'Assemblée parlementaire « Lutte contre l'extrémisme : réalisations, faiblesses et échecs ».

⁴ Voir *Chassagnou et autres c. France*, requêtes n^{os} 25088/94, 28331/95 et 28443/95, arrêt du 29 avril 1999.

IV. Cadre constitutionnel

17. La Constitution de la Fédération de Russie dispose à l'article 2 que « *l'homme, ses droits et libertés constituent la valeur suprême* » et garantit que « *la reconnaissance, le respect et la protection des droits et libertés de l'homme et du citoyen sont une obligation de l'Etat* ». L'article 17 prévoit que « *sont reconnus et garantis les droits et libertés de l'homme et du citoyen conformément aux principes et normes universellement reconnus du droit international et en conformité avec la [...] Constitution* ». Les droits et libertés fondamentaux sont « *inaliénables et appartiennent à chacun de naissance* ». Cependant, « *l'exercice des droits et libertés de l'homme et du citoyen ne doit pas violer les droits et libertés d'autrui* ».

18. En application de l'article 19 de la Constitution, l'Etat garantit l'égalité des droits et des libertés de l'homme et du citoyen indépendamment du sexe, de la race, de l'appartenance ethnique/de la nationalité, de la langue, de l'origine, de la situation patrimoniale et professionnelle, du lieu de résidence, de l'attitude à l'égard de la religion, des convictions, de l'appartenance à des associations, ainsi que d'autres considérations. Toute forme de limitation des droits du citoyen selon des critères d'appartenance sociale, raciale, ethnique/nationale, de langue ou de religion est interdite.

19. L'article 28 énonce des garanties spécifiques en faveur de la liberté de conscience et de croyance, y compris du droit de professer et pratiquer individuellement ou avec d'autres toute religion ou de n'en professer et pratiquer aucune, de choisir, d'avoir et de diffuser librement des convictions religieuses et autres ou d'agir conformément à celles-ci.

20. L'article 29 garantit la liberté de pensée et de parole. Dans ce domaine, néanmoins, la Constitution de la Fédération de Russie interdit la propagande ou l'agitation incitant à la haine et à l'hostilité sociale, raciale, ethnique / nationale ou religieuse ainsi que la propagande relative à la supériorité sociale, raciale, ethnique / nationale, religieuse ou linguistique.

21. L'article 30 dispose que : « *Chacun a le droit d'association, y compris le droit de constituer des syndicats pour la défense de ses intérêts. La liberté de l'activité des associations est garantie.* »

22. En vertu de l'article 31, « *Les citoyens de la Fédération de Russie ont le droit de se rassembler pacifiquement, sans armes, de tenir des réunions, meetings et manifestations, des marches et piquets.* »

23. Parallèlement, l'article 13 de la Constitution interdit la création et l'activité d'associations dont les buts et les actes visent à modifier par la violence les fondements de l'ordre constitutionnel, à violer l'intégrité de la Fédération de Russie, à attenter à la sécurité de l'Etat, à créer des formations armées, à inciter à la discorde sociale, raciale, ethnique/nationale et religieuse.

24. L'article 55 contient une clause de limitation générale : les droits et libertés de l'homme et du citoyen ne peuvent être limités par la loi fédérale que dans la mesure nécessaire pour atteindre certains objectifs constitutionnels importants, à savoir protéger les fondements de l'ordre constitutionnel, la moralité, la santé, les droits et intérêts légitimes d'autrui et garantir la défense de la nation et la sécurité de l'Etat. En outre, l'article 55 prévoit que l'inscription dans la Constitution de la Fédération de Russie des droits fondamentaux et libertés fondamentales ne doit pas être interprétée comme la négation ou la limitation des autres droits et libertés de l'homme universellement reconnus. Il est important de souligner, comme l'indique l'article 15.4 de la Constitution de la Fédération de Russie, que « *les principes et normes universellement reconnus du droit international et les traités internationaux de la Fédération de Russie sont partie intégrante de son système juridique. Si d'autres règles que celles prévues par la loi sont établies par un traité international de la Fédération de Russie, les règles du traité international prévalent* ».

25. Enfin, l'article 118 dispose que « *la justice dans la Fédération de Russie est rendue uniquement par le tribunal* ».

V. Remarques spécifiques

A. Définition de l'« extrémisme »

26. Les mesures préventives et correctives au titre de la loi contre l'extrémisme représentent des limitations à des droits fondamentaux garantis par la CEDH. En tant que telles, ces limitations doivent être « conformes à la loi », doivent poursuivre un but légitime et doivent être proportionnelles avec ce but.

27. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé dans un certain nombre d'affaires, que l'expression « prévue par la loi » figurant aux articles 8 à 11 de la CEDH non seulement exige que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais vise aussi la qualité de la loi en cause⁵. Celle-ci doit être suffisamment accessible et prévisible, c'est-à-dire énoncée avec assez de précision pour permettre à l'individu de régler sa conduite⁶. Le niveau de précision requis de la législation interne – laquelle ne saurait parer à toute éventualité – dépend dans une large mesure du contenu du texte en cause, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires⁷.

28. La seule définition de l'« extrémisme » énoncée dans un traité international liant la Fédération de Russie se trouve dans la Convention de Shanghai. L'article 1.1.1.3 de ce texte définit l'« extrémisme » comme « *tout acte qui vise à prendre le pouvoir ou à le maintenir par le recours à la force, ou à modifier le régime constitutionnel d'un Etat par des moyens violents, ainsi que [...] tout acte qui vise à porter atteinte de manière violente à la sécurité publique, y compris l'organisation, aux fins susmentionnées, de groupes armés illégaux ou la participation à ces groupes, et qui font l'objet de poursuites judiciaires conformément à la législation nationale des Parties* ». Cette dernière disposition permet aux Etats signataires de poursuivre de tels actes « extrémistes » en vertu de leurs lois nationales.

a) « Activités extrémistes »

29. L'article 1^{er} de la loi contre l'extrémisme contient la liste d'activités extrémistes⁸ ci-dessous :

1. *modification par la violence des fondements du système constitutionnel et violation de l'intégrité de la Fédération de Russie ;*
2. *justification publique du terrorisme et d'autres activités terroristes ;*
3. *incitation à la discorde sociale, raciale, ethnique ou religieuse ;*
4. *propagande en faveur de la nature exceptionnelle, de la supériorité ou de la déficience de personnes en raison de leur appartenance sociale, raciale, ethnique, religieuse ou linguistique ou de leur attitude à l'égard de la religion ;*

⁵ *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, requête n° 30985/96, arrêt du 26 octobre 2000, § 84.

⁶ *Ibid.* Voir aussi *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1), arrêt du 26 avril 1979, série A n° 30, p. 31, § 49 ; *Larissis et autres c. Grèce*, arrêt du 24 février 1998, *Recueil* 1998-I, p. 378, § 40 ; *Hashman et Harrup c. Royaume-Uni* [GC], requête n° 25594/94, § 31, CEDH 1999-VIII, et *Rotaru c. Roumanie* [GC], requête n° 28341/95, § 52, CEDH 2000-V. Voir par ailleurs *Maestri c. Italie*, requête n° 39748/98, arrêt du 17 février 2004, § 30.

