



Strasbourg, le 20 mars 2012

Avis n° 659/2011

**CDL-AD(2012)007**  
Or. Angl.

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

**AVIS**

**SUR LA LOI FEDERALE n° 54-FZ DU 19 JUIN 2004**

**RELATIVE AUX REUNIONS, RASSEMBLEMENTS,  
MANIFESTATIONS, MARCHES ET PIQUETS DE GREVE**

**DE LA FEDERATION DE RUSSIE**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 90<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 16-17 mars 2012)**

**sur la base des observations de**

**M. Richard CLAYTON (membre, Royaume-Uni)  
Mme Finola FLANAGAN (membre, Irlande)  
M. Wolfgang HOFFMANN-RIEM (membre, Allemagne)**

## I. Introduction

1. Par une lettre datée du 19 décembre 2011, le président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur, notamment, la loi fédérale relative aux réunions, rassemblements, manifestations, marches et piquets de grève de la Fédération de Russie (CDL-REF(2012)010, ci-après « la loi relative aux réunions »). La commission de suivi y faisait tout particulièrement part de ses préoccupations au sujet « des dispositions ambiguës qui permettent de ne pas autoriser les manifestations ». Le présent avis porte essentiellement sur ce point.

2. Ont été désignés rapporteurs M. Richard Clayton, Mme Finola Flanagan et M. Wolfgang Hoffmann-Riem. Ils se sont rendus à Moscou les 9 et 10 février 2012 et ont rencontré les représentants du ministère de l'Intérieur et du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, le médiateur, l'Institut de législation et de droit comparé placé sous l'autorité du Gouvernement de la Fédération de Russie et les représentants de la société civile. L'Institut de législation et de droit comparé a formulé des observations sur la loi examinée (CDL(2012)023), qui ont été dûment prises en compte pour l'établissement du présent avis. Le groupe de travail a trouvé de précieuses informations dans les Observations de la Fédération de Russie relatives à la lettre du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur la garantie du droit à la liberté de réunion en Fédération de Russie<sup>1</sup>.

3. Le présent avis se fonde sur une traduction non officielle en anglais du texte de loi russe relative aux réunions. Cette traduction peut, sur certains points, ne pas être l'exacte transcription de la version originale du texte ; certaines observations peuvent par conséquent être dues à un problème de traduction. En outre, la loi examinée est une loi fédérale, qui doit être complétée par la législation des sujets compétents de la Fédération de Russie. Or la Commission de Venise n'a pas examiné ces textes. Elle rappelle qu'il incombe à la Fédération de veiller à ce que ces lois soient pleinement conformes aux obligations internationales de la Fédération de Russie, et notamment à la Convention européenne des droits de l'homme. De plus, la loi examinée renvoie souvent à d'autres textes de loi que la Commission de Venise n'a pas eu à sa disposition et qui n'entrent par conséquent pas dans le champ d'application du présent avis. Cela vaut également pour le régime de sanction établi notamment par le Code pénal ou le Code administratif.

4. Le présent avis a été examiné lors de la réunion de la sous-commission des droits fondamentaux du 15 mars 2012, puis adopté par la Commission à l'occasion de sa 90<sup>e</sup> session plénière les 16 et 17 mars 2012.

## II. Normes relatives à la liberté de réunion

5. La liberté de réunion représente l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et une condition élémentaire de son renforcement et de l'accomplissement personnel de tout individu. Elle est consacrée sur le plan national par l'article 31 de la Constitution de la Fédération de Russie, dans les termes suivants : « Les citoyens de la Fédération de Russie ont le droit de se rassembler pacifiquement, sans armes, et d'organiser des débats, réunions et manifestations, ainsi que des marches et piquets de grève ». La liberté de réunion peut faire l'objet de restrictions uniquement aux conditions fixées à l'article 55, alinéa 3, de la Constitution (protection de l'ordre constitutionnel, de la morale, de la santé, des droits et intérêts légitimes d'autrui et de la sûreté de l'État), ainsi qu'en cas d'état d'urgence, comme le prévoit l'article 56 de la Constitution.

---

<sup>1</sup> CommDH(2011)32, 30 septembre 2011, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1967194&SecMode=1&DocId=1794540&Usage=2>.

6. À l'échelon européen et international, la liberté de réunion est garantie par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIRDPC), ainsi que par la jurisprudence correspondante.

