



Strasbourg, le 11 mars 2013

**CDL-AD(2013)003**

**Avis n° 686/2012**

Or. angl.

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

**AVIS**  
**SUR LA LOI FEDERALE N° 65-FZ DU 8 JUIN 2012**  
**DE LA FEDERATION DE RUSSIE**

**MODIFIANT LA LOI FEDERALE N°54-FZ DU 19 JUIN 2004**  
**SUR LES REUNIONS, RASSEMBLEMENTS, MANIFESTATIONS,**  
**MARCHES ET PIQUETS AINSI QUE LE CODE DES INFRACTIONS**  
**ADMINISTRATIVES**

**Adopté par la Commission de Venise**  
**lors de sa 94<sup>ème</sup> Session plénière**  
**(Venise, 8-9 mars 2013)**

**sur la base des observations de**  
**M. Richard CLAYTON (Membre, Royaume-Uni)**  
**Mme Finola FLANAGAN (Membre, Irlande)**  
**M. Wolfgang HOFFMANN-RIEM (Membre, Allemagne)**

## TABLE OF CONTENTS

I.	Introduction .....	2
II.	Précédent Avis de la Commission de Venise .....	2
III.	Analyse de la loi .....	5
A.	Les amendements à la loi relative aux réunions (article 2 de la loi fédérale 65 – FZ du 8 juin 2012) .....	5
B.	Modifications du Code des infractions administratives (article 1er de la loi fédérale 65-FZ du 8 juin 2012) .....	13
IV.	Conclusions.....	18

### I. Introduction

1. Par une lettre du 5 juillet 2012, le Président de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a demandé l'avis de la Commission de Venise sur la loi fédérale de la Fédération de Russie, telle que modifiée par la loi du 8 juin 2012.

2. M. Richard Clayton, Mme Finola Flanagan et M. Wolfgang Hoffmann-Riem ont été désignés rapporteurs.

3. Le présent avis a été établi sur la base d'une traduction anglaise des amendements de juin 2012 fournie par l'APCE (CDL-REF (2012)028, dénommés ci-après "les amendements de juin 2012"; voir également le document CDL-REF(2012)029).

4. Cet avis a été examiné par la Sous-Commission sur les droits fondamentaux le 11 octobre 2012 et adopté par la Commission à sa 94<sup>ème</sup> session plénière (Venise, 8-9 mars 2013).

### II. Précédent Avis de la Commission de Venise

5. La loi fédérale n° 65-FZ du 8 juin 2012 (CDL-REF(2012)028, dénommée ci-après « les amendements de juin 2012 » (voir également le document CDL-REF(2012)029) a modifié à la fois le Code des infractions administratives et la loi fédérale n°54-FZ du 19 juin 2004 sur les réunions, rassemblements, manifestations, marches et piquets de grève (« la loi relative aux réunions »).

6. En mars 2012, avant l'adoption des amendements de juin 2012, la Commission de Venise a adopté un Avis sur la loi relative aux réunions (CDL-AD(2012)007) à la demande de l'APCE. Dans cet Avis, la Commission de Venise examinait les normes relatives à l'évaluation des lois sur la liberté de réunion (paragraphes 5 à 8) et renvoyait à ses Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique<sup>1</sup>. Comme le montrent les lignes directrices, la Commission est profondément convaincue que la protection de la liberté de réunion pacifique est indispensable à la création d'une société tolérante et pluraliste dans laquelle des groupes ayant des convictions, des pratiques ou des orientations différentes peuvent coexister d'une manière pacifique. En tant que droit fondamental, la liberté de réunion pacifique devrait, autant que faire se peut, pouvoir s'exercer sans faire l'objet d'une réglementation. L'Etat devrait toujours chercher à faciliter et à protéger les réunions pacifiques<sup>2</sup>. La Commission de Venise sait que plusieurs lois européennes sur les réunions, surtout des lois anciennes, comportent des dispositions libellées

---

<sup>1</sup> Lignes directrices du BIDDH/OSCE sur la liberté de réunion pacifique, telles que modifiées en 2010.

<sup>2</sup> Paragraphes 1.3 à 2.2 des Lignes directrices.

en des termes plutôt restrictifs<sup>3</sup>. Elle insiste sur le fait que les modalités de mise en œuvre de ces dispositions peuvent contribuer à en atténuer les conséquences négatives pour l'exercice de la liberté de réunion. En tout état de cause, et ainsi que précédemment souligné par la Commission<sup>4</sup> : « l'exercice excessivement étendu du pouvoir discrétionnaire en vue de supprimer une réunion est toujours possible et il faut donc que la loi relative aux réunions vise à atténuer autant que faire se peut ce risque : "la Commission est fermement convaincue que lorsqu'ils élaborent ou modifient des textes de loi relatifs aux réunions, les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent respecter les principes fondamentaux de « présomption en faveur de la tenue de réunions », de « proportionnalité » et de « non-discrimination ».

7. Dans son Avis de mars 2012, la Commission a formulé les recommandations suivantes :

- *il est recommandé d'insérer expressément dans la loi relative aux réunions une présomption en faveur de la tenue de réunions et les principes de proportionnalité et de non-discrimination ;*
- *il convient de revoir le régime de notification préalable prévu à l'article 5, alinéas 5, 7 et 12 de la loi relative aux réunions ; la coopération entre les organisateurs et les autorités mentionnée à l'article 12 de la loi doit être établie de manière volontaire, en respectant l'autonomie de réunion et sans priver les organisateurs du droit de tenir une réunion au motif qu'ils n'ont pas accepté d'en modifier la forme ou n'ont pas respecté le délai de notification de l'événement public ; le pouvoir de modifier la forme d'un événement public dont disposent les autorités administratives devrait être expressément limité aux situations dans lesquelles des raisons impérieuses exigent d'agir ainsi (article 11, alinéa 2, de la Convention européenne des droits de l'homme), dans le respect scrupuleux des principes de proportionnalité et de non-discrimination et d'une présomption favorable à la tenue de réunions ;*
- *il y a lieu de se féliciter que les organisateurs d'un événement public puissent saisir une juridiction d'un recours contre les décisions des autorités administratives (article 19 de la loi relative aux réunions) ; il importe que la loi impose que la décision de justice soit rendue avant la date prévue de la réunion, par exemple au moyen d'un référé ;*
- *il convient d'autoriser les réunions spontanées et les réunions d'urgence, ainsi que les manifestations simultanées et les contre-manifestations, dès lors qu'elles sont pacifiques et ne représentent aucune menace directe de violence ni un grave danger pour la sécurité publique ;*
- *les motifs de restrictions imposées aux réunions devraient être limités pour permettre l'application du principe de proportionnalité, de manière à ce qu'ils soient en conformité avec l'article 11, alinéa 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, et les motifs de suspension et d'annulation d'une réunion devraient se réduire à la sécurité publique ou à un risque imminent de violence ;*

---

<sup>3</sup> Lors du processus d'amendement de la Loi russe relative aux réunions, un document intitulé "Examen analytique. Normes individuelles dans la législation étrangère relative à la responsabilité pour manquement au respect des règles relatives aux événements de masse" (Аналитическая справка Государственной Думы РФ, май 2012, "Отдельные нормы зарубежного законодательства об ответственности за несоблюдение правил проведения массовых мероприятий" <http://iam.duma.gov.ru/node/3/4910/19824>). Certaines informations relatives aux normes législatives élémentaires mentionnées dans ce document ne correspondent pas aux informations recueillies par la Commission de Venise, qui tient tout particulièrement à contester énergiquement les conclusions selon lesquelles "il n'existe pas un seul Etat démocratique dans lequel les rassemblements, marches ou manifestations peuvent être organisés sur la base d'une simple notification formelle" et selon lesquelles "les exigences découlant de la législation des pays démocratiques développés sont (par comparaison avec la Russie) de loin bien plus sévères en ce qui concerne le rang de priorité accordé à l'ordre public et l'énumération des compétences de la police".

<sup>4</sup> CDL-AD(2012)007, fin du paragraphe 30.

- *il convient de limiter les obligations imposées aux organisateurs par l'article 5, alinéa 4, de la loi relative aux réunions ; leur obligation de maintien de l'ordre public devrait se réduire à faire preuve de la vigilance qui s'impose ;*
- *les restrictions générales imposées à l'heure et au lieu choisis pour les événements publics doivent être atténuées.*

8. Les amendements de juin 2012 à la loi relative aux réunions ne tiennent malheureusement pas compte des recommandations formulées par la Commission.