⁷ *Groppera Radio AG et autres c. Suisse*, arrêt du 28 mars 1990, série A n° 173, p. 26, § 68. Voir aussi *Kruslin*, 24 avril 1990, §§ 24-25 et *Editorial Board of Pravoye Delo et Shtekel*, 5 mai 2011, §§ 63-64.

⁸ Les numéros (1 à 13) ont été ajoutés aux fins du présent avis.

5. *violation des droits et libertés de l'homme et du citoyen et des intérêts légitimes d'une personne en raison de son appartenance sociale, raciale, ethnique, religieuse ou linguistique ou de son attitude à l'égard de la religion ;*
6. *obstruction à l'exercice par les citoyens de leurs droits électoraux et de leur droit de participer à un référendum ou violation du secret du vote, combinée à la violence ou à la menace de recours à la violence ;*
7. *obstruction aux activités légitimes des autorités de l'Etat, des autorités locales, des commissions électorales, des associations non gouvernementales et religieuses ou d'autres organisations, combinée à la violence ou à la menace de recours à la violence ;*
8. *commission d'infractions motivées par les raisons énoncées à l'alinéa « f » [« e » dans la version originale russe] du paragraphe 1 de l'article 63 du Code pénal de la Fédération de Russie ;*
9. *propagande et exhibition publique d'emblèmes ou de symboles nazis ou d'emblèmes ou de symboles si semblables à des emblèmes ou symboles nazis qu'il y a un risque de confusion ;*
10. *appels publics incitant à commettre les actes susmentionnés ou diffusion massive de matériels extrémistes en toute connaissance de cause, ainsi que fabrication ou stockage de ces derniers aux fins de leur diffusion massive ;*
11. *calomnie publique d'une personne exerçant des responsabilités officielles dans la Fédération de Russie ou dans l'une de ses entités constitutives, accusée d'avoir commis les infractions visées dans le présent article dans le cadre de ses fonctions officielles ;*
12. *organisation et préparation des actes susmentionnés et incitation à les commettre ;*
13. *financement des actes susmentionnés et toute assistance à leur organisation, à leur préparation et à leur exécution, y compris en contribuant à la formation, à l'impression et aux moyens matériels/techniques, en fournissant des services de téléphonie ou d'autres types de moyens de communication ou services d'information ;*

30. La Commission de Venise note que les définitions de l'article 1^{er} de la loi sur les « notions fondamentales » « d'extrémisme » (« activités extrémistes / extrémisme », « organisation extrémiste » et « matériels de nature extrémiste ») ne semblent pas définir des caractéristiques générales de l'extrémisme en tant que concept. La loi énumère plutôt un éventail très varié d'actes qui sont censés constituer des « activités extrémistes » ou de « l'extrémisme ». Cela impliquerait qu'en vertu de la loi, seules les activités définies à l'article 1, par. 1, doivent être considérées comme étant de nature extrémiste ou relèvent de l'extrémisme et que seules les organisations déterminées au paragraphe 2 et les matériels énoncés au paragraphe 3 de l'article 1^{er} doivent être considérés comme étant de nature extrémiste⁹.

31. La Commission a néanmoins de sérieux doutes quant à l'inclusion de certaines activités dans la liste d'activités « extrémistes ». En effet, bien que certaines définitions de l'article 1^{er} renvoient à des notions qui sont assez bien définies dans d'autres textes législatifs de la Fédération de Russie, un certain nombre d'autres définitions énumérées à l'article 1^{er} sont trop étendues, elles manquent de clarté et peuvent donner lieu à différentes interprétations. De plus, alors que la définition « d'extrémisme » figurant dans la Convention de Shanghai et celles de « terrorisme » et de « séparatisme », supposent toutes de la violence comme élément

⁹ Selon les informations communiquées au rapporteurs, la liste initiale établie dans la version de 2002 de la loi (loi fédérale n° 114-FZ relative à la lutte contre les activités extrémistes) a été allongée en 2006 (loi fédérale n° 148-FZ du 27 juillet 2006) puis raccourcie en 2007.

essentiel, certaines activités définies comme « extrémistes » dans la loi contre l'extrémisme ne semblent pas impliquer d'élément de violence (pour plus de détails, voir ci-dessous).

Article 1, par. 1, point 1 : « modification par la violence des fondements du système constitutionnel et violation de l'intégrité de la Fédération de Russie »

32. Selon les éclaircissements données par les autorités russes, l'expression « par la violence » au point 1 s'applique à la fois à la « modification des fondements du système constitutionnel » et à la « violation de l'intégrité de la Fédération de Russie », si bien que seuls les actes accompagnés de violence destinés à modifier l'intégrité territoriale de la Russie relèvent de la définition d'activités extrémistes. Selon l'Institut russe de la législation et du droit comparé, « *il convient de noter qu'en retenant « modification par la violence des fondements du système constitutionnel et violation de l'intégrité de la Fédération de Russie », le législateur parlait de modifications par la violence* ». *En d'autres termes, les mécanismes destinés à modifier l'ordre constitutionnel qui sont prévues dans la législation ne doivent pas être considérés comme des activités extrémistes (de l'extrémisme). De plus, les recours à ces moyens, qui ne sont pas indiqués directement dans la loi, mais qui n'impliquent pas la violence ne doivent pas être considérés comme de l'extrémisme. Nous supposons que cela est capital, car l'expression de divergences de vues d'une part et la modification par la force des fondements du système constitutionnel d'autre part sont deux choses distinctes* ».

33. La Commission prend note de ces observations de l'Institut. La Commission souligne que le plaidoyer en faveur du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ou la revendication pacifique d'une autre organisation territoriale d'un pays ne sont pas considérés en général comme des actes criminels et peuvent au contraire être considérés comme l'expression légitime d'opinions¹⁰.

Article 1^{er}, par. 1, point 2 : « justification publique du terrorisme ou d'autres activités terroristes »

34. La Commission de Venise note que le terrorisme est défini à l'article 205 du Code pénal de la Fédération de Russie¹¹ et qu'il requiert un élément de violence. L'article 1.1.2 de la loi contre l'extrémisme définit en tant qu' « extrémiste » la « justification publique du terrorisme et d'autres activités terroristes ». Par ailleurs, la justification publique du terrorisme est définie à l'article 205.2 du Code pénal de la Fédération de Russie¹². La Commission de Venise note également la clarification apportée par l'Assemblée plénière de la Cour suprême fédérale selon laquelle les discussions et textes académiques ou politiques qui ne visent pas à inciter à la haine pour des motifs de sexe, de race, d'apparence ethnique / ou de nationalité, de langue,

¹⁰ Voir à cet égard les Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2010)024, 15-16 octobre 2010, § 96 : « ... lorsqu'elles sont permises, l'interdiction et la dissolution s'appliquent uniquement aux cas extrêmes et notamment en présence : d'une menace pour l'existence et/ou la souveraineté de l'Etat ; d'une menace pour l'ordre démocratique fondamental ; de violences menaçant l'intégrité territoriale de l'Etat ; d'une incitation à la haine ethnique, sociale ou religieuse ; et d'un recours ou d'une menace de recours à la violence [...]. Même lorsque la législation énumère ces motifs d'interdiction ou de dissolution, il convient de noter que la procédure d'interdiction doit reposer sur les critères stricts de légalité et de proportionnalité exposés plus haut. » Voir aussi *Batasuna c. Espagne*, requêtes n^{os} 25803/04 et 25817/04, arrêt du 30 juin 2009.