7. Comme l'a rappelé la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Barankevitch c. Russie*<sup>2</sup> « le droit de réunion pacifique consacré à l'article 11 est un droit fondamental dans une société démocratique et, à l'instar du droit à la liberté de penser, de conscience et de religion, l'un des fondements de cette société [...]. Comme l'a déclaré la Cour à de multiples reprises dans ses arrêts, la démocratie est une caractéristique essentielle de l'ordre public européen et la Convention a été conçue pour promouvoir et préserver les idéaux et les valeurs de la société démocratique. La Cour a souligné que la démocratie était le seul modèle politique envisagé par la Convention et le seul compatible avec celle-ci. Selon l'alinéa 2 de l'article 11 [...], la seule nécessité capable de justifier une ingérence dans l'un des droits consacrés par ces articles est celle qui peut prétendre découler d'une « société démocratique » [...]. Le droit à la liberté de réunion prend en compte aussi bien les réunions privées que les réunions sur la voie publique, les réunions statiques que les marches publiques ; de plus, il peut être exercé par les personnes qui participent à la réunion et par celles qui l'organisent [...]. Les États doivent s'abstenir d'appliquer des mesures arbitraires susceptibles de constituer une ingérence dans le droit de réunion pacifique ».

8. Le BIDDH de l'OSCE et la Commission de Venise ont élaboré un ensemble de lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique (ci-après les « lignes directrices »)<sup>3</sup>, qui reflètent la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et la pratique des autres pays démocratiques et respectueux de l'État de droit. Bien qu'elles ne soient pas contraignantes, ces lignes directrices dispensent de précieux conseils pour la mise en œuvre de la législation interne relative à la liberté de réunion pacifique, dans le respect de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

### **III. Analyse de la loi**

#### **A. Intitulé et champ d'application de la loi**

9. La Commission de Venise souhaite avant tout souligner, comme elle l'a fait à de précédentes occasions<sup>4</sup>, que cette loi devrait garantir la liberté de réunion et non se contenter de régler le déroulement des événements publics. C'est la raison pour laquelle, après avoir été dûment modifiée dans le sens indiqué par le présent avis, la loi devrait comporter dans son intitulé les mots « liberté de réunion ».

#### **B. La procédure de notification**

10. Les articles 5, 7 et 12.1 de la loi relative aux réunions fixe la procédure de notification des événements publics<sup>5</sup>. Cette notification doit être faite par écrit, par l'organisateur de

---

<sup>2</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Barankevitch c. Russie*, arrêt du 26 juillet 2007, paragraphes 24 et 25.

<sup>3</sup> Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, telles que révisées en 2010, [http://venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)020-e.asp?PrintVersion=True](http://venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)020-e.asp?PrintVersion=True).

<sup>4</sup> Voir notamment CDL-AD(2010)031, CDL-AD(2010)050, CDL-AD(2010)049.

<sup>5</sup> Les réunions et piquets de grève auxquels prend part une seule personne sont dispensés de notification. Il convient de noter à cet égard que, selon la Convention européenne des droits de l'homme, la tenue d'une réunion exige la présence de plusieurs participants, alors qu'un piquet de grève auquel participe une seule personne jouit de la protection accordée au titre de la liberté d'expression, telle que la garantie l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

l'événement public, aux autorités 15 jours au plus tôt et 10 jours au plus tard avant sa tenue (trois jours au plus tôt pour les piquets de grève). La loi ne prévoit pas que cette notification doive être suivie d'une autorisation délivrée par l'autorité administrative : aussi l'article 7 impose-t-il l'existence d'un « avis d'intention » et non d'une demande d'autorisation. La Commission de Venise rappelle à cet égard que le fait de soumettre les réunions publiques à une procédure d'autorisation ou de notification ne devrait pas porter atteinte à l'essence du droit tant que la procédure vise à permettre aux autorités de prendre des mesures raisonnables et adéquates pour garantir le bon déroulement d'une réunion, d'un meeting ou d'un autre rassemblement, qu'il soit de nature politique, culturelle ou autre<sup>6</sup>.

11. À réception de la notification, l'autorité administrative doit émettre un avis de réception (article 12, alinéa 1) : cette disposition va dans le bon sens<sup>7</sup>.

12. L'article 12, alinéa 1, point 3, impose à l'autorité administrative de « *délivrer à l'organisateur [...], dans un délai de trois jours à compter de la réception de la notification de la tenue de l'événement public [...], une proposition motivée de modification du lieu et/ou de l'heure de la tenue de cet événement public, en proposant également à l'organisateur [...] de remédier à toute discordance éventuelle entre, d'une part, les objectifs, la forme et les autres conditions de la tenue de l'événement public précisé dans la notification et, d'autre part, les exigences de la loi* ».

13. L'article 12, alinéa 3, de la loi relative aux réunions impose de « motiver » cette proposition. Le texte énonce quelques motifs de proposition de solutions de remplacement : le risque d'effondrement du bâtiment ou tout autre risque pour les participants à la manifestation (article 8, alinéa 1), la tenue de la réunion dans un lieu interdit (dont la liste est énumérée à l'article 8, alinéa 2) et l'exiguïté du lieu prévu, lorsque le nombre de participants attendus est supérieur à sa capacité (article 12, alinéa 1, point 4). Plus généralement, l'article 12, alinéa 1, point 3, mentionne comme motif de modification de la forme prévue la « *discordance éventuelle entre, d'une part, les objectifs, la forme et les autres conditions de la tenue de l'événement public précisé dans la notification et, d'autre part, les exigences de la loi* ».