9. Le 10 juillet 2012, une Section de la Cour européenne des droits de l'homme a rendu un arrêt sur la loi relative aux réunions (Berladir et autres c. Russie), dans lequel elle a conclu à l'absence de violation de l'article 11 de la CEDH. La Cour a relevé que le requérant n'avait pas totalement épuisé les recours internes. Elle a en outre reconnu – qu'en l'espèce – les autorités avaient utilisé leur importante marge d'appréciation s'agissant des motifs invoqués pour modifier les modalités de la manifestation prévue et rejeter la proposition de l'organisateur. Dans l'affaire Berladir, comme à l'accoutumée, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas apprécié la compatibilité de la loi relative aux réunions avec la Convention européenne des droits de l'homme *in abstracto*, se bornant à examiner comment cette loi avait été appliquée dans le cas d'espèce. Elle ne s'est donc pas penchée sur la question de savoir si cette loi comportait des dispositions contraires à la Convention européenne des droits de l'homme, ouvrant la voie à des abus de pouvoir, qui par chance ne s'était pas produit en l'espèce. La Commission abordera aussi cette question dans le présent avis.

10. La constitutionnalité de certaines modifications figurant dans la loi de juin 2012 a été contestée par un groupe de députés de la Douma d'Etat devant la Cour constitutionnelle fédérale, qui a examiné le texte en séance publique. Elle a rendu sa décision le 14 février 2013, décision qui a été publiée immédiatement et qui est devenue exécutoire sans délai (la traduction anglaise d'extraits de cette décision figure dans le document CDL-REF(2013)012). De manière générale, la Commission de Venise accueille favorablement cette décision qui même si elle ne règle pas tous les problèmes, met en relief la plupart des points critiques soulevés par la Commission. La Commission de Venise n'oublie pas, cependant, que cette décision n'a pas encore été appliquée par les autorités administratives et les tribunaux. En ce qui concerne, en particulier, les dispositions que la Cour constitutionnelle a décidé de déclarer conformes à la Constitution au lieu de demander que des précisions soient apportées dans la loi elle-même, on ne peut pas totalement écarter le risque de flou pour les autorités administratives, les organisateurs de réunions et les participants. Il reste à savoir comment cette décision sera appliquée dans la pratique.

11. A cet égard, il convient de relever que dans sa décision, la Cour constitutionnelle s'est bornée à examiner les arguments (de portée limitée) soulevés par les requérants dans le cas d'espèce, arguments selon lesquels certaines dispositions spécifiques de la loi de juin 2012 étaient inconstitutionnelles. Au contraire, la volonté de la Commission de Venise, lorsqu'elle a élaboré le présent avis et son précédent avis sur la loi fédérale n°54-FZ du 19 juin 2004 sur les réunions, rassemblements, manifestations, marches et piquets de grève ("la loi relative aux réunions"), adoptée en mars 2012 (voir le document CDL-AD(2012)007), a été d'analyser globalement les lois concernées sous l'angle de leur compatibilité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme. En effet, la Cour n'a envisagé ni proposé de solutions à l'ensemble des problèmes mis au jour par la Commission de Venise dans son précédent avis. De plus, certaines questions examinées par la Cour ne sont pas du tout traitées dans l'avis de la Commission. La Commission recommande par conséquent que chaque conclusion de son précédent Avis sur la loi fédérale n° 54-FZ du 19 juin 2004 sur les réunions, rassemblements, manifestations, marches et piquets de grève ("la loi relative aux réunions") soit examinée de façon à assurer la conformité de l'intégralité des lois avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme. La Douma d'Etat ne s'est pas encore prononcée sur les amendements qui doivent être apportés à la loi relative aux réunions

conformément à la décision de la Cour constitutionnelle et il est à espérer que l'avis de la Commission de Venise sur les parties de la loi qui n'ont pas été examinées par la Cour, de même que son avis sur la décision de celle-ci, seront pris en considération.

12. L'analyse minutieuse des normes internationales relatives aux droits de l'homme et, en particulier, l'examen de l'article 11 de la CEDH de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme y relative, au point 2 (paragraphe 10 à 12) de la décision de la Cour constitutionnelle, sont bienvenus. Entre autres considérations, la Cour constitutionnelle reconnaît que le droit à la liberté de réunion pacifique « 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 ». La Cour constitutionnelle reconnaît également que l'Etat est tenu de l'obligation de garantir la protection, y compris judiciaire, des droits civils et des droits de l'homme et du citoyen, notant que « ...dans tous les cas, la réponse d'une autorité publique à l'organisation et à la tenue de réunions, de rassemblements, de marches et de piquets de grève, doit être neutre...et de nature à assurer les conditions...de l'exercice par les citoyens et les associations concernés de leur droit à la liberté de réunion pacifique dans le respect de la légalité... ».

13. La Commission de Venise remarque que la décision n'évoque la garantie de la liberté de réunion qu'en relation avec les « nationaux » (« grajdane »). Or celle-ci doit être étendue à l'ensemble des personnes se trouvant sur le territoire national. Cette référence aux « nationaux » revient tout au long de la décision. Des précautions devraient être prises pour faire en sorte que les garanties légales des libertés fondamentales ne soient pas limitées aux intéressés mais s'appliquent à tous.

### III. Analyse de la loi

#### A. Les amendements à la loi relative aux réunions (article 2 de la loi fédérale 65 – FZ du 8 juin 2012)

14. Les amendements de juin 2012 ont modifié la loi relative aux réunions à plusieurs égards. Un nouvel article (l'article 5.2.1.1) interdit aux personnes condamnées pour infractions graves à l'ordre constitutionnel et à la sécurité de l'Etat d'organiser des événements publics; sont également concernées, les personnes qui ont été condamnées plus d'une fois en application de l'article 5.38 (Violation de la loi relative aux réunions), de l'article 19.3 (refus de se conformer à l'ordre donné par un agent de milice, un militaire, un fonctionnaire du service de lutte contre le trafic de drogues et de psychotropes ou un fonctionnaire du service d'application des peines), de l'article 20.1 (Atteintes mineures à la paix publique), de l'article 20.2 (Violation des modalités fixées pour l'organisation ou à la tenue d'un rassemblement, d'une réunion, d'une manifestation, d'une procession ou d'un piquet de grève), de l'article 20.3 (Exposition de signes et de symboles fascistes), de l'article 20.18 (Blocage de ligne de transport) et de l'article 20.29 du Code des infractions administratives. Ces interdictions s'appliquent tant que la décision ne sera pas mise à exécution.

15. Dans sa décision, la Cour constitutionnelle estime que cette disposition « n'est pas contraire à la Constitution fédérale ». Elle fait observer (CDL-REF(2013)012, page 8) que les restrictions prévues par cette disposition de la loi « ne portent pas atteinte à l'essence même du droit à la liberté de réunion pacifique parce qu'elle ne crée pas d'obstacles insurmontables à l'organisation et à la tenue d'un événement public et n'empêche pas le particulier visé par l'interdiction d'y participer : c'est seulement le droit de celui-ci d'organiser un événement public qui est restreint et uniquement pour une période donnée; l'intéressé n'est pas privé du droit de participer à des événements publics et peut toujours demander aux autres citoyens, ainsi qu'aux partis politiques, aux autres associations publiques et religieuses, ou à leurs

représentations régionales et autres subdivisions, d'organiser ces événements ; le particulier n'est pas privé de la possibilité de prêter son concours aux organisateurs de l'événement public et, notamment, d'accomplir des fonctions administratives /de gestion concernant l'organisation et de la tenue de l'événement public, en qualité de personne habilitée par l'organisateur... ».

16. La Commission de Venise souligne qu'un aspect important du droit de se réunir pacifiquement consiste notamment à pouvoir participer à toutes les activités que suppose l'organisation d'une réunion et, notamment, à jouer le rôle « d'organisateur » comme le prévoit la loi de 2004 relative aux réunions.

17. L'article 5.2.1.1 (lu conjointement avec le nouveau paragraphe 3 de l'article 12) édicte une interdiction générale (limitée dans le temps) concernant l'exercice du droit garanti par l'article 31 de la Constitution russe, à savoir « *organiser des débats, des réunions et des manifestations, ainsi que des défilés et des piquets de grève* ». Le droit à la liberté de réunion pacifique, consacré par l'article 11 de la CEDH, garantit également le droit d'organiser une réunion.