¹¹ « le terrorisme, qui est le déclenchement d'une explosion, d'un incendie criminel ou tout autre action mettant en danger la vie de personnes, causant des dommages matériels importants ou d'autres conséquences sociales graves, si ces actions ont été commises dans le but de porter atteinte à la sécurité publique, d'intimider la population, d'influencer les décisions des organes du pouvoir, ainsi que le fait de menacer de réaliser de tels actes dans le mêmes but, sera puni par une privation de liberté allant de 5 à 10 ans ».

¹² Selon une « note » de l'article 205.2 du Code pénal russe, « on entend par justification publique du terrorisme une déclaration publique tendant à reconnaître que l'idéologie et la pratique du terrorisme sont justes, qu'elles méritent d'être soutenues et qu'elles demandent à être imitées ».

d'origine, de convictions religieuses ou d'appartenance à un groupe social ne constituent pas une infraction pénale au sens de l'article 282 du Code pénal (qui traite de l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse)¹³. Un raisonnement similaire pourrait être appliqué à la question de savoir si un travail universitaire / scientifique sur les causes du terrorisme peut être considéré comme une « justification » « d'activités terroristes ». La Commission de Venise recommande que ceci soit clarifié dans la législation.

Article 1.1, point 3 : « incitation à la discorde sociale, raciale, ethnique ou religieuse »

35. L'activité extrémiste visée au point 3 est définie de manière moins précise que dans la version de 2002 de la loi, où elle devait nécessairement être « associée à la violence ou à des appels à la violence ». Cependant, la définition actuelle d'« incitation à la discorde sociale, raciale, ethnique ou religieuse » n'implique plus la violence étant donné qu'il n'y est plus fait référence. Selon des rapports d'organisations non gouvernementales¹⁴, cela a conduit en pratique à prendre de sévères mesures anti-extrémisme en vertu de la Loi contre l'extrémisme et / ou du Code pénal. La Commission de Venise rappelle, ainsi qu'elle l'a souligné dans son rapport sur les relations entre liberté d'expression et liberté de religion¹⁵, que le discours de haine et l'incitation à la haine peuvent ne pas bénéficier de la protection assurée par l'article 10 CEDH et justifier des sanctions pénales. Elle note qu'une telle conduite est criminalisée en vertu de l'article 282 du Code pénal russe¹⁶ et qu'en vertu de l'article 282.2, le recours à la violence ou à la menace de la violence lors de la commission de cette infraction pénale est une circonstance aggravante.

36. La Commission estime que, pour qualifier d'activité extrémiste « l'« incitation à la discorde sociale, raciale, ethnique ou religieuse », la définition devrait comprendre expressément l'élément de violence. Cela garantirait une plus grande cohérence de l'approche utilisée dans les diverses définitions qui figurent à l'article 1^{er}, par. 1, la définition serait harmonisée avec le Code pénal et les directives diffusées par l'assemblée plénière de la Cour suprême¹⁷, et cela suivrait de plus près l'approche générale du concept d'extrémisme utilisée dans la Convention de Shanghai.

¹³ Dans sa Résolution n° 11 du 28 juin 2011 (paragraphe 8), l'assemblée plénière de la Cour suprême fédérale déclare ceci : « L'expression d'une opinion ou d'un raisonnement utilisant des faits liés aux relations interethniques, interconfessionnelles, sociales et autres dans des débats et des textes universitaires ou politiques et qui ne visent pas à susciter la haine ou l'animosité, à porter atteinte à la dignité d'une personne ou d'un groupe de personnes pour des motifs de sexe, de race, de nationalité, de langue, d'origine, d'attitude à l'égard de la religion, ou d'appartenance à un quelconque groupe social n'est pas une infraction pénale visée à l'article 282 CP FR. »

¹⁴ Voir : <http://www.sova-center.ru/en/>; <http://www.forum18.org/>.

¹⁵ <http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD%282008%29026-f.asp>, par. 50 à 58.

¹⁶ L'article 282 du Code pénal russe interdit « les actes, commis en public ou par le truchement des médias et visant à inciter à la haine ou à l'hostilité et à porter atteinte à la dignité d'une personne ou d'un groupe de personnes sur la base du sexe, de la race, de la nationalité, de la langue, de l'origine, de l'attitude à l'égard de la religion et de l'appartenance à un quelconque groupe social ». L'article 282.1 interdit la création de groupes extrémistes, organisés en vue de préparer ou de commettre des infractions motivées par « la haine ou l'hostilité idéologique, politique, raciale, nationale ou religieuse », ainsi que « la participation à une communauté extrémiste ».

¹⁷ Voir aussi la Résolution n° 11 de l'assemblée plénière de la Cour suprême, par. 9 : « A la différence des violences à la personne, visées au chapitre 16 du Code pénal de la Fédération de Russie, commises pour des motifs liés à la haine ou à l'animosité d'ordre politique, idéologique, racial, ethnique ou religieux ou dirigées contre un groupe social donné (...), la force utilisée pour commettre une infraction pénale visée à l'article 282 CP FR, est non seulement une expression de haine à l'égard d'une victime donnée, mais elle aussi dirigée pour viser un objectif spécial – incitation à la haine ou à l'animosité envers autrui (ce que peut montrer par exemple l'usage de la violence à l'égard de la victime (des victimes dans des lieux publics en présence de tiers) pour des raisons d'appartenance à une race ou une ethnique donnée, accompagnée de propos racistes ou nationalistes) ».

Article 1^{er}, par. 1, point 4 : « propagande en faveur de la nature exceptionnelle, de la supériorité ou de la déficience de personnes en raison de leur appartenance sociale, raciale, ethnique, religieuse ou linguistique ou de leur attitude à l'égard de la religion »

37. A première vue, cette disposition reprend les clauses non discriminatoires classiques des traités internationaux et des lois nationales qui interdisent les différences de traitement entre personnes en raison de caractéristiques qui leur sont propres ou dont elles ont hérité, comme la race, l'origine ethnique, la religion ou la langue. Cependant, derrière les qualificatifs qui s'y trouvent, tous les types d'activités de propagande, y compris la défense de différences de traitement, qu'elles soient ou non associées à la violence ou à l'incitation à la violence, sont considérés comme étant de l'« extrémisme ».