14. L'Institut de législation et de droit comparé placé sous l'autorité du Gouvernement russe a expliqué<sup>8</sup> que « les autorités administratives des entités constituantes de la Fédération de Russie ou les autorités des collectivités autonomes peuvent uniquement demander la modification du lieu et/ou de l'heure d'un événement pour des motifs valables, comme la nécessité de préserver le bon fonctionnement normal d'éléments essentiels des services publics et des infrastructures de transport ou la nécessité de maintenir l'ordre public et de garantir la sécurité des citoyens (aussi bien des participants à l'événement public que des personnes qui pourraient être présentes sur les lieux de l'événement au moment de sa tenue), voire *toute autre raison de ce type* ».

15. Le médiateur a indiqué à la délégation de la Commission de Venise que le contenu obligatoire de la proposition motivée était extrêmement confus.

---

<sup>6</sup> Cour européenne des droits de l'homme, Sergueï Kouznetsov c. Russie, 23 octobre 2008, paragraphe 43 ; Bukta et autres c. Hongrie, paragraphe 35 ; Oya Ataman c. Turquie du 5 décembre 2006, paragraphe 39 ; Rassemblement jurassien et Unité jurassienne c. Suisse, n° 8191/78, décision de la Commission du 10 octobre 1979, DR 17, p. 119 ; de même, Plattform "Ärzte für das Leben" c. Autriche, arrêt du 21 juin 1988, série A n° 139, p. 12, paragraphes 32 et 34.

<sup>7</sup> Voir lignes directrices, Notes explicatives, paragraphe 117.

<sup>8</sup> *Comments of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Russian government* (uniquement en anglais), CDL(2012)023 ; CommDH(2011)32, 30 septembre 2011. Ces observations ne comportent aucune référence à des décisions de justice ayant trait à la législation relative aux réunions ni de données empiriques ou statistiques sur la pratique des réunions en Russie ou sur les restrictions imposées par les pouvoirs publics.

16. L'article 5, alinéa 4, point 2, impose à l'organisateur de réagir à la proposition de solution de remplacement des autorités trois jours au moins avant la date prévue de la réunion, en leur indiquant s'il accepte ou non ces modifications. Il est en effet tenu, en vertu de l'article 5, alinéa 5, de trouver un accord avec les autorités (comme le précisent déjà l'article 5, alinéa 3, point 1, et alinéa 4, point 3), faute de quoi la réunion ne pourra avoir lieu.

17. De fait, l'article 5, alinéa 5, interdit à l'organisateur la tenue d'un événement en l'absence d'accord passé avec l'autorité administrative sur la modification de la forme de cet événement. La teneur de l'article 5, alinéa 5, a été confirmée par les représentants russes : lorsque les autorités municipales proposent un autre lieu pour la tenue d'un événement public, le fait de se réunir ailleurs, c'est-à-dire à l'endroit initialement notifié, est illicite. Il peut être mis fin à un événement public illicite (article 16, alinéa 2) et, de fait, celui-ci est souvent immédiatement dispersé par les forces de police.

18. La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a examiné l'article 5, alinéa 5, de la loi relative aux réunions<sup>9</sup> et a énoncé les grands principes qui doivent guider son interprétation. S'agissant de la précision du texte, la Cour a indiqué que la reconnaissance par la loi d'une liste exhaustive de motifs limiterait sans raison le pouvoir d'appréciation de leurs obligations constitutionnelles conféré aux pouvoirs publics.

19. Selon la Cour constitutionnelle russe, les termes « proposition motivée » et la conciliation prévue à l'article 5 sont dépourvus d'ambiguïté : cette disposition ne confère en effet aux autorités aucun droit d'interdire les réunions. La Cour a également indiqué que l'heure et le lieu proposés comme solution de remplacement doivent correspondre aux objectifs sociaux et politiques de l'événement.

20. La Cour a par ailleurs précisé que si la procédure de conciliation n'aboutissait pas à un accord, les organisateurs avaient le droit de saisir d'un recours la juridiction de compétence générale (article 19 de la loi relative aux réunions), habilitée à connaître de la légalité de la décision des autorités. Ces juridictions peuvent statuer dans des affaires de jugements de valeur pour trouver un juste équilibre entre l'intérêt général et l'intérêt particulier des associations politiques. Elles doivent apprécier la légalité des actes des autorités, afin de prévenir toute restriction injustifiée du droit de réunion garanti par l'article 31 de la Constitution russe.