18. Seules des raisons impérieuses peuvent justifier qu'une personne soit privée de son droit d'organiser des événements publics, qui est partie intégrante de la liberté de réunion. Exclure des catégories entières de personnes pour violations de diverses dispositions strictes, non seulement pénales mais aussi administratives, quelle que soit la gravité des infractions commises, constitue pour la Commission une restriction disproportionnée du droit à la liberté de réunion. Toute restriction doit être justifiée. Conformément au paragraphe 3 de l'article 55 de la Constitution fédérale, les droits et les libertés individuelles ne peuvent être restreints « que dans la mesure où cela est indispensable pour protéger les fondements du régime constitutionnel, les bonnes mœurs, la santé, les droits et les intérêts légitimes d'autres personnes, et assurer la défense du pays et la sécurité de l'État ». Comme ces restrictions visent le cœur même de la liberté de réunion, celles-ci doivent être strictement justifiées. L'interprétation de la Cour constitutionnelle (« *l'interdiction susmentionnée ne peut être imposée que lorsque des poursuites administratives sont de nouveau engagées pour la même infraction administrative, commise pendant la période pendant laquelle la sanction administrative prévue pour l'infraction précède est applicable et uniquement pour la période pendant laquelle la personne concernée est considérée comme étant passible de celle-ci*») ne répond pas aux exigences requises dans la mesure où la nature de l'infraction (grave ou mineure) ou de la sanction administrative n'est pas prise en considération. La seule limite est d'ordre temporel, ce qui est insuffisant.

19. La Commission de Venise souligne de nouveau qu'un élément important du droit de se réunir pacifiquement consiste, notamment, à pouvoir participer à toutes les activités que suppose l'organisation d'une réunion, y compris en jouant le rôle « d'organisateur », comme le prévoit la loi de 2004 sur les réunions. Le droit d'organiser une réunion pacifique ne devrait donc pas faire l'objet d'une restriction générale comme c'est le cas dans la loi, qui se borne à autoriser un individu à participer à une réunion et non à l'organiser, établissant ainsi une restriction qui n'est pas légitime au regard du paragraphe 2 de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

20. Les amendements de juin 2012 (paragraphe 3.6 de l'article 5) accordent aux organisateurs le droit de demander qu'un représentant de la police fasse évacuer les personnes qui ne respectent pas leurs obligations légales du lieu de l'événement public. La Commission de Venise estime qu'il faudrait indiquer précisément dans cette disposition que le fait pour les intéressés de ne pas respecter leurs obligations légales n'emporte aucune conséquence négative pour l'organisateur. Il faut aussi rappeler que les autorités ont le droit - peut-être même l'obligation - d'intervenir, y compris en l'absence de demande de l'organisateur.

21. Les amendements de juin 2012 ajoutent également aux obligations de l'organisateur une obligation relative au nombre de participants. En vertu du paragraphe 3.5 de l'article 7 de la loi relative aux réunions, celui-ci est tenu d'indiquer le nombre prévu de participants à l'événement public dans la notification et, conformément au paragraphe 4.3 de ce même article, de « veiller au respect des conditions relatives à la tenue d'un événement qui sont indiquées dans la notification ou des nouvelles conditions résultant de l'accord conclu avec les autorités ». Le nouveau paragraphe 4.7<sup>1</sup> de l'article 5 de la loi relative aux réunions impose en particulier à l'organisateur l'obligation de « prendre des mesures pour faire en sorte que le nombre de participants indiqué dans la notification ne soit pas dépassé dans une mesure telle qu'il en résulte une menace à l'ordre et/ou à la sécurité publics, à la sécurité des participants et à celle d'autrui, ou un risque d'atteinte aux biens ». Ce paragraphe est inséré après le paragraphe 4.7 de l'article 5, lequel a trait « à la capacité d'accueil du lieu de l'événement public ».

22. En mai 2012, la Cour constitutionnelle fédérale a rendu une décision<sup>5</sup> dans laquelle elle a estimé que le paragraphe 4.3 de l'article 5 n'était pas contraire à la Constitution russe puisque la différence entre le nombre prévu de participants indiqué dans la notification et leur nombre réel n'engageait la responsabilité administrative de l'organisateur « que s'il était établi que cette différence, imputable à une faute de celui-ci, avait fait peser une menace réelle sur l'ordre et/ou la sécurité publics, sur la sécurité des participants à l'événement et sur celle d'autrui, et avait entraîné des atteintes aux biens des personnes physiques et morales ». Le libellé du nouveau paragraphe 4.7<sup>1</sup> tire les conséquences de cette décision.

23. La Commission de Venise souscrit à l'important principe énoncé par la Cour constitutionnelle fédérale selon lequel la responsabilité administrative d'un organisateur ne peut être engagée pour le simple non-respect de la notification de l'événement public. Cette disposition a également été contestée en 2012 devant la Cour constitutionnelle qui a de nouveau estimé que l'éventuelle responsabilité de l'organisateur pour dépassement du nombre de participants prévu dans la notification relative à la tenue de l'événement n'était pas contraire à la Constitution fédérale. La Cour a rappelé la valeur constitutionnelle du principe de la présomption d'innocence en faveur de l'organisateur en cas de poursuite de celui-ci, relevant que le dépassement du nombre prévu de participants devait lui être « directement imputable » et soulignant que « tout doute irrémédiable sur sa culpabilité devait jouer en sa faveur ». La Cour a noté qu'avant de décider d'appliquer des sanctions administratives à l'organisateur d'un événement public, une attention particulière devait être accordée à la question de savoir s'il avait pu s'appuyer sur des éléments objectifs pour estimer correctement le nombre réel de participants à l'événement public. La Cour a souligné que lorsque des poursuites sont engagées, les actions/omissions de l'organisateur peuvent faire l'objet d'un examen en justice. La Commission de Venise souscrit à l'avis selon lequel ces questions doivent être prises en considération dans le cadre de toute action en justice.

24. Toutefois, pour ce qui est de la capacité d'accueil du lieu de l'événement public et de l'estimation du nombre de personnes qui y participeront, la Commission de Venise est d'avis qu'il est illusoire de considérer qu'un organisateur puisse prévoir le nombre de participants, ou en calculer le nombre lors de l'événement, ou qu'il ou elle soit toujours en mesure d'empêcher la présence de participants lorsque le nombre prévu est dépassé. Tout organisateur d'un événement a le droit d'encourager le plus grand nombre de personnes à y participer et celles qui souhaitent le faire en ont en principe le droit au titre de leur liberté de se réunir. C'est pourquoi la Commission de Venise considère que le fait d'exiger de l'organisateur qu'il prenne des mesures (on ne voit pas bien lesquelles) pour contenir le nombre de participants et d'engager sa responsabilité s'il n'y parvient pas est une mesure disproportionnée. Cela ne devrait être le cas que lorsque l'organisateur communique intentionnellement de fausses informations sur l'estimation du nombre possible de participants ou tente de faire obstacle

---

<sup>5</sup> Décision du 18.05.2012, N 12-P, CDL-REF(2012)036.

aux mesures prises par les autorités pour que ce nombre ne dépasse pas la capacité d'accueil du lieu de la réunion pendant l'événement et engendre une menace à l'ordre public. La Commission recommande par conséquent que cette disposition, ainsi que le paragraphe 4.3 de l'article 5, soient modifiés.

25. Conformément aux amendements de juin 2012, les organisateurs sont responsables des dommages causés par les participants à l'événement public en cas de non-respect des obligations énumérées au paragraphe 4 de l'article 5 de la loi relative aux réunions. Ces dommages doivent être établis par un tribunal. La Cour constitutionnelle a estimé que la règle en vertu de laquelle l'organisateur de l'événement public est civilement responsable du dommage causé par un participant était inconstitutionnelle parce qu'elle mettait de facto à la charge de celui-ci une obligation de réparer le dommage, y compris lorsque celui-ci ne résulte pas d'actions ou omissions de l'organisateur concerné. La Cour a estimé que si elle était adoptée, cette règle aurait un effet dissuasif sur l'exercice de la liberté de réunion pacifique et aboutirait à une restriction injustifiée du droit de propriété des organisateurs d'événements publics.