38. Selon la Commission de Venise, le fait de qualifier d'extrémiste un enseignement religieux ou une activité prosélyte destinés à prouver qu'une certaine vision du monde est une explication supérieure de l'univers, peut porter atteinte à la liberté de conscience ou de religion de beaucoup de gens. Il serait facile d'en abuser afin d'éliminer une Eglise donnée, ce qui nuirait non seulement à la liberté de conscience ou de religion, mais aussi à la liberté d'association. La Cour européenne des droits de l'homme protège le prosélytisme et la liberté des membres de toute communauté religieuse ou de toute Eglise « d'essayer de convaincre » d'autres personnes au moyen d'« enseignements ». La liberté de conscience et de religion étant de nature personnelle, les restrictions dont elle peut faire l'objet sont moins nombreuses que pour d'autres droits de l'homme : en fait, seules les manifestations de cette liberté peuvent être limitées, pas les enseignements eux-mêmes¹⁸.

39. Il apparaît par conséquent que l'activité extrémiste du point 4 vise non seulement l'extrémisme religieux impliquant de la violence, mais que les expressions protégées de la liberté de conscience et de religion peuvent aussi mener à des mesures préventives et correctives. Cela semble confirmé par des informations inquiétantes selon lesquelles des mesures de contrôle étendu de publications religieuses ont conduit, ces dernières années, à qualifier de « matériels extrémistes » un grand nombre de textes religieux (voir ci-dessous point b).

40. Selon la Commission de Venise, les autorités devraient revoir la définition donnée à l'article 1^{er}, par. 1, point 4 de manière à mieux garantir que l'attitude pacifique consistant à vouloir persuader autrui à adhérer à une religion ou à des conceptions de vie spécifiques et les enseignements connexes ne sont pas considérés comme des activités extrémistes, en l'absence d'intention ou d'objectif directs d'inciter à la haine ou à l'animosité¹⁹, et qu'elles ne doivent donc pas relever du champ des mesures anti-extrémisme.

Article 1^{er}, par. 1, point 5 : violation des droits et libertés de l'homme et du citoyen et des intérêts légitimes d'une personne en raison de son appartenance sociale, raciale, ethnique, religieuse ou linguistique ou de son attitude à l'égard de la religion ;

41. L'activité extrémiste visée au point 5 regroupe un ensemble de critères, dont la combinaison est nécessaire ou non pour établir que la Loi contre l'extrémisme leur est applicable. Il faudrait préciser ce qui est visé ici. Si toute violation des droits et libertés « en raison de l'appartenance sociale, raciale, ethnique, religieuse ou linguistique d'une personne ou de son attitude à l'égard de la religion » constitue en soi une activité extrémiste même en l'absence d'un élément violent, il s'agit manifestement d'une catégorie trop vaste.

¹⁸ Comité des droits de l'homme, *Observation générale n° 22 : le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion*, doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, 30 juillet 1993, par. 3.

¹⁹ Voir la Résolution n° 11 de l'assemblée plénière de la Cour suprême, par. 8.

Article 1.1, point 10 : « appels publics incitant à commettre les actes susmentionnés ou diffusion massive de matériels extrémistes en toute connaissance de cause, ainsi que fabrication ou stockage de ces derniers aux fins de leur diffusion massive »

42. De même, la disposition relative à l'activité extrémiste du point 10 érige en infraction pénale l'incitation à mener des activités extrémistes. Cette disposition est problématique dans la mesure où certaines des activités énumérées, comme cela a été souligné plus haut, ne devraient en aucun cas faire partie de la catégorie des activités extrémistes.

Article 1^{er}, par. 1, point 11 : « calomnie publique d'une personne exerçant des responsabilités officielles dans la Fédération de Russie ou dans l'une de ses entités constitutives, accusée d'avoir commis les infractions visées dans le présent article dans le cadre de ses fonctions officielles »

43. L'activité extrémiste visée au point 11 est d'une nature particulièrement alambiquée. En termes simples, une accusation mensongère d'extrémisme est également considérée comme de l'extrémisme, mais seulement si la victime de l'accusation est un agent de l'Etat, et non un citoyen ordinaire auquel s'appliquent les dispositions générales relatives à la calomnie ou à la diffamation. Une telle approche est contraire à la pratique constante de la Cour européenne des droits de l'homme, selon laquelle les fonctionnaires en exercice et les autres agents publics doivent accepter d'être exposés à un niveau de critique plus élevé que le commun des mortels²⁰. Cette question devrait être examinée par les autorités de la Fédération de Russie.

44. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a réaffirmé ce principe dans sa Déclaration sur la liberté du discours politique dans les médias, estimant que « *les personnalités politiques ne devraient pas bénéficier d'une plus grande protection de leur réputation et de leurs autres droits que les autres personnes, et des sanctions plus sévères ne devraient donc pas être prononcées en droit interne à l'encontre des médias lorsque ces derniers critiquent des personnalités politiques* »²¹.

45. Il est tout à fait possible d'imaginer que, dans la passion du débat politique, certains représentants de l'Etat, y compris ceux qui occupent les plus hautes fonctions, se voient accuser par leurs adversaires politiques de porter atteinte à la sécurité de la Fédération de Russie, par exemple à travers leur politique de défense ou par des actes énoncés à l'article 1.1 de la loi contre l'extrémisme. Même si de telles accusations ne sont pas nécessairement des exemples de bonnes pratiques, elles ne doivent pas pour autant faire l'objet d'une qualification abusive en tant qu'activité extrémiste et ne devraient pas attirer des mesures préventives ou correctives. Cela menacerait le débat démocratique sur l'action des représentants de l'Etat, qui est indispensable à la préservation de la société démocratique.

b) « Matériels extrémistes »

46. Aux termes de l'article 1.3 de la loi contre l'extrémisme, les « matériels extrémistes » sont des « *documents conçus pour être publiés ou pour donner des informations sur d'autres médias et appelant à mener une activité extrémiste ou étayant ou justifiant la nécessité de mener une telle activité – notamment les travaux de dirigeants du Parti ouvrier national-socialiste allemand ou du Parti fasciste italien, les publications étayant ou justifiant la supériorité ethnique et/ou*

²⁰ *Lingens c. Autriche*, requête n° 9815/82, 8 juillet 1986, § 42. Ce principe a ultérieurement été étendu aux fonctionnaires en exercice et aux autres agents publics : *Thoma c. Luxembourg*, requête n° 38432/97, 29 mars 2001, § 47.

²¹ Déclaration adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 12 février 2004, lors de la 872^e réunion des Délégués des Ministres (article 4).

raciale ou justifiant les crimes de guerre ou d'autres crimes visant à détruire totalement ou partiellement tout groupe ethnique, social, racial, national ou religieux ».

47. D'après cette disposition, les matériels extrémistes sont non seulement des documents publiés mais aussi des documents destinés à être publiés ou à informer, qui appellent à mener une activité extrémiste (cette expression renvoyant très probablement à la définition donnée à l'article 1^{er}, par. 1) ou qui justifie une telle activité. La seconde partie de la disposition, avec la mention expresse des « travaux de dirigeants du Parti ouvrier national-socialiste allemand ou du Parti fasciste italien [...] », éclaire la première partie puisque les travaux relatifs aux idéologies nazie et fasciste sont donnés comme exemple. Les références au nazisme et au fascisme sont compréhensibles et justifiées au vu de l'histoire de la Russie²², et des dispositions similaires figurent dans la législation d'autres pays qui ont été soumis à l'occupation et au joug nazis ou fascistes.