21. La Commission de Venise souligne que, bien que la loi relative aux réunions n'autorise pas formellement les autorités administratives à refuser une notification ou à interdire un événement public, elle leur permet de modifier la forme initialement prévue par l'organisateur, en poursuivant un but qui va bien au-delà du but légitime exigé par la Convention européenne des droits de l'homme. L'un de ces buts est la « nécessité de préserver le bon fonctionnement normal d'éléments essentiels des services publics et des infrastructures de transport », ce qui est en pratique impossible en cas de grande manifestation ou lorsque celle-ci se déplace. Les autorités ont par ailleurs concédé que, comme le prévoit expressément l'article 5, alinéa 5, de la loi, si les organisateurs ne sont pas d'accord avec la proposition motivée, faite par les autorités locales, de modifier la forme de l'événement public, ce dernier est de facto interdit<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Arrêt N 484-O-P du 2 avril 2009. La Commission de Venise n'a pas été en mesure de lire le texte intégral de cet arrêt. Elle a eu accès à un extrait traduit en anglais et publié par Oxford Reports on International Law, ILDC 1480 (RU 2009), ainsi qu'au résumé des principales conclusions de l'arrêt donné dans CommDH(2011)32.

<sup>10</sup> Cette dernière expression est utilisée par le juge Kononov de la Cour constitutionnelle dans son opinion dissidente à propos de l'arrêt N 484-O-P du 2 avril 2009. Le Commissaire aux droits de l'homme de la Fédération de Russie a exprimé le même point de vue : « la procédure de notification prévue pour la tenue de toute forme de réunion publique par la loi fédérale relative aux réunions, rassemblements, manifestations, marches et piquets de grève tend à se muer en une procédure d'autorisation qui n'est pas prévue par la loi ». *Special Report of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation "On the constitutional right to peaceful assembly in the Russian Federation, 2007.*

22. Bien que les termes « propositions » et « accord » laissent penser que ces instruments sont dépourvus de caractère directif et malgré le fait que la Cour constitutionnelle parle d'une procédure de conciliation d'intérêts contraires, la loi n'en précise pas les modalités. Compte tenu de cette forme de réglementation, il est fort probable que cette conciliation n'intervienne pas dans les faits<sup>11</sup>. Du coup, si les organisateurs n'acceptent pas la proposition des autorités, l'événement public ne sera tout simplement pas autorisé. L'organisateur a donc bien souvent le choix entre renoncer à l'événement public (qui sera alors de facto interdit) ou accepter sa tenue dans une forme qui ne correspondra pas forcément à son intention initiale. Le fait qu'il soit contraint de choisir uniquement entre ces deux options n'est pas compatible avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. La réglementation de la procédure de notification prévue par la loi relative aux réunions appelle par conséquent les observations suivantes de la Commission de Venise.

23. La modification du lieu de réunion par les autorités signifie que la tenue de l'événement est impossible dans le lieu choisi par l'organisateur pour pouvoir être vu et entendu par le public ciblé ou pour sa dimension particulière, compte tenu du but poursuivi par cette réunion. La Commission de Venise rappelle que le respect de l'autonomie de décision de l'organisateur quant au choix du lieu de l'événement doit être la norme. La Cour constitutionnelle a précisé à juste titre que la nouvelle date et le nouveau lieu proposés doivent correspondre aux objectifs sociaux et politiques de l'événement ; cette exigence garantit d'une certaine manière que l'événement public proposé ne puisse être privé de tout impact. Cependant, même en supposant que la solution de remplacement proposée respecte ce principe, il convient de souligner qu'en principe les organisateurs devraient pouvoir choisir le lieu et la forme de leur réunion sans aucune ingérence. La Commission de Venise partage le point de vue de l'Institut de législation et de droit comparé : « tout en exerçant leur droit de choisir le lieu et l'heure de l'événement, les organisateurs devraient en parallèle s'efforcer de parvenir à un accord [avec les autorités] sur la base d'un juste équilibre entre les intérêts contraires » ; la Commission a d'ailleurs récemment souligné les avantages que présentait pour l'organisateur le fait d'être disposé à coopérer avec les autorités, puisqu'il évite ainsi « l'imposition de restrictions supplémentaires (et même l'annulation totale de la réunion lorsqu'elle s'avère proportionnée au vu des circonstances) ». Ce point de vue vaut cependant uniquement pour les situations dans lesquelles la modification de la forme de l'événement est due aux motifs obligatoires prévus par l'article 11, alinéa 2, de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans tous les autres cas en revanche, il importe que les autorités respectent l'autonomie dont jouit l'organisateur pour le choix de la forme de la réunion publique. À cet égard, les lignes directrices précisent clairement : « L'organisateur d'une réunion ne doit pas être forcé ou contraint d'accepter la ou les solutions de remplacement proposées par les autorités, ni de négocier avec elles des aspects fondamentaux (notamment l'heure ou le lieu) de la réunion qu'il prévoit. S'il en allait différemment, ce serait l'essence même du droit à la liberté de réunion pacifique qui serait affectée ».