26. La Commission se félicite de cette conclusion et souligne tout d'abord, comme elle l'a déjà fait<sup>6</sup>, que si l'organisateur est effectivement tenu de veiller à prévenir tout trouble, il ou elle ne saurait pas exercer des pouvoirs de police, ni être tenu de le faire. Qui plus est, le droit de réunion pacifique va de pair avec l'obligation de l'Etat de faciliter et de protéger de tels événements. Il s'ensuit que l'obligation générale de faire respecter l'ordre public doit incomber aux organes chargés de l'application de la loi et non à l'organisateur de la réunion. Les obligations des organisateurs devraient se limiter à l'exercice de la diligence voulue, compte tenu de leurs pouvoirs limités, d'autant que l'obligation des autorités d'assurer la sécurité publique, l'aide médicale, etc... est déjà prévue à l'article 18.3 de la loi relative aux réunions. En tout état de cause, la responsabilité première pour les dommages causés devrait incomber à leurs auteurs et non aux organisateurs de l'événement.

27. Conformément aux nouveaux amendements (paragraphe 4.11 de l'article 5 de la loi relative aux réunions, telle que modifiée), l'organisateur est tenu de demander aux participants de ne pas dissimuler leur visage ; quant aux participants ils sont tenus (paragraphe 4.1 de l'article 6 de la loi relative aux réunions, telle que modifiée) de ne pas dissimuler leur visage en portant notamment des masques, déguisements ou d'autres objets « spécialement conçus pour compliquer l'identification ».

28. L'interdiction du port de masques et autres déguisements, que l'on retrouve dans les lois relatives aux réunions adoptées par plusieurs autres pays, est en principe justifiable. Mais ici aussi, le critère de proportionnalité doit être appliqué. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE ont déjà souligné que « le port d'un masque à des fins expressives lors d'une réunion pacifique ne devrait pas être interdit tant que le masque (ou le costume) n'est pas revêtu dans le but d'empêcher l'identification d'une personne dont la conduite constitue un motif probable d'arrestation et tant que le port du masque ne crée pas un danger clair et présent d'une conduite illicite imminente »<sup>7</sup>. Pour la Commission, l'interdiction générale de porter quelque type de masque que ce soit lors d'une réunion pacifique constitue une restriction disproportionnée à la liberté de réunion.

29. Il est interdit aux participants de porter des armes etc... (paragraphe 4.2 de l'article 6). Cette interdiction est appropriée pour garantir la nature pacifique des réunions. L'interdiction d'apporter ou de consommer de l'alcool (paragraphe 4.2 de l'article 6 de la loi relative aux réunions, telle que modifiée) devrait au contraire être limitée au cas dans lesquels il y a des

---

<sup>6</sup> CDL-AD(2012)010, paragraphe 41.

<sup>7</sup> Voir lignes directrices, paragraphe 98.



raisons objectives et raisonnables de croire que la personne concernée a consommé de l'alcool et que cette consommation peut entraîner des risques de violation concrète de l'ordre public ou lorsque des personnes en état d'ébriété veulent participer à la réunion. En outre, fait important, l'interdiction d'apporter ou de consommer de l'alcool ne devrait pas servir de justification pour exercer des contrôles de routine sur l'ensemble des participants.

30. En vertu de la loi relative aux réunions, les piquets individuels n'ont pas à être notifiés (en effet, une réunion suppose la présence de plus de deux personnes). Le paragraphe 1.1 du nouvel article 7 précise qu'il faut fixer une distance entre chaque gréviste et que celle-ci ne peut dépasser 50 mètres. La possibilité est accordée aux tribunaux de déclarer (à posteriori) que la somme de grévistes « liés par une même idée et une organisation commune » constitue un événement public. Une telle qualification a pour effet de priver l'événement concerné de sa légalité et d'engager la responsabilité administrative des organisateurs et des participants.

31. La Commission de Venise note, tout d'abord, que cette disposition lie l'infraction administrative à l'appréciation subjective et ultérieure par le tribunal de l'existence d'une même ligne directrice et du caractère collectif de l'organisation. Il s'ensuit qu'un gréviste ne peut pas savoir à l'avance si sa conduite à priori licite – grève sans notification préalable – aboutira à la qualification d'infraction administrative, ce qui est incompatible avec l'exigence selon laquelle toute ingérence dans le droit à la liberté d'expression et de réunion doit être prévue par la loi.

32. De plus, la Commission de Venise considère, comme la Cour européenne des droits de l'homme l'a déclaré, que les autorités de l'Etat ont le droit d'exiger que les règles raisonnables et conformes à la légalité qui régissent les événements publics soient respectées, et d'imposer des sanctions si elles ne le sont pas. Lorsque les règles sont délibérément contournées, il est normal de s'attendre à ce que les autorités réagissent. La Commission rappelle toutefois l'important principe énoncé par la Cour constitutionnelle fédérale en 2012, selon lequel la responsabilité administrative ne peut résulter du seul non-respect des règles mais doit découler d'une menace réelle à l'ordre et à la sécurité publics. Cette menace n'est pas constituée lorsque quelques grévistes marchent en ordre dispersé. Même s'ils ne respectent pas les règles applicables, les intéressés ne devraient pas être sanctionnés. Le simple fait qu'ils ne respectent pas la norme ne constitue pas en soi une menace. La Commission de Venise accueille favorablement la déclaration de la Cour constitutionnelle (CDL-REF(2013)012, page 22) selon laquelle les règles relatives aux piquets individuels « ...sont destinées à prévenir les violations du droit de ne pas notifier aux autorités publiques la tenue d'un piquet individuel, [mais] qu'elles ne renversent pas la présomption de légalité des agissements du citoyen qui respecte la procédure relative à la tenue d'un piquet individuel, et visent à ce que la totalité des piquets de grève individuels soit qualifiée d'événement public sur la seule base de la décision d'un tribunal et uniquement lorsque celui établit que ces piquets de grève étaient d'emblée liés par une même idée et par une organisation commune et ne constituent pas un rassemblement fortuit de piquets individuels ».

33. L'ancien article 9 de la loi relative aux réunions interdisait les réunions entre 23 heures et 7 heures du matin. Conformément aux amendements de juin 2012, cette restriction a été étendue sans aucune justification, et s'applique maintenant de 22 heures à 7 heures du matin sauf en cas de journées commémoratives officielles ou d'événements culturels. La Commission de Venise a déjà déclaré que les restrictions générales devaient être évitées et que les décisions visant à limiter la durée d'un événement public ne devraient être prises par les autorités exécutives qu'au cas par cas, en tenant dûment compte du principe de proportionnalité<sup>8</sup>. La prolongation de la période prévue par l'amendement ne fait qu'ajouter au problème de la disproportion.

---

<sup>8</sup> CDL-AD(2012)010, paragraphe 35.

34. En vertu des amendements de juin 2012, il n'est plus permis de faire campagne pour un événement public à compter du moment où la notification a été soumise. Cela n'est possible qu'à partir du moment où l'organisateur et les autorités parviennent à un accord sur la forme de l'événement. Cette disposition pose problème parce qu'elle permet aux autorités de retarder la campagne des organisateurs, entravant ainsi gravement la possibilité de promouvoir, dans la pratique, un événement public et de l'organiser. La constitutionnalité de cette disposition a été contestée devant la Cour constitutionnelle. Celle-ci a estimé que cette règle « n'équivalait pas à une procédure autorisant... les particuliers à exercer les droits qui leur sont conférés par l'article 31 de... la Constitution » et « n'excédait pas la marge d'appréciation défini par... celle-ci ». La Cour constitutionnelle (CDL-REF(2013)012, page 11) opère une distinction entre, d'une part, la publicité relative à un événement, qui autorisée une fois la notification soumise et d'autre part, le fait d'encourager/inciter les particuliers à y participer, qui est interdit jusqu'à ce qu'un accord soit conclu :

« Autoriser la promotion d'un événement public après l'accord avec l'autorité publique compétente sur le lieu et/ou l'heure de celui-ci ne signifie pas que l'organisateur ne puisse diffuser aucune information préalable : l'article 4 de la Loi fédérale sur les rassemblements, réunions, manifestations, marches et piquets de grève, n'interdit pas de diffuser des informations auprès d'éventuels participants à un événement public – à la fois avant et après que celui-ci a été notifié à une autorité administrative fédérale ou locale. Informer les participants éventuels à un événement public – ce qui est différent de la promotion préalable d'un événement qui, d'après le point de vue juridique exprimé par la Cour constitutionnelle fédérale dans sa Décision n° 15-P du 30 octobre 2003, vise à inciter les citoyens et leurs associations à participer à l'événement public – permet à ces organisateurs de fournir en temps voulu des informations aux participants éventuels à l'événement public sur la réunion, manifestation, marche ou piquet de grève prévus ainsi que, le cas échéant, sur le processus relatif à l'accord y afférant. Dans le cadre de cette information préliminaire, l'organisateur d'un événement public a le droit de diffuser des renseignements sur les objectifs, la forme et le lieu et l'heure de l'événement, le nombre prévu de participants et autres détails relatifs à l'événement public par n'importe quel moyen mais ces renseignements ne doivent toutefois pas comporter d'invitations ou d'incitations à y participer ».