48. En vertu de l'article 13 de la loi, les matériels d'information sont déclarés extrémistes par une décision de justice, sur demande du procureur ou dans le cadre d'une procédure pour violation administrative ou d'une affaire civile ou pénale. La décision de justice est transmise à l'autorité d'enregistrement de l'Etat fédéral afin que les matériels concernés soient ajoutés à la Liste fédérale de matériels extrémistes, qui est publiée sur internet et dans les médias.

49. La définition de « matériels extrémistes » (article 1.3) étant large et assez vague, la Commission de Venise déplore que la loi ne donne aucun critère ou ni indication pour classer des documents dans la catégorie extrémiste et estime que cette disposition risque d'ouvrir la voie à l'arbitraire et aux abus. Elle est certes consciente que, selon les sources officielles, la décision de justice est systématiquement fondée sur une expertise préalable du document en cause et peut faire l'objet d'un recours. Mais elle considère qu'en l'absence de critères clairs dans la loi, la marge d'appréciation et la subjectivité sont excessives, à la fois en ce qui concerne l'évaluation du document et la procédure judiciaire. D'après des sources non gouvernementales, la Liste fédérale de matériels extrémistes a contribué, ces dernières années en Fédération de Russie, à l'adoption de nombreuses mesures anti-extrémistes disproportionnées²³. Pour compléter leurs observations, les rapporteurs auraient besoin de savoir comment cette liste est établie et modifiée.

c) « Organisation extrémiste »

50. La définition d'une organisation extrémiste énoncée à l'article 1.2 est circulaire. Selon cette disposition, une « organisation extrémiste » est « *une association non gouvernementale ou religieuse ou une autre organisation à l'égard de laquelle un tribunal a rendu, pour des motifs prévus dans la présente loi fédérale, une décision exécutoire ordonnant sa dissolution ou interdisant son fonctionnement pour cause d'activité extrémiste* ». Cette définition pose problème par rapport aux actions entreprises par des organes de l'Etat contre des organisations non gouvernementales, qui seront évoquées ultérieurement (voir §§ 57-61 ci-dessous).

51. La loi semble s'appliquer à tous les types d'organisations, notamment aux organisations non gouvernementales ou religieuses et aux médias, ainsi qu'aux personnes physiques, comme l'indiquent l'article 6 sur la délivrance de « avertissements officiels » (*predosterejenié*), et les articles 7 et 8 relatifs aux « mises en garde écrites » (*predouprejdenié*) et les articles 9, 10 et 11 concernant la responsabilité. Par ailleurs, elle impose des devoirs et responsabilités non

²² Voir par exemple *Refah Partisi et autres c. Turquie*, requêtes n^{os} 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, arrêt du 13 février 2003, § 124 ; *Leyla Sahin c. Turquie*, requête n^o 44774/98, arrêt du 29 juin 2004, § 109.

²³ Voir : http://www.sova-center.ru/en/misuse/reports-analyses/2012/04/d24302/#_ftnref17.

seulement aux personnes morales et physiques de nationalité russe, mais aussi aux étrangers et aux apatrides (voir articles 3, 14 et 15). Il semble toutefois que les moyens prévus pour lutter contre les activités extrémistes (mises en gardes écrites et avertissements officiels) ne puissent être employés que contre les organisations ou leurs chefs /rédacteurs. Selon l'interprétation donnée par les autorités russes, une personne ne peut être punie pour extrémisme en soi, sauf si ses actes relèvent du Code des infractions administratives ou du Code pénal.

B. Les moyens de lutter contre l'extrémisme. Avertissements et mises en garde

52. Les moyens dont disposent les autorités, en vertu de la Loi contre l'extrémisme, pour lutter contre les « activités extrémistes » peuvent être « préventifs », et peuvent mener à supprimer ou dissoudre une organisation ou à suspendre temporairement ses activités. La loi accorde une attention considérable à la prévention des activités extrémistes. Elle exhorte les organes de l'Etat, à tous les niveaux, à prendre en priorité des mesures préventives (notamment des « mesures d'éducation et de publicité » conformément à l'article 5).

53. Aux termes de l'article 6 de la Loi, le Procureur général peut, s'il existe « *des informations suffisantes et déjà confirmées concernant des actes illégaux en préparation répondant aux caractéristiques d'une activité extrémiste* » et en l'absence de motifs suffisants justifiant l'ouverture d'une procédure pénale, envoyer un « avertissement sous forme écrite » au chef d'une organisation non gouvernementale, religieuse ou autre, « *afin de lui signifier que son activité est inacceptable et qu'il y a des motifs concrets permettant de délivrer un avertissement* ». Toujours en vertu de l'article 6, « faute de se conformer aux exigences formulées dans l'avertissement, la personne qui a reçu celui-ci peut être poursuivie selon les modalités fixées. De l'avis des autorités russes, l'article 17.7 du Code des infractions administratives²⁴ est applicable à ce cas de figure : « *le non-respect intentionnel d'exigences du procureur découlant des compétences qui sont établies par la loi fédérale de même que d'exigences légales d'un agent d'investigation, d'un enquêteur de la milice ou d'un fonctionnaire assurant le traitement d'une affaire d'infraction administrative est passible d'une amende administrative pour les personnes physiques ... et pour les agents de l'autorité publique de ...* ».

54. Cependant, il n'est pas clair comment est évaluée la présence des « motifs concrets » sur lesquels repose l'avertissement. Selon l'Institut russe de la législation et du droit comparé, « *un avertissement est délivré en l'absence de motifs suffisants pour entamer des poursuites pénales c'est-à-dire s'il n'y a pas d'infraction pénale à proprement parler et avant que les actes pouvant être considérés d'extrémistes par la suite aient été commis. S'il devait y avoir des motifs puissants pour engager des poursuites, différentes mesures seraient prises* ». En conséquence, il ne semble pas que le refus de se conformer à un avertissement constitue une infraction en droit pénal, mais il s'agit d'une infraction administrative passible d'une amende²⁵. Il a été expliqué à la Commission que si l'avertissement est passé sous silence et que l'organisation se livre à des activités extrémistes, les responsables de celle-ci peuvent être poursuivis pour ce faire. Dans ce cas, le tribunal peut considérer le refus de se conformer à l'avertissement comme une circonstance aggravante lorsqu'il rend sa décision.

²⁴ Code des infractions administratives de la Fédération de Russie, n° 195-FZ du 30 décembre 2001 (révisé le 25 avril et le 31 décembre 2002, le 30 juin, le 4 juillet, le 11 novembre et le 8 décembre 2003, et le 25 avril 2002).

²⁵ La Commission de Venise note dans ce contexte que les avertissements prévus par la loi sur le FSB ne donnent pas lieu à des sanctions en vertu du nouveau paragraphe 4 de l'article 19.3 du Code des infractions pénales, modifié par la loi fédérale n° 238-FZ du 27 juillet 2010. De plus, conformément à l'Ordre n° 544 du 2 novembre 2010 (voir CDL-RED(2012)022), les avertissements délivrés en vertu de la loi sur le FSB ne comprennent pas de demande d'accomplir une conduite spécifique.