24. S'agissant de l'interdiction de facto de la tenue d'événements publics, il convient de rappeler que, pour être « nécessaire dans une société démocratique », la restriction de cette liberté doit correspondre à un besoin social impérieux, être proportionnée (autrement dit, il doit exister un lien rationnel entre l'objectif d'intérêt général et les moyens employés pour l'atteindre, ainsi qu'un juste équilibre entre les exigences de la collectivité et l'exigence de la protection des droits fondamentaux d'une personne) et la justification de cette restriction doit être pertinente et suffisante<sup>12</sup>. L'utilisation de l'espace public pour une réunion est tout aussi légitime qu'une

---

<sup>11</sup> L'absence de conciliation peut expliquer le fait que les parties parviennent rarement, en pratique, à un accord sur les termes demandés, comme l'ont expliqué à la Commission de Venise les représentants des O.N.G.

<sup>12</sup> Cour européenne des droits de l'homme, Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova, n° 28793/02, paragraphe 70 ; Barankevitch c. Russie, arrêt du 28 juillet 2007, paragraphe 26 ; Sergueï Kouznetsov c. Russie, arrêt du 23 octobre 2008, paragraphe 40.

autre. Seules sont autorisées les restrictions imposées aux réunions susceptibles d'occasionner des perturbations indues ; le simple fait qu'une réunion puisse être une source d'inconvénients ne justifie pas son interdiction. De fait, les désagréments qu'elle cause aux institutions visées ou au public, notamment en perturbant la circulation, ne sauraient être un motif suffisant d'interdiction.

25. La Commission de Venise estime, comme la Cour constitutionnelle russe, que la loi relative aux réunions doit laisser un pouvoir d'appréciation aux autorités administratives. Elle rappelle à cet égard que la Cour européenne des droits de l'homme a précisé qu'une « *loi conférant un pouvoir d'appréciation doit en fixer la portée* », tout en reconnaissant « *l'impossibilité d'arriver à une certitude absolue dans la rédaction des lois* »<sup>13</sup>. Ce pouvoir d'appréciation doit s'exercer « *raisonnablement, soigneusement et de bonne foi* »<sup>14</sup>. Toutefois, la Commission estime que la loi relative aux réunions confère aux autorités administratives un pouvoir d'appréciation excessif, sans préciser clairement que leur ingérence dans le droit des organisateurs à déterminer la forme de l'événement public doit systématiquement respecter les principes fondamentaux de « *présomption en faveur de la tenue de réunions* », de « *proportionnalité* » et de « *non-discrimination* ». La législation actuelle, par exemple, autorise les autorités administratives à transformer un événement mobile en un événement statique en vue de prévenir de simples perturbations de la circulation, ce qui n'est pas conforme à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Comme la loi relative aux réunions confère aux autorités administratives un pouvoir d'appréciation excessif sans énoncer les principes essentiels dans le respect desquels il doit s'exercer, il est fort probable qu'un contrôle juridictionnel ne conduise pas à l'annulation de décisions administratives, même lorsqu'elles se fondent sur des motifs qui ne sont pas justifiés par l'article 11, alinéa 2, de la Convention européenne des droits de l'homme.

26. La Commission de Venise se félicite que les organisateurs puissent saisir les tribunaux d'un recours contre la décision des autorités municipales (article 19 de la loi relative aux réunions). Elle rappelle que l'État de droit est un principe fondamental de toute société démocratique, expressément énoncé dans le préambule de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>15</sup>. L'État de droit suppose, notamment, que l'ingérence des autorités administratives dans les droits d'une personne soit soumise à un contrôle effectif, exercé en principe, tout au moins en dernier ressort, par le pouvoir judiciaire, puisque le contrôle juridictionnel offre les meilleures garanties d'indépendance, d'impartialité et de respect de la procédure<sup>16</sup>. La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a précisé que les tribunaux devaient contrôler la légalité des décisions des autorités administratives

27. De plus, la Commission de Venise souligne qu'il est capital que le juge puisse, non seulement contrôler véritablement la décision des autorités administratives, mais encore le faire avant que la réunion n'ait lieu ou, dans le cas contraire, qu'une mesure conservatoire puisse être prononcée par un juge des référés.

28. La Commission de Venise a réuni des informations au sujet de la procédure de recours dans la communication présentée par les autorités russes au Comité des Ministres du Conseil

---

<sup>13</sup> En premier lieu, Cour européenne des droits de l'homme, *Sunday Times c. Royaume-Uni*, arrêt du 26 avril 1979, paragraphe 49.

<sup>14</sup> Voir *mutatis mutandis* Cour européenne des droits de l'homme, *Barankevitch c. Russie*, paragraphe 26.

<sup>15</sup> Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Golder* du 21 février 1975, série A n° 18, p. 16-17, paragraphe 34.

<sup>16</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Klass et autres c. Allemagne*, arrêt du 6 septembre 1978, paragraphe 55.

de l'Europe à propos de l'affaire Alekseïev<sup>17</sup>. D'après ces conclusions, les recours déposés à l'encontre des décisions des autorités municipales sont examinés dans un délai de 10 jours (le délai ordinaire est de deux mois). L'arrêt rendu suite à ce recours peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation dans les 10 jours qui suivent ; en l'absence d'un pourvoi sur un point de droit, l'arrêt devient définitif et est immédiatement exécuté.