35. Contrairement à ce que la Cour constitutionnelle a affirmé dans sa décision, la Commission considère que la distinction opérée par la loi entre fourniture d'informations et promotion n'est pas suffisamment précise pour être bien comprise. Elle estime, en tout état de cause, que cette prétendue distinction n'en est pas une et qu'elle est par conséquent susceptible de donner lieu à des décisions arbitraires, limitant la capacité des organisateurs de faire la promotion de réunions. Par ailleurs, l'absence de clarté peut avoir des effets dissuasifs.

36. De l'avis de la Commission, ce changement confirme sa précédente conclusion selon laquelle la notification équivaut en substance à une demande d'autorisation ou de permission : « S'agissant de la procédure de notification des événements publics fixée par la loi relative aux réunions, la Commission de Venise estime qu'elle équivaut en substance à une demande d'autorisation. En outre, le texte accorde aux autorités administratives une marge d'appréciation excessive pour imposer des restrictions aux réunions, par exemple en leur permettant de modifier la forme de l'événement public dans des buts (notamment la nécessité de maintenir le flux normal et fluide de la circulation et du public) qui vont au-delà des buts légitimes prévus par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. La loi n'indique pas expressément que cette marge d'appréciation doit être appliquée en respectant dûment les principes fondamentaux de « présomption en faveur de la tenue de réunions », de « proportionnalité » et de « non-discrimination ». La Commission de Venise considère que la loi relative aux réunions n'offre pas de garanties suffisantes contre le risque d'utilisation excessive de la marge d'appréciation, voire d'arbitraire ou d'abus de pouvoir. L'exercice excessivement étendu de ce pouvoir discrétionnaire en vue de supprimer une réunion est toujours possible ; il

faut donc que la loi relative aux réunions vise à atténuer autant que faire se peut ce risque. La Commission de Venise ne voit pas de raison de revenir sur cette évaluation de la loi. L'amendement au paragraphe 1 de l'article 10 crée des difficultés supplémentaires concernant le système de notification.

37. La loi devrait clairement indiquer que les tribunaux sont compétents pour annuler les décisions relevant du large pouvoir discrétionnaire des autorités administratives et que ces décisions sont examinées en temps voulu, c'est-à-dire avant la date proposée pour l'événement public, de façon que le calendrier initial soit respecté. En page 16 de sa décision, la Cour constitutionnelle déclare que faute d'accord avec les autorités, un droit de recours judiciaire est disponible, l'examen judiciaire devant être entrepris « le plus rapidement possible ... c'est-à-dire avant la date prévue pour la tenue de l'événement public. A défaut, la protection judiciaire perdrait pratiquement tout son sens, ce qui ne serait pas acceptable au regard de l'article 46 de la Constitution de la Fédération de Russie (Décision n° 484-O-P de la Cour constitutionnelle fédérale du 2 avril 2009) ». Il reste que la Cour constitutionnelle n'a pas traité les problèmes posés lorsqu'un tribunal rend sa décision peu après la date de la réunion programmée. Le fait que toutes les formes de publicité soient autorisées une fois l'accord donné ou la décision de justice rendue ne pallie pas le raccourcissement drastique de la période restante jusqu'à la tenue de l'événement. Bien souvent, il sera trop tard pour promouvoir véritablement la réunion.

38. La principale nouveauté apportée par les amendements de juin 2012 est la disposition relative aux « sites spécialement désignés » pour accueillir les événements publics, sites fixés par les autorités (locales). *En principe*, les événements publics doivent s'y tenir. Dans des cas exceptionnels, l'organisateur peut, en suivant la procédure ordinaire, soumettre une notification en vue d'organiser l'événement public dans un autre endroit et la loi précise que cette demande ne peut être rejetée par les autorités administratives que sur la base des dispositions du paragraphe 3 de l'article 12 de la loi relative aux réunions (c'est-à-dire, lorsque l'organisateur ne peut pas agir en tant que tel et lorsque le site prévu fait l'objet d'une interdiction légale). Les autorités régionales et locales peuvent décider d'interdire des sites pour des raisons liées à l'entrave à la circulation piétonne ou au trafic, notamment. La procédure relative à l'utilisation de sites spécialement désignés pourrait être simplifiée. Les autorités russes ont expliqué à la Commission de Venise que, dans certains cas, la notification n'était pas nécessaire mais cela n'est pas clairement indiqué dans la loi relative aux réunions (le paragraphe 1.1 de l'article 8 semble subordonner l'exonération de notification à un nombre maximum de participants). Pour ce qui est des critères applicables pour déterminer les sites spécialement désignés, la loi relative aux réunions indique « qu'ils doivent permettre d'atteindre les buts de l'événement public, être accessibles, conformes aux règles relatives à la sécurité et à la santé, etc... ».

39. La Commission de Venise a déjà eu l'occasion d'examiner les lois d'autres pays contenant une liste des sites spécialement désignés pour la tenue d'événements publics. Elle a estimé que la désignation de lieux de réunions par les autorités était source de préoccupation car elle n'était pas compatible avec l'idée même du droit de se réunir de manière pacifique, qui constitue une liberté fondamentale<sup>9</sup> ; l'existence de tels lieux n'était acceptable que dans la mesure où ils facilitaient l'exercice de la liberté de réunion et en particulier, s'il était manifeste qu'ils constituaient une possibilité supplémentaire – et non la seule solution possible ou la règle – de tenir un événement<sup>10</sup> ou s'il était expressément indiqué que dans ces lieux, les rassemblements sont autorisés sans notification préalable<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Avis conjoint relatif à la loi relative aux réunions publiques de la République de Serbie élaboré par la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE, CDL-AD(2010)031, paragraphe 38).

<sup>10</sup> Dans son avis sur les projets d'amendements à la loi sur la liberté de réunion en Azerbaïdjan, la Commission a accepté une liste de lieux désignés dans la mesure où « la liste évoquée au paragraphe VI énumère les lieux de réunions proposés et non fixés ». De plus, elle peut être modifiée. Cela signifie sans aucune ambiguïté que la

40. Au contraire, la Commission note qu'en l'espèce les sites spécialement désignés deviennent des espaces « normalement » consacrés à la tenue d'événements publics alors que les autres, qui peuvent être à portée de vue et d'ouïe de l'organisateur de l'événement public, deviennent l'exception et nécessitent ainsi une justification spéciale. Même si la loi limite la possibilité pour les autorités de ne pas donner leur accord, elle écarte leur pouvoir discrétionnaire et leur impose l'obligation de privilégier les sites spécialement désignés par rapport à tout autre lieu. Ainsi, les autorités proposeront que l'événement se tienne dans l'un des sites désignés à cet effet ou, en tout état de cause, modifieront la forme de l'événement, obligeant par conséquent l'organisateur à accepter ou renoncer. Du point de vue des autorités, la possibilité de tenir l'événement sur l'un des sites spécialement désignés, sans complications ni notification, ira à l'encontre de la demande de l'organisateur tendant à ce que l'événement public soit organisé dans un autre lieu. Ainsi, le paragraphe 1.1 de l'article 8 prive l'organisateur de sa liberté de choix du lieu de l'événement public. La Commission note que la Cour européenne des droits de l'homme, tout en estimant dans l'arrêt *Berladir* que les organisateurs ne bénéficiaient pas d'un droit au site qu'ils ont choisi, a toujours exigé que les motifs communiqués par les autorités pour modifier la forme d'un événement public soient pertinents, suffisants et poursuivent un but légitime<sup>12</sup>. La Cour a ensuite examiné la question de savoir si l'organisateur s'était vu accorder la possibilité de défendre le choix d'un autre lieu adéquat et équivalent<sup>13</sup>.

41. En ce qui concerne les « lieux interdits », la Commission renvoie à sa précédente critique sur les interdictions générales.