55. Malgré les explications qui précèdent, la Commission de Venise est d'avis que l'article 6 manque de clarté. Il semble bien qu'une infraction administrative soit commise lorsqu'il n'est pas tenu compte d'un avertissement alors qu'aucune activité extrémiste n'est entamée. La loi devrait être reformulée pour qu'elle prévoie clairement que les poursuites peuvent être engagées à l'encontre de la personne à laquelle un avertissement a été adressé uniquement si celle-ci s'est livrée à une activité extrémiste et a commis un acte criminel et non pour le simple fait de ne pas se conformer à un avertissement.

56. La Commission note de plus que la Loi ne prévoit pas de procédure permettant à la personne faisant l'objet d'un avertissement de contester les éléments de preuve du Procureur général sur lesquels celui-ci s'est fondé au moment où il a délivré l'avertissement. Bien qu'elle note qu'en vertu de l'article 6 de la Loi, l'avertissement peut être contesté devant un tribunal, elle relève aussi qu'en vertu de la loi sur la Prokuratura de la Fédération de Russie²⁶, un avertissement sur le caractère inacceptable d'une violation de la loi peut être contesté non seulement devant un tribunal, mais aussi auprès d'un procureur de rang supérieur²⁷.

57. En vertu de l'article 7 de la Loi, une autre procédure s'applique lorsque les activités d'une organisation non gouvernementale, religieuse ou autre présentent des « caractéristiques d'extrémisme ». Tandis que l'article 6 couvre les actes préparatoires, l'article 7 porte sur les activités extrémistes en cours, indiquées dans une « mise en garde par écrit » qui, selon le législateur, doivent cesser dans un délai précis, fixé dans la « mise en garde écrite ». Si les violations ne prennent pas fin dans le délai prescrit, l'organisation peut être dissoute. Il est possible de faire appel de la « mise en garde » devant un tribunal ; cependant, si aucun recours n'est déposé ou si l'appel est rejeté, ou si dans les douze mois suivant la date de la mise en garde, de nouveaux faits montrent que des activités de l'association non gouvernementale ou religieuse ou de l'autre organisation présentent des caractéristiques d'extrémisme, cette association/organisation sera dissoute « selon les modalités fixées par la présente loi fédérale » et ses activités, interdites.

58. La Commission de Venise a été informée à cet égard qu'ainsi que le prévoit l'article 9 de la Loi, qui porte sur « la responsabilité des associations non gouvernementales et religieuses ou d'autres organisations pour l'exercice d'activités extrémistes », une décision prise en vertu de l'article 7 tendant à dissoudre une organisation et à interdire ses activités doit être ordonnée par un tribunal à la demande du Procureur général (ou d'un procureur qui lui est subordonné, de l'autorité fédérale chargée de l'enregistrement officiel ou d'un organe territorial de celle-ci). La Commission estime néanmoins que par souci de clarté juridique, le rapport entre l'article 7 et les règles procédurales énoncées à l'article 9 devrait être indiqué expressément.

59. La Commission de Venise reconnaît que la décision finale concernant la dissolution d'une association ou d'une organisation qui s'est livrée à des activités extrémistes appartient à un tribunal²⁸. Elle note aussi que dans le cadre du système légal russe, le Procureur général jouit

²⁶ Loi fédérale n° 2202-1 du 17.01.1992 sur la Prokuratura de la Fédération de Russie.

²⁷ La Commission note aussi qu'en vertu de l'article 254 du Code de procédure civile, tout particulier ou toute organisation peut contester l'action (l'omission) d'un organe administratif, d'une collectivité locale, d'un agent de l'autorité publique, ou d'un fonctionnaire d'Etat ou de collectivité locale, s'il estime que ses droits et libertés ont été violés.

²⁸ La Commission de Venise tient à rappeler qu'ainsi que le Comité des Ministres l'a rappelé dans sa Recommandation (2007)14 sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe, les ONG ne doivent pas recevoir de directives des autorités publiques et que « (l)a dissolution d'une ONG ou, dans le cas d'une ONG étrangère, le retrait de son autorisation d'exercer ne devrait être ordonné que par un tribunal ». De plus, une telle ordonnance, qui ne peut être fondée que sur des motifs spécifiés clairement - faillite, inactivité prolongée ou faute grave - devrait être susceptible d'un prompt recours.

de larges compétences en matière de délivrance d'avertissements sur le caractère inacceptable de violations de la loi (art. 25.1 de la loi fédérale sur la prokuratura). Selon la Commission, les compétences du procureur et de ses subordonnés semblent malgré tout trop étendues dans le domaine de la liberté d'association – ainsi que de la liberté d'expression. Il est plutôt singulier qu'une autorité d'application de la loi délivre des avertissements et examine l'activité d'organisations non gouvernementales en l'absence de ses responsables et sans que soient étudiés les buts qu'elles ont définis publiquement et leurs statuts officiels. Une méthode généralement acceptée pour empêcher que la liberté d'association soit utilisée abusivement à des fins criminelles, y compris la violation de droits de l'homme, consiste à réagir aux activités réelles et à mener une procédure pour déterminer si ces activités sont interdites par la loi.

60. La Commission de Venise a déjà souligné²⁹, au sujet du Procureur général, « *il serait amplement justifié de confiner le service de poursuite aux poursuites pénales sans lui accorder les pouvoirs généraux de supervision que l'on trouvait couramment dans les systèmes de type "prokuratura" »*. Bien qu'elle soit consciente du fait qu'il n'existe pas de normes internationales communes au sujet des tâches, des fonctions et de l'organisation du ministère public en dehors du domaine du droit pénal, elle a souligné que les autres fonctions éventuellement exercées par le ministère public ne devaient nullement perturber le système judiciaire, ni le supplanter.

61. De plus, elle tient à souligner que la dissolution ne devrait en principe avoir lieu qu'en dernier ressort ou dans les cas particulièrement graves³⁰ et à la suite d'une audience publique permettant à l'organisation ou à la personne concernée de connaître et de contester les preuves réunies à son encontre. Or, la loi contre l'extrémisme ne comprend manifestement aucune disposition de ce type. Si une telle procédure est prévue par d'autres lois, la Commission doute qu'il soit possible de bien comprendre les implications de la Loi avec la sécurité juridique nécessaire. Plus généralement, la Loi devrait, selon la Commission, être beaucoup plus précise sur les procédures qui existent pour garantir l'exercice effectif du droit de déposer un recours contre l'avertissement / la mise en garde reçu(e) et contre la décision de dissolution ou de suspension devant un tribunal indépendant et impartial, conformément à l'article 6 de la CEDH.