29. La Commission de Venise observe que la procédure de recours a peu de chances d'aboutir à temps avant la date proposée dans la notification pour l'événement public et qu'il ne semble pas exister de dispositions permettant d'autoriser en référé l'événement public dans l'attente de l'issue du recours.

30. En conclusion, 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 ». Le contrôle juridictionnel peut s'avérer inefficace puisque les tribunaux ne peuvent annuler des décisions prises dans le cadre de la marge d'appréciation étendue dont disposent les autorités administratives et ne peuvent achever leur contrôle de ces décisions avant la date proposée pour l'événement public, de manière à en maintenir le calendrier initial. En conséquence, la Commission de Venise estime que la loi relative aux réunions n'offre pas suffisamment de garanties contre les risques d'exercice excessif du pouvoir discrétionnaire, voire d'arbitraire ou d'abus de pouvoir, de l'administration. 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.

31. Il importe que la loi relative aux réunions garantisse l'autonomie de la réunion et favorise la coopération entre l'organisateur et les autorités sur une base exclusivement volontaire. En l'absence d'accord, l'interdiction peut être envisagée uniquement si elle se justifie en soi et n'est pas due à un manque de coopération, c'est-à-dire à l'incapacité de parvenir à un accord. Les autorités administratives peuvent uniquement proposer à l'organisateur de modifier le lieu et l'heure de l'événement en vertu de l'article 12, alinéa 2, de la loi relative aux réunions, mais leur décision doit être motivée par l'existence de menaces et de risques concrets et directs pour la sécurité publique (y compris pour la sécurité des citoyens qui participent à cet événement et des passants) et la sûreté nationale. Il convient d'exclure tout autre type de motif.

### C. Dispositions générales

32. La loi relative aux assemblées comporte plusieurs interdictions générales<sup>18</sup>, c'est-à-dire des interdictions absolues qui ne souffrent aucune exception. Les dispositions générales sont

---

<sup>17</sup> Communication de la Fédération de Russie concernant le cas Alekseyev c. Fédération de Russie (uniquement en anglais), sur : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1849691&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

<sup>18</sup> L'article 5 de la loi relative aux réunions interdit aux ressortissants étrangers, aux personnes de moins de 18 ans (pour les manifestations, les marches et les piquet de grève), ainsi qu'aux mineurs de moins de 16 ans (pour les meetings et les rassemblements) et aux personnes juridiquement incapables, d'organiser des événements publics. Cette interdiction générale et excessive : voir CDL-AD(2010)033, paragraphe 28 ; CDL-AD(2009)052, paragraphe 29.

souvent disproportionnées, puisqu'elles ne permettent pas de prendre en compte les situations exceptionnelles qui devraient être traitées différemment. Comme l'a indiqué la Cour européenne des droits de l'homme<sup>19</sup>, « des mesures radicales de nature préventive visant à supprimer la liberté de réunion et d'expression en dehors des cas d'incitation à la violence ou de rejet des principes démocratiques – aussi choquants et inacceptables que peuvent sembler certains points de vue ou termes utilisés aux yeux des autorités, et aussi illégitimes les exigences en question puissent-elles être – desservent la démocratie, voire, souvent, la mettent en péril ».

33. L'article 5, alinéa 5, de la loi relative aux réunions précise que l'organisateur n'est titulaire d'aucun droit à la tenue d'une réunion lorsqu'il ne l'a pas notifiée en temps utile. Cette disposition générale est disproportionnée, puisqu'elle ne permet pas de prendre en compte les circonstances exceptionnelles des cas particuliers.

34. L'article 8, alinéas 2 et 3, de la loi établit une liste d'édifices dans lesquels ou aux abords desquels ces événements publics sont interdits. L'Institut de législation et de droit comparé a indiqué à la Commission de Venise que les bâtiments concernés présentaient un caractère stratégique et que leur exclusion visait à garantir la sécurité des participants et des autres citoyens (article 8, alinéa 2, point 1), à protéger le statut constitutionnel particulier du Président, ainsi qu'à éviter l'exercice de pressions lors de procès, et qu'elle se justifiait par des considérations de sécurité (article 8, alinéa 2, point 3). La Commission de Venise partage avec l'Institut de législation et de droit comparé l'idée qu'il peut être indispensable et légitime de prévenir la tenue d'un événement public dans les locaux énumérés à l'article 8, alinéa 2. Mais cette décision doit être prise au vu de chaque cas particulier et selon les critères définis par la Cour européenne des droits de l'homme (notamment son caractère nécessaire dans une société démocratique). On ne saurait considérer que toutes les réunions (quelle qu'en soit la taille par exemple) présentent un danger pour les tribunaux ou pour des monuments historiques et culturels. La formule « zones immédiatement adjacentes » de l'article 8, alinéa 2, point 3, est excessivement large et demande une interprétation étroite<sup>20</sup>. Au lieu d'énumérer les édifices dans lesquels les événements publics sont systématiquement interdits ou dépendent d'une procédure définie par le Président de la République (voir l'article 8, alinéa 4, de la loi relative aux réunions), il convient que le texte définisse à partir de critères généraux dans quelle situation et dans quelle mesure une réunion représente une menace pour ces édifices ou pour les fonctions qui y sont exercées. Ces critères pourraient alors être appliqués aux cas particuliers lorsqu'une réunion est proposée. Il importe de les énumérer dans la loi, pour qu'ils constituent autant de lignes directrices adaptées à la mise en œuvre des décrets d'application. Cette proposition vaut également pour l'article 8, alinéa 2, point 3, 1°, de la loi (qui règle la procédure applicable à la tenue d'événements publics sur les sites des infrastructures de transport).