42. En conclusion, la Commission de Venise souligne que l'organisateur a le privilège de décider quel est l'endroit qui convient le mieux, étant donné que dans la plupart des cas, pour avoir un impact significatif et appeler l'attention (« Apellwirkung », comme on dit en Allemagne)<sup>14</sup>, les manifestations doivent avoir lieu dans certains endroits. Le respect du libre choix par l'organisateur du lieu de l'événement devrait être la règle. L'Etat a l'obligation de faciliter et de protéger la réunion pacifique<sup>15</sup>. Dans sa décision, la Cour constitutionnelle estime que la loi est contraire à la Constitution (CDL-REF(2013)012, page 15) pour ce qui est des pouvoirs qu'elle confère aux entités constituantes de la Fédération de Russie pour établir des sites spécialement désignés, mais uniquement parce qu'elle ne fixe pas clairement les critères légaux que doivent appliquer les autorités administratives pour à garantir comme il se doit, quand elles se prononcent sur la question, des conditions juridiques égales concernant l'exercice par chacun du droit de se réunir. La décision confirme que ces sites sont, en principe, autorisés. La Commission de Venise ne souscrit pas à cette position.

---

tenue d'une réunion dans un lieu qui n'est pas expressément indiqué dans la liste n'est pas nécessairement interdite, car la liste ne saurait être exhaustive » CDL-AD(2007)042, paragraphe 25.

<sup>11</sup> Avis conjoint sur les modifications de la loi relative aux droits des citoyens de se réunir de manière pacifique, sans armes, de se rassembler et de manifester librement de la République Kirghize, préparé par la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE, CDL-AD(2008)025, paragraphe 42.

<sup>12</sup> *Berladir*, paragraphes 58 et 59

<sup>13</sup> Notamment, également dans le centre-ville : *Berladir*, paragraphe 60

<sup>14</sup> Voir par exemple, l'avis sur la loi relative aux modalités de tenue des rassemblements, réunions, manifestations et démonstrations de la République d'Arménie, CDL-AD(2004)039, paragraphe 38. Avis conjoint sur la loi relative aux réunions publiques de la République de Serbie, paragraphe 34.

<sup>15</sup> Lignes directrices, principe n° 2.

43. La Commission de Venise a déjà affirmé que la loi russe sur les réunions accordait aux autorités administratives une marge d'appréciation excessive pour imposer des restrictions aux réunions, par exemple en leur permettant de modifier la forme de l'événement public dans des buts (notamment la nécessité de maintenir le flux normal et fluide de la circulation et du public) qui vont au-delà des buts légitimes prévus par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. La loi relative aux réunions n'indique pas expressément que cette marge d'appréciation doit être appliquée en respectant dûment les principes fondamentaux de « présomption en faveur de la tenue de réunions », de « proportionnalité » et de « non-discrimination ».

44. En conclusion, la Commission estime que dans la mesure où elle fixe les sites à utiliser *en principe* pour tous les événements publics, la disposition relative aux sites spécialement désignés figurant dans les amendements de juin 2012 entrave l'exercice du droit à la liberté de réunion plus qu'il ne le facilite et qu'elle est, de ce fait, incompatible avec les normes internationales.

45. Le nouveau paragraphe 3 de l'article 12 habilite les autorités administratives à refuser de donner leur accord concernant la tenue d'un événement public si la notification est soumise par un individu visé par une interdiction d'organiser un tel événement (voir les paragraphes 14 à 20 ci-dessus) ou si le lieu prévu est interdit.

46. Outre qu'elle réaffirme sa critique à l'égard du paragraphe 2.1.1 de l'article 5 et du paragraphe 2.2 de l'article 8, la Commission de Venise rappelle que la Cour constitutionnelle fédérale a très clairement déclaré<sup>16</sup> que les autorités ne pouvaient pas interdire un événement public ; elles pouvaient seulement proposer une date et un lieu différents, adaptés aux objectifs sociaux et politiques de l'événement concerné. Le nouveau paragraphe 3 de l'article 12 est contraire à cette décision, ainsi qu'aux normes internationales.

## **B. Modifications du Code des infractions administratives (article 1er de la loi fédérale 65-FZ du 8 juin 2012)**

47. Les modifications du Code des infractions administratives, introduites par la loi du 8 juin 2012, renforcent encore l'effet produit sur la liberté de réunion par la loi fédérale relative aux réunions. Ces modifications comprennent les points suivants :

- a) Extension de la limite supérieure de l'échelle des peines applicables en cas de violation de la loi relative aux réunions, notamment aux articles 5.38<sup>17</sup> (uniquement les para. 1 à 4 pour les titulaires de fonctions publiques), 20.2<sup>18</sup>,

<sup>16</sup> Décision n° 484-O-P du 2 avril 2009.

<sup>17</sup> Article 5.38. Violation de la législation sur les réunions, les rassemblements, les manifestations, les marches et les piquets de grève.

Le fait de s'opposer à l'organisation ou à la tenue d'une réunion, d'un rassemblement, d'une manifestation, d'une marche ou d'un piquet de grève, qui se déroulent dans le cadre de la législation fédérale, à la participation à ces événements, ou la volonté de contraindre d'y participer – sont passibles d'une amende administrative d'un salaire minimum pour les particuliers ; et d'une à trois fois le salaire minimum pour les titulaires de fonctions publiques (traduction non officielle).

<sup>18</sup> Article 20.2. Violation des modalités fixées pour l'organisation de réunions, de rassemblements, de manifestations, de marches ou de piquets de grève (disposition modifiée par la loi n° 65-FZ du 8 juin 2012, traduction non officielle).

1. A l'exception des cas visés aux paragraphes 2 à 4 du présent article, la violation par l'organisateur d'un événement public des modalités fixées pour l'organisation ou la tenue de réunions, de rassemblements, de manifestations, de marches ou de piquets de grève - est passible d'une amende administrative de 10 à 20 000 roubles ou de travaux d'intérêt général d'une durée maximale de quarante heures pour les particuliers ; de 15 à 30 000 roubles pour les titulaires de fonctions publiques ; et de 50 à 100 000 roubles pour les personnes morales.

l'article 20.2.2 (introduit par les amendements de juin 2012, voir CDL-REF(2012)028), 20.18<sup>19</sup> et (pour les particuliers seulement) 20.25 § 4 (introduit également par les amendements de juin 2012) : de 5 000 à 300 000 RUR pour les particuliers et de 50 000 à 600 000 RUR pour les titulaires de fonctions publiques; il n'y a pas d'indication d'une limite inférieure de l'échelle des amendes.

b) Introduction d'un nouveau type de sanction, les travaux d'intérêt général

#### Article 3.13. Travaux d'intérêt général

1. Les travaux d'intérêt général consistent en l'exécution à titre gracieux par une personne physique ayant commis une infraction administrative de travaux ayant une utilité sociale pendant son temps libre en dehors de son travail, de son service ou de ses études principales. Les travaux d'intérêt général sont imposés par le juge.

2. Ils durent de 20 à 200 heures et sont exécutés pendant 4 heures maximum par jour.

3. En sont exemptés les femmes enceintes, les femmes ayant des enfants de moins de trois ans, les handicapés de catégorie I et II, les militaires, les particuliers appelés pour des périodes militaires et ceux qui ont un grade spécial d'agents des services de police, des services et des établissements d'exécution des peines, du

---

2. A l'exception des cas visés au paragraphe 7 du présent article, l'organisation ou la tenue d'un événement public sans qu'il ait été déclaré selon les modalités fixées – est passible d'une amende administrative de 20 à 30 000 roubles ou de travaux d'intérêt général d'une durée maximale de 50 heures pour les particuliers ; de 20 à 40 000 roubles pour les titulaires de fonctions publiques ; de 70 à 200 000 roubles pour les personnes morales.

3. Les actes / omissions visés aux paragraphes 1 et 2 du présent article qui entraînent une entrave à la circulation des piétons ou des véhicules ou un dépassement des capacités d'accueil maximales d'un espace (de locaux) – sont passibles d'une amende administrative de 30 à 50 000 roubles ou de travaux d'intérêt général d'une durée maximale de 100 heures pour les particuliers ; de 50 à 100 000 roubles pour les titulaires de fonctions publiques ; de 250 à 500 000 roubles pour les personnes morales.