62. La Commission a été informée que ces aspects procéduraux seront précisés dans le cadre de propositions de modifications qui sont en cours d'examen. Elle encourage les autorités de la Fédération de Russie à veiller à ce qu'il soit tenu dûment compte, dans ce processus législatif, des normes internationales relatives à la liberté d'association. Elle rappelle qu'en vertu de l'article 11 CEDH et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'exercice du droit à la liberté d'association ne peut faire l'objet « *d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ». Les

²⁹ Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II – le ministère public, CDL-AD(2010)040, 3 janvier 2011 ; voir aussi CDL-JD(2008)001 et, pour un aperçu de la pratique européenne dans ce domaine, le rapport de M. András Varga pour le CCPE (CCPE-Bu(2008)4rev). Voir également la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, aux termes de laquelle « [l]orsque le ministère public est habilité à prendre des mesures qui entraînent des atteintes aux droits et aux libertés fondamentales du suspect, ces mesures doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle judiciaire ».

³⁰ Voir *Association de citoyens Radko et Paunkovski c. l'ex-République yougoslave de Macédoine*, requête n° 74651/01, arrêt du 15 janvier 2009, § 76 et *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, requête n° 37083/03, arrêt du 8 octobre 2009 ; voir aussi *Korneenko et consorts c. Bélarus* (Comité des droits de l'homme), 31 octobre 2006, communication n° 1274/2004 et *Belyatsky et consorts c. Bélarus* (Comité des droits de l'homme), 24 juillet 2007.

restrictions à la liberté d'association sont d'interprétation stricte : seuls des motifs convaincants et impérieux peuvent justifier des restrictions à la liberté d'association³¹.

63. En vertu de l'article 8, les « médias » peuvent eux aussi être dissous par décision du tribunal s'ils n'ont pas mis fin aux « violations » signalées dans la mise en garde. La Commission de Venise a reçu des informations sur certaines affaires où la notion d'« extrémisme » a été interprétée de manière particulièrement large et où des mesures disproportionnées auraient été prises³² en vertu de la Loi contre l'extrémisme, comme la dissolution de médias ayant mené des « activités extrémistes » ou diffusé des « matériels extrémistes », ou l'inscription de publications de communautés religieuses dont le caractère pacifique est avéré sur la Liste fédérale de matériels extrémistes. La Loi contre l'extrémisme serait souvent utilisée pour s'en prendre à des organisations et à des personnes critiques à l'égard du gouvernement et porte fréquemment atteinte aux droits et libertés de particuliers. Parallèlement, il est inquiétant que l'imprécision de la loi et la vaste marge d'interprétation accordée aux services chargés de l'application de la loi ouvrent la porte à des pressions abusives sur les organisations de la société civile, les médias et les particuliers, ce qui a inmanquablement un impact sur l'exercice libre et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

64. La Commission de Venise a déjà adopté des avis juridiques dans lesquels elle a examiné des lois et/ou des pratiques relatives à des avertissements officiels touchant aux libertés d'expression et d'association³³. Dans ce cadre, tout en insistant sur l'importance capitale de ces droits pour toute société démocratique et sur leur interdépendance³⁴, elle a souligné que la liberté d'expression d'une association ne saurait être assujettie aux instructions des autorités publiques, sauf dans des buts clairement et strictement définis dans la loi et nécessaires dans une société démocratique. Elle a également rappelé que toute restriction de ces droits devait être strictement justifiée : « Conformément à l'article 11, par. 2, CEDH, toute restriction au droit à la liberté d'association doit être prévue par la loi et la norme juridique énonçant cette restriction doit s'appliquer à tous, être suffisamment accessible et être rédigée avec assez de précision³⁵. Une restriction trop générale n'est pas acceptable, compte tenu du principe de

³¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Gorzelik et autres c. Pologne*, n° 44158/98, arrêt du 17 février 2004.

³² http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/droi/dv/4_6_jehovahwitnesses_/4_6_jehovahwitnesses_en.pdf; http://www.forum18.org/Archive.php?article_id=1701; http://www.forum18.org/Archive.php?article_id=1652; <http://www.csmonitor.com/2007/0809/p06s01-woeu.html>; <http://www.tdgnews.it/en/?p=3002>; <http://www.osce.org/fom/29576>; http://www.rapsinews.com/judicial_news/20120125/259763485.html; <http://www.sova-center.ru/en/misuse/news-releases/2012/02/d23664/>.

³³ Voir CDL-AD(2011)026, *Avis relatif à la compatibilité avec les normes universelles des droits de l'homme d'un avertissement du ministère de la Justice du Bélarus au Comité Helsinki du Bélarus* (Venise, 17-18 juin 2011) et CDL-AD(2011)036, *Avis sur la compatibilité avec les normes universelles des droits de l'homme de l'article 193-1 du code pénal de la République du Bélarus relatif aux droits des associations non enregistrées* (Venise, 14-15 octobre 2011).

³⁴ Voir CDL-AD(2011)035, *Avis sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme*, § 84.

³⁵ Voir par exemple Cour européenne des droits de l'homme, *Sunday Times c. Royaume-Uni*, requête n° 6538/74, arrêt du 26 avril 1979, § 49; *Silver et al. c. Royaume-Uni*, requêtes n°s 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75, arrêt du 25 mars 1983, § 87-88; *Malone c. Royaume-Uni*, requête n° 8691/79, arrêt du 2 août 1984, § 66; *Groppera Radio AG et al. c. Suisse*, requête n° 10890/84, arrêt du 28 mars 1990, § 68; *Autronic AG c. Suisse*, requête n° 12726/87, arrêt du 22 mai 1990, § 57.

*proportionnalité*³⁶. La restriction doit en outre obéir à un objectif légitime et être nécessaire dans une société démocratique »³⁷

65. Afin que les avertissements et les mise en gardes ou toute autre mesure de lutte contre l'extrémisme soient pleinement conformes aux exigences des articles 10 et 11 de la CEDH, il est donc essentiel de veiller à ce que toute restriction qu'ils peuvent apporter aux droits fondamentaux découle d'un besoin social impérieux, soit proportionnée au sens de la CEDH et clairement définie par la loi. Les dispositions pertinentes de la loi contre l'extrémisme devraient ainsi être modifiées en conséquence.

66. L'article 16 de la Loi contre l'extrémisme interdit toute activité extrémiste pendant les réunions. Au-delà des problèmes évoqués plus haut qui sont liés à la définition de l'expression « activité extrémiste », cet article oblige les organisateurs de réunions à « réprimer en temps opportun » toute activité extrémiste. Il impose également d'autres obligations et responsabilités aux organisateurs, qui doivent prendre des mesures pour empêcher la participation d'organisations extrémistes, l'utilisation de leurs symboles ou emblèmes et la diffusion de matériels extrémistes. A défaut, la réunion est suspendue. Une personne ou une organisation qui organise une réunion à des fins extrémistes peut tomber sous le coup de la loi contre l'extrémisme et de la législation pénale. Cependant, l'organisateur d'une réunion pacifique n'ayant rien à voir avec une activité extrémiste ne devrait pas être considéré comme ayant failli à sa responsabilité dès lors qu'il a déployé des efforts raisonnables en ce sens. Il ne devrait pas non plus être tenu pour responsable des actes de participants individuels ou d'agents provocateurs. L'application de la loi relève en principe de la police³⁸.