35. L'article 9 interdit la tenue de réunions entre 23:00 et 7:00. Il s'agit d'une restriction du droit au libre choix de l'heure d'une réunion. Selon l'Institut de législation et de droit comparé, cette restriction générale vise à protéger l'ordre public et la tranquillité des citoyens. La Commission de Venise souligne toutefois que l'objet et le but de la réunion peuvent justifier la tenue d'une réunion spécifique après 23:00 ou d'une réunion qui dure plus d'une journée. Il importe que les autorités administratives prennent leur décision dans chaque cas particulier en respectant scrupuleusement le principe de proportionnalité.

---

<sup>19</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Stankov et Organisation macédonienne unie « Ilinden » c. Bulgarie* arrêt (2001), paragraphe 97.

<sup>20</sup> Voir également *Special Report of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation "On the constitutional right to peaceful assembly in the Russian Federation"*, 2007.

D. Réunions spontanées, réunions d'urgence, réunions simultanées et contre-manifestations

36. Le caractère absolu de la période de notification de 10 à 15 jours prévue à l'article 7, alinéa 1, ne laisse aucune possibilité de tenue d'une réunion dans un délai plus bref. Selon l'Institut de législation et de droit comparé, ces modalités suffisent à assurer la mise en œuvre effective du droit constitutionnel des citoyens à se réunir pacifiquement, sont proportionnées et tiennent lieu de garantie procédurale pour les organisateurs et les autorités. Le choix de ces modalités permet aux organes de l'État et aux collectivités locales de garantir la sécurité des participants, de prévenir les atteintes à l'ordre public et de faciliter, dans le cadre des compétences prévues, le déroulement d'un événement public.

37. La Commission de Venise convient que, en principe, la fixation d'un délai pour la notification d'événements publics peut s'avérer utile, car elle permet aux autorités de prendre des mesures raisonnables et adéquates en vue de garantir leur bon déroulement. Elle rappelle toutefois qu'il peut arriver qu'un événement public soit organisé dans l'urgence ou spontanément, en réaction à une situation imprévue : il est dans ce cas impossible de respecter le délai classique de notification. Les réunions spontanées et les réunions d'urgence sont protégées par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme ; la Cour européenne des droits de l'homme a d'ailleurs déclaré que le fait de « disperser [une manifestation pacifique] au seul motif que l'obligation de déclaration préalable n'a pas été respectée et sans que les participants se soient comportés d'une manière contraire à la loi constitue une restriction disproportionnée à la liberté de réunion pacifique »<sup>21</sup>. Les réunions dont le message se trouverait amoindri par le respect de la période de notification fixée par la loi, surtout lorsqu'elles prennent place en réaction immédiate à un événement d'actualité, doivent elles aussi être protégées. La Convention européenne des droits de l'homme exige que les autorités facilitent ces réunions spontanées, y compris les contre-manifestations, même lorsqu'elles ne respectent pas les obligations normales de notification, dès lors qu'elles présentent un caractère pacifique.

38. S'agissant des manifestations simultanées, la Commission croit comprendre, d'après les indications données par l'Institut de législation et de droit comparé, que les manifestations spontanées et les contre-manifestations sont généralement jugées dangereuses pour la sécurité et le maintien de l'ordre public et ne sont de ce fait pas autorisées, dans la mesure où les autorités administratives compétentes modifient la forme d'un événement lorsque celui-ci est prévu au même moment et au même endroit qu'un événement déjà notifié. Certaines réglementations régionales et locales autorisent expressément les autorités administratives à agir de la sorte.

39. La Commission souligne à cet égard que, en cas de notification de la tenue de plusieurs réunions au même endroit et au même moment, il convient d'en faciliter le déroulement autant que possible. Ne pas autoriser par principe plus d'une réunion au même moment s'avère disproportionné. Seule l'impossibilité de gérer les deux événements ensemble grâce à une coordination et à un maintien de l'ordre adéquats permettrait de restreindre, voire de déplacer l'un d'eux. Le principe de la séparation et de la division de plusieurs événements lorsque leurs organisateurs souhaitent leur tenue au même endroit n'est pas admissible. Ces considérations valent également pour les contre-manifestations.