4. Les actes / omissions visés aux paragraphes 1 et 2 du présent article, qui entraînent une atteinte à l'intégrité physique de personnes ou aux biens sans constituer d'actes punissables pénalement – sont passibles d'une amende administrative de 100 à 300 000 roubles ou de travaux d'intérêt général d'une durée maximale de 200 heures pour les particuliers ; de 200 à 600 000 roubles pour les titulaires de fonctions publiques ; de 400 000 à un million de roubles pour les personnes morales.

5. A l'exception des cas visés au paragraphe 6 du présent article, la violation par le participant d'un événement public des modalités fixées pour la tenue d'une réunion, d'un rassemblement, d'une manifestation, d'une marche ou d'un piquet de grève – est passible de 10 à 20 000 roubles ou de travaux d'intérêt général d'une durée maximale de 40 heures d'une amende administrative.

6. Les actes / omissions, visés au paragraphe 5 du présent article qui entraînent une atteinte à l'intégrité physique d'une personne ou aux biens, alors que ces actes / omissions ne constituent pas des infractions sanctionnées pénalement – sont passibles d'une amende administrative de 150 à 300 000 roubles ou de travaux d'intérêt général d'une durée maximale de 200 heures.

7. L'organisation ou la tenue d'une réunion, d'un rassemblement, d'une manifestation, d'une marche ou d'un piquet de grève non autorisés à proximité immédiate du site d'une installation nucléaire, d'une source radioactive ou du lieu d'entreposage de matériels nucléaires et de substances radioactives, ou la participation active à de tels événements publics, si cela complique l'exécution des obligations de service du personnel de ces installations ou si cela menace de mettre en danger la sécurité de la population et de l'environnement – sont passibles d'une amende administrative de 150 à 300 000 roubles ou d'une détention administrative d'une durée maximale de quinze jours ; pour les titulaires de fonctions publiques, de 200 à 600 000 roubles ; pour les personnes morales, de 500 000 à un million de roubles."

<sup>19</sup> Article 20.18. Blocage de lignes de transport.

A l'exception des cas visés au paragraphe 3 de l'article 20.2 et de l'article 20.2.2 du présent Code, l'organisation du blocage de lignes de transport de même que la participation active à ce blocage – est passible d'une amende administrative de 20 à 25 fois le salaire minimum ou d'une détention administrative d'une durée maximale de quinze jours (disposition modifiée par la loi fédérale 65-FZ du 8 juin 2012, traduction non officielle).

Service d'Etat d'incendie, des services de lutte contre le trafic de drogue et psychotropes, et des douanes ».

c) Création d'une nouvelle infraction (organisation de la présence et / ou du déplacement simultanés massifs de particuliers dans un lieu public, ayant entraîné un trouble à l'ordre public - article 20.2.2, voir CDL-REF(2012)028).

Article 20.2.2. Organisation de la présence et / ou du déplacement simultanés massifs de particuliers dans un lieu public, ayant entraîné un trouble à l'ordre public

1. L'organisation de la présence et / ou du déplacement simultanés massifs de particuliers dans un lieu public, qui ne constituent pas un événement public, les appels publics à la présence et / ou au déplacement simultanés massifs dans un lieu public si cette présence / ce déplacement ont entraîné une atteinte à l'ordre public ou à la réglementation sanitaire, au fonctionnement et à l'intégrité d'infrastructures du secteur de l'énergie, des transports ou des télécommunications, des dommages aux espaces verts ou une entrave à la circulation des piétons ou des moyens de transport, ou à l'accès de particuliers à des logements ou à des infrastructures sociales ou de transport, à l'exception des cas visés à l'alinéa 2 du présent article – sont passibles d'une amende administrative de 10 à 20 000 roubles ou de travaux d'intérêt général d'une durée maximale de 50 heures pour les particuliers ; de 50 à 100 000 roubles ; et pour les personnes morales de 200 à 300 000 roubles pour les titulaires de fonctions publiques.

2. Les actes visés à l'alinéa 1er du présent article qui ont entraîné des atteintes à l'intégrité physique de personnes ou aux biens, sans constituer d'actes punissables pénalement – sont passibles d'une amende administrative de 150 à 300 000 roubles ou de travaux d'intérêt général d'une durée maximale de 200 heures pour les particuliers ; de 300 à 600 000 roubles pour les titulaires de fonctions publiques ; et de 500 000 à un million de roubles pour les personnes morales.

Nota : Aux fins du présent article, est considéré comme organisateur d'une présence et / ou d'un déplacement simultanés massifs dans un lieu public la personne qui exerce *de facto* des fonctions d'organisation et d'administration pour organiser ou tenir la présence et / ou le déplacement simultanés massifs de particuliers dans un lieu public, qui ne constituent pas un événement public.

48. La constitutionnalité des dispositions des paragraphes 3, 6, 7, 8, 9 et 10 de l'article 1<sup>er</sup> de la loi a été contestée au motif que les modifications introduites dans le Code fédéral des infractions administratives augmente le montant des amendes administratives dont sont passibles les infractions liées à l'organisation et à la tenue d'événements publics ou d'autres événements de masse conduisant à un trouble à l'ordre public jusqu'à 300 000 roubles pour les particuliers et jusqu'à 600 000 roubles pour les titulaires de fonctions publiques. La Cour constitutionnelle fédérale a estimé que les amendes maximales prévues par la loi étaient permises car le montant maximal ne devait pas nécessairement être appliqué. Cependant, en ce qui concerne les amendes minimum, la Cour a considéré que cette disposition était inconstitutionnelle car même l'amende minimum possible dépassait fréquemment le salaire moyen mensuel et que quand le tribunal ne pouvait en aucun cas tenir pleinement compte de toutes les circonstances du requérant, l'amende administrative pouvait transformer une mesure destinée à prévenir des infractions en un instrument servant à restreindre considérablement le droit des personnes au respect de leurs biens, ce qui était contraire aux exigences d'équité. La Commission se félicite de cet aspect de l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle.

49. Toutefois, la Commission estime que l'arrêt ne va pas assez loin dans la mesure où la Cour s'est malheureusement abstenue d'exiger clairement que tant les montants minimum que les montants maximum soient considérablement abaissés. Elle rappelle qu'en ce qui concerne les sanctions frappant le non-respect des règles légales relatives à l'exercice de la liberté de réunion, la Cour européenne des droits de l'homme a affirmé les principes suivants :

- Une procédure d'autorisation est conforme aux exigences de l'article 11, par. 1, si elle permet aux autorités de s'assurer de la nature pacifique d'une réunion. C'est pourquoi, le fait d'exiger qu'une manifestation soit autorisée n'est pas incompatible avec l'article 11 de la Convention. Etant donné que les Etats ont le droit de demander une autorisation, ils doivent être en mesure d'infliger des sanctions à ceux qui participent à des manifestations qui ne satisfont pas à cette exigence (voir *Berladir et autres c. Russie*, arrêt du 10 juillet 2012, 41 ; *Ziliberberg c. Moldova* (déc.), n° 61821/00, 4 mai 2004, et *Rai et Evans c. Royaume-Uni* (déc.), n° 26258/07 et 26255/07, 17 novembre 2009). L'impossibilité d'imposer de telles sanctions rend illusoire le pouvoir de l'Etat de demander l'autorisation (*Ziliberberg, cit.*) ;
- La condamnation à une amende administrative et l'imposition ultérieure d'une sanction pour non-respect des règles applicables à l'exercice de la liberté de réunion constituent une atteinte au droit à la liberté de réunion garanti à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et en tant que telles, elles doivent non seulement être prévues par la loi, mais aussi être proportionnées au but légitime visé (*Berladir, cit.*, par. 50, 54) ;
- Ces amendes administratives sont de nature pénale. Elles supposent donc une « justification particulière » (*Rai et Evans, cit.*) ;
- Pour évaluer sa proportionnalité, le montant de l'amende administrative imposé au requérant et son effet sur ses revenus doivent être pris en considération (*Rai et Evans, cit., Berladir, cit.*, par. 61).

50. Dans leurs lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique, le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise ont fait valoir que « l'imposition de sanctions (comme les poursuites) après un événement peut parfois être plus approprié que l'imposition de restrictions avant ou pendant une réunion ». Ils ont ajouté que « tout comme les restrictions préalables, le principe de proportionnalité s'applique aussi à la responsabilité qui incombe après l'événement. Toute peine spécifiée par la loi doit donc permettre d'imposer des sanctions mineures quand l'infraction concernée est de caractère mineur<sup>20</sup>. »

51. Alors que la proportionnalité de la condamnation administrative et de l'imposition d'une sanction administrative doit être évaluée au cas par cas, la Commission de Venise va examiner les modifications introduites par l'article 1<sup>er</sup> de la loi fédérale n° 65-FZ du 8 juin 2012 en fonction des normes internationales applicables.