67. La Commission de Venise prend note de l'évolution positive que constitue la Résolution n° 11 du 28 juin 2011 de la Cour suprême de la Fédération de Russie, adoptée par son assemblée plénière, sur la pratique judiciaire dans les affaires pénales concernant des infractions de nature extrémiste, où, par souci d'unifier la pratique judiciaire, la Cour a donné un certain nombre de recommandations aux juridictions de degré inférieur sur la façon de traiter ces affaires.

68. Dans sa Résolution, la Cour a notamment attiré l'attention sur le fait qu'il ne faudrait pas considérer en soi la critique d'associations politiques ou religieuses et de convictions ou coutumes nationales ou religieuses comme un acte destiné à favoriser la haine ou l'animosité. La Résolution renvoie aussi aux standards du droit international en vertu desquelles les limites aux critiques admissibles de personnalités politiques sont plus larges que celles qui concernent les personnes privées. De plus, elle porte sur un certain nombre de questions procédurales, y compris le besoin d'analyses plus complexes en faisant appel à des experts de différents domaines (psychologie, histoire, études religieuses, anthropologie) pour évaluer les matériels d'information dans une perspective « extrémiste ».

³⁶ Voir la contribution de Wino J.M. van Veen, "Negative Freedom of Association: article 11 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms", *The International Journal of Not-for-Profit Law*, vol. 3, n° 1, septembre 2000.

³⁷ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Chassagnou et autres c. France* [GC], requêtes n°s 25088/94, 28331/95 et 28443/95, arrêt du 29 avril 1999, § 104. Voir aussi CDL-AD(2011)036, § 81. CDL-AD(2012)007, Avis sur la loi fédérale n° 54-FZ du 19 juin 2004 relative aux réunions, rassemblements, marches et piquets de grève de la Fédération de Russie, § 41

³⁸ CDL-AD(2010)020, *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique* (2^e édition), p. 12.

69. De même, dans la Résolution du 15 juillet 2010 concernant la pratique judiciaire liée à la loi fédérale sur les médias, l'assemblée plénière de la Cour suprême a tenté également d'harmoniser la pratique judiciaire et de formuler des directives plus libérales et constructives en renvoyant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pour l'interprétation et l'application aux médias de la législation contre l'extrémisme.

70. Selon la Commission de Venise, les résolutions donnent des réponses à certaines incertitudes qui découlent du texte de la Loi contre l'extrémisme tout en reconnaissant implicitement les lacunes de la loi. Toutefois, la Commission estime que la loi elle-même devrait être conforme aux normes internationales requises en matière de sécurité juridique et de prévisibilité. Elle salue toute mesure législative visant à harmoniser la loi contre l'extrémisme avec les standards applicables.

71. La Commission tient à souligner de plus qu'hormis l'amélioration de ses dispositions et les clarifications à apporter, la conformité de la Loi contre l'extrémisme aux normes applicables dépend pour beaucoup de la façon dont elle est mise en œuvre. La Commission estime donc qu'il faudrait prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que l'interprétation et l'application de la loi par l'ensemble des parties prenantes ne donnent lieu à aucune restriction des droits de l'homme et des libertés fondamentales autres que celles qui sont expressément autorisées par les instruments internationaux auxquels la Fédération de Russie est partie, en particulier la CEDH.

72. La Commission de Venise note de plus qu'en vertu de l'article 17 de la Loi qui traite de la coopération internationale dans le domaine de la lutte contre l'extrémisme, la « Fédération de Russie coopère avec d'autres Etats et organisations internationales attachées à combattre l'extrémisme » conformément aux traités internationaux de la Fédération de Russie ». Selon la Commission, cette disposition doit comprendre l'extradition de non-ressortissants vers un autre Etat, ainsi que le prévoit le Code de procédure pénale et la Constitution fédérale russe et en conformité avec l'article 11 de la Convention de Shanghai.

VI. Conclusions

73. La Commission de Venise est consciente des difficultés auxquelles sont confrontées les autorités russes dans leurs efforts légitimes pour lutter contre l'extrémisme et ses diverses menaces. Elle rappelle que dans sa récente recommandation sur la lutte contre l'extrémisme³⁹, l'Assemblée parlementaire s'est dite préoccupée par la difficulté de combattre l'extrémisme et ses formes les plus récentes et elle a encouragé les Etats membres du Conseil de l'Europe à prendre des mesures fermes dans ce domaine « tout en veillant au respect le plus strict des droits de l'homme et de la prééminence du droit ».

74. Cependant, la manière dont cet objectif est visé dans la Loi contre l'extrémisme est problématique. Selon la Commission, en raison du manque de clarté et de précision de son libellé pour ce qui est de certaines « notions fondamentales » qui y sont définies - comme la définition de « extrémisme », « activités extrémistes », « organisations extrémistes » ou « matériels extrémistes » - la loi laisse une marge d'appréciation trop large pour son interprétation et son application, ce qui peut conduire à l'arbitraire.

³⁹ « Lutte contre l'extrémisme : réalisations, faiblesses et échecs », Recommandation 1933 (2010) de l'Assemblée parlementaire.

75. La Commission de Venise estime que les comportements définis par la Loi comme étant extrémiste et permettant aux autorités de prendre des mesures préventives et correctives ne contiennent pas toujours un élément de violence et ne sont pas définis avec une précision suffisante pour permettre à un particulier de régler sa conduite ou les activités d'une organisation de façon à éviter l'application de telles mesures. Lorsque les définitions manquent de précision, un texte tel que la Loi contre l'extrémisme, qui concerne des droits très sensibles et qui fait courir des dangers potentiels aux personnes physiques et aux ONG, peut être interprété de façon pernicieuse. Les assurances des autorités selon lesquelles les effets néfastes pourraient être évités grâce aux directives de la Cour suprême, l'interprétation donnée par l'Institut russe de la législation et du droit comparé, ou la bonne foi ne sont pas suffisantes pour satisfaire aux exigences internationales dans ce domaine.

76. Les instruments spécifiques prévus par la Loi pour lutter contre l'extrémisme – les avertissements écrits et les mise en gardes – et les mesures punitives qui les accompagnent (dissolution et / ou interdiction des activités d'organisations non gouvernementales, religieuses ou autres, fermeture de médias) posent également de graves problèmes sous l'angle de la liberté d'association et de la liberté d'expression telles qu'elles sont protégées par la CEDH. Il convient de les modifier en conséquence.

77. La Commission de Venise rappelle qu'il est capital que dans un texte tel que la Loi contre l'extrémisme, qui est susceptible de permettre d'imposer des restrictions sévères aux libertés fondamentales, on adopte une approche cohérente et équilibrée de façon à éviter tout arbitraire. Telle qu'elle est rédigée, la Loi contre l'extrémisme pourrait donner lieu à l'imposition de restrictions disproportionnées de droits de l'homme et de libertés fondamentales consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme (en particuliers les articles 6, 9, 10 et 11) et porter atteinte aux principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité. Etant donné les observations qui précèdent, la Commission de Venise recommande de remédier à cette lacune fondamentale pour chacune des définitions et des instruments déterminés par la loi, afin qu'ils soient mis en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme.

78. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités russes pour toute assistance complémentaire.