52. Par application des amendements de juin 2012 :

- a) les peines applicables en cas de violation de la loi relative aux réunions ont été considérablement alourdies ;
- b) Ces montants sont exprimés en chiffres et non par référence au salaire minimum comme cela est fait d'ordinaire dans le Code des sanctions administratives ;

---

<sup>20</sup> CDL-AD (2010)020, Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, 2<sup>e</sup> édition, 2010.



- c) Le montant maximum (300 000 RUR pour les particuliers et 600 000 RUR pour les titulaires de fonctions publiques) pourraient gravement affecter les revenus des personnes concernées si on les compare au revenu mensuel moyen par habitant en Fédération de Russie, qui était de 20 702,7 RUR en 2011<sup>21</sup> : les nouveaux maxima des amendes administratives correspondent respectivement à 14,5 et 29 fois le revenu moyen mensuel ;
- d) Les infractions à la loi relative aux réunions sont traitées avec une sévérité bien plus grande que les autres infractions administratives ;
- e) La nouvelle sanction de travaux d'intérêt général (travail obligatoire non rémunéré d'une durée maximale de 40, 50, 100, 200 ou 300 heures à raison de quatre heures par jour) est sévère et aura sans aucun doute un effet dissuasif.

53. La Commission de Venise salue le fait que la Cour constitutionnelle ait déduit l'interdiction du travail forcé de la Constitution fédérale russe et des garanties des droits de l'homme relevant du droit international public. De plus, la Cour fait observer à juste titre que le fait de ne prévoir des travaux d'intérêt général que pour les organisateurs de réunions publiques fait craindre que cela vise avant tout à écraser l'opposition, y compris l'opposition politique. Cependant, un tel motif ne peut aucunement justifier l'application de travaux d'intérêt général aux organisateurs dont les omissions ont causé des dommages aux biens de personnes privées ou de sociétés ou ont eu des d'autres conséquences analogues. Les dommages causés aux biens sont une notion vague. Un dommage mineur peut facilement se produire lors d'une réunion publique. C'est pourquoi, ce critère ne peut être considéré comme suffisant pour faire une distinction. En ce qui concerne les atteintes à la santé humaine, les travaux d'intérêt général pourraient être une sanction appropriée, mais uniquement en cas de lésions graves.

54. Bien que leur mise en œuvre dépende en fin de compte des tribunaux<sup>22</sup>, les amendements de juin 2012 ont imposé des sanctions (sous forme d'amendes ou de travaux d'intérêt général) qui sont excessives pour des infractions administratives alors qu'aucune violence n'a été commise et qui seraient disproportionnées. Ces montants auront sans nul doute un effet dissuasif sur les organisateurs potentiels et les participants d'événements publics pacifiques. De plus, le traitement différencié et plus sévère qui est réservé aux violations de la loi relative aux réunions par comparaison avec d'autres infractions administratives ne semble pas de prime abord être justifié.

55. En conséquence, la Commission de Venise recommande de réviser les sanctions et de les alléger considérablement.

56. En ce qui concerne la nouvelle infraction (« article 20.2.2. - Organisation de la présence et / ou du déplacement simultanés massifs de particuliers dans un lieu public, ayant entraîné un trouble à l'ordre public ») les autorités russes ont expliqué à la Commission de Venise que cet article s'applique aux événements qui n'ont pas pour objet « le fait d'exprimer librement et de formuler des opinions, ainsi que de présenter des exigences sur différentes questions liées à la vie politique, économique, sociale et culturelle de la Russie et à la politique étrangère » (voir la définition « d'événement public » à l'article 2 de la loi fédérale n° 54-FZ). Parmi ces événements figurent les manifestations sportives, les concerts, les flashes mobs etc.

---

<sup>21</sup> Voir : [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2012/rus-eng12.pdf](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2012/rus-eng12.pdf).

<sup>22</sup> Un rapport du Médiateur de la Fédération de Russie donne à penser que la procédure d'imposition d'amendes administratives ne satisfait pas aux conditions du contradictoire et d'égalité entre les parties en raison du rôle joué par le procureur (c'est lui qui administre la preuve des infractions de nature administrative).

57. La Commission est véritablement convaincue que le fait de qualifier d'infraction – assortie de peines minimum et maximum plutôt lourdes – non seulement l'organisation, mais aussi « les appels publics » et la « participation à la présence ou le déplacement simultanés massifs de particuliers » qui ont les conséquences quasiment inévitables de la présence massive de gens, c'est-à-dire des « dommages aux espaces verts ou une entrave à la circulation des piétons ou des moyens de transport, ou à l'accès de particuliers à des logements ou à des infrastructures sociales ou de transport », équivaut à une atteinte disproportionnée au droit à la liberté de réunion. Telle qu'elle est libellée, cette disposition aura des effets dissuasifs sur beaucoup d'événements, notamment des activités créatrices faisant appel à de nouvelles formes d'activités publiques et de participation à des questions d'intérêt public, y compris des flash mobs. La liberté de réunion n'est pas restreinte aux formes traditionnelles de réunions. La garantie s'applique aussi aux formes nouvelles.

#### IV. Conclusions

58. En mars 2012, la Commission de Venise a examiné la loi sur les réunions, les rassemblements, les manifestations, les marches et les piquets (« loi relative aux réunions ») et a exprimé l'avis qu'elle présentait plusieurs insuffisances fondamentales. Elle a formulé plusieurs recommandations destinées à aider la Fédération de Russie à harmoniser la loi avec les normes internationales applicables. Elle regrette que les autorités russes n'aient tenu compte d'aucune de ces recommandations quand elles ont révisé la loi en juin 2012.

59. La Commission de Venise est intimement convaincue que les modifications à la loi relative aux réunions et au Code des infractions administratives de juin 2012 suscitent un certain nombre de graves préoccupations et constituent une régression en matière de protection du droit de réunion en Fédération de Russie. Leur application peut résulter d'atteintes au droit fondamental de réunion pacifique consacré par la Constitution fédérale russe et par la Convention européenne des droits de l'homme. C'est pourquoi, pour harmoniser la loi relative aux réunions avec les normes internationales, la Commission de Venise formule les recommandations ci-après, outre celles qui figurent dans son avis précédent concernant la loi relative aux réunions. Elle recommande vivement de revoir les modifications suivantes :

- a) de réexaminer le nouvel article 5, paragraphe 2.1.1. et d'éliminer l'interdiction d'organiser des événements publics faite à des catégories entières de personnes parce qu'elles ont commis une série d'infractions de nature non seulement pénale, mais aussi administrative, indépendamment de leur gravité ;
- b) d'indiquer à l'alinéa 6 du paragraphe 3 de l'article 5 que le fait pour l'organisateur de ne pas demander l'intervention des autorités de police n'aura pas de conséquences pour lui ;
- c) de revoir les paragraphes 4.3 et 4.7.1 de l'article 5 pour exclure la responsabilité de l'organisateur en raison du nombre de participants à un événement public ;
- d) de limiter, au paragraphe 6 de l'article 5, la responsabilité civile de l'organisateur aux cas où il ne manifeste pas la diligence voulue ;
- e) de reconsidérer l'interdiction globale de porter des masques et objets similaires ;
- f) de limiter la responsabilité des personnes réalisant des piquets individuels aux cas de menaces réelles pour l'ordre public ou la sécurité ;
- g) de revoir les limites horaires des événements publics fixées à l'article 9 ;
- h) de revoir les limites imposées autorisant les campagnes pour un événement public uniquement après que les autorités ont donné leur accord ;
- i) de revoir la disposition concernant les lieux spécialement désignés où les événements publics devraient se tenir « en règle générale » ;
- j) de supprimer l'article 12, paragraphe 3 ;

- k) de réviser et d'alléger considérablement les peines applicables en cas d'infraction à la loi relative aux réunions ;
- l) de revoir l'article 20.2.2 ;
- m) de veiller à ce que les garanties des libertés fondamentales ne soient pas limitées dans le texte de loi aux nationaux russes, mais à ce qu'elles s'appliquent à toute personne.