40. La délégation de la Commission a appris que l'organisation d'autres événements, en particulier d'événements culturels, sur les lieux et à la date de la réunion publique notifiée conduisait d'ordinaire les autorités municipales à proposer de modifier la forme de cette réunion. Comme les autres événements ne sont pas soumis au délai de notification imposé à l'organisateur d'une réunion (article 7), la loi relative aux réunions porte atteinte à la liberté de

---

<sup>21</sup> Voir l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, *Bukta c. Hongrie* (2007), paragraphe 36.

réunion si celle-ci ne peut avoir lieu uniquement parce que d'autres personnes veulent organiser au même endroit et au même moment un autre type d'événement, alors qu'elles ne sont pas soumises à la même restriction en matière de délai que l'organisateur de la réunion. Les espaces publics sont ouverts à tous et les autres événements, par exemple à caractère culturel, ne sauraient être automatiquement prioritaires. La garantie constitutionnelle de l'organisation d'événements culturels ou similaires n'est pas supérieure à la garantie constitutionnelle de la liberté de réunion.

#### Obligations de l'organisateur

41. L'article 5, alinéa 4, de la loi relative aux réunions impose un certain nombre d'obligations à l'organisateur. La plupart d'entre elles peuvent être considérées comme raisonnables, puisque c'est sur l'organisateur que pèse la responsabilité première de la réunion, mais les autres semblent excessives ou devraient être formulées de manière moins stricte. C'est le cas des points 4, 7 et 8 de l'article 5, alinéa 4, de la loi qui imposent un certain nombre d'éléments d'ordre public à l'organisateur. Il lui appartient en effet de veiller dûment à prévenir tout désordre, mais il ne peut exercer de pouvoir de police ni être tenu de le faire. Le droit de réunion pacifique des citoyens va de pair avec l'obligation faite à l'État de faciliter et de protéger ces événements. C'est donc aux services répressifs qu'incombe la responsabilité générale d'assurer le maintien de l'ordre public et non à l'organisateur d'une réunion. L'obligation des organisateurs devrait se limiter à la vigilance qui s'impose, compte tenu des pouvoirs restreints dont ils disposent, et ce d'autant plus que l'article 18, alinéa 3, de la loi prévoit qu'il appartient aux autorités d'assurer notamment la sécurité du public et l'assistance médicale.

42. Il convient par ailleurs de réviser, à la lumière de ce qui précède, la formule de l'article 7, alinéa 3, point 6, « maintenir l'ordre public ». Celle-ci renvoie tout particulièrement au point 6 de l'article 5, alinéa 4, de la loi relative aux réunions, qui impose à l'organisateur de « suspendre ou mettre fin à l'événement public en cas d'actes illicites commis par ses participants », qui rappelle les motifs d'annulation énoncés à l'article 16 du texte. Cette disposition ne présente pas un caractère proportionné, dans la mesure où, d'une part, elle ne précise pas davantage en quoi consistent ces actes illicites, qui englobe par conséquent même les infractions mineures de type infractions administratives et, d'autre part, l'inconduite d'un seul participant entraîne inévitablement la suspension ou la fin de la réunion dans son ensemble, quelle que puisse être l'attitude des autres participants. Il importe que le législateur russe adopte un libellé plus adéquat dans un esprit de proportionnalité, en offrant un large éventail de solutions souples et adaptées aux différentes formes d'infractions imminentes.

#### E. Suspension ou annulation des événements publics

43. Un événement public peut être suspendu, et consécutivement annulé, en cas « d'infraction à la législation et de trouble à l'ordre public » des participants (article 15). Il peut également être annulé en cas de « violation délibérée » des dispositions relatives à la procédure applicable à la tenue d'un événement public par l'organisateur (article 16, alinéa 2).

44. Ces dispositions semblent trop rigides. Il importe que toutes les infractions ne conduisent pas à la suspension et l'annulation de l'événement public, car le recours à ces mesures devrait intervenir en dernier ressort. Les motifs de suspension et d'annulation devraient se limiter à la sécurité publique et à un risque de violence imminente (voir l'article 16, alinéa 1, de la loi).

#### F. Conséquences judiciaires du non-respect de la loi relative aux réunions

45. La loi relative aux réunions évoque à plusieurs reprises les conséquences judiciaires du non-respect de ses dispositions. L'article 12, alinéa 2, indique qu'un avertissement écrit et motivé peut-être adressé par les autorités administratives à l'organisateur, pour lui signaler qu'il en sera tenu responsable le cas échéant.

46. Les autorisées russes ont précisé<sup>22</sup> que, « en vertu du droit fédéral, les actes de l'organisateur d'un événement public sont déclarés illicites et donc passibles de peine dans les trois cas suivants : lorsque le rassemblement de masse n'a pas été notifié dans le délai imparti par la loi ; lorsque l'autorité administrative de l'entité constituante de la Fédération de Russie ou l'autorité de la collectivité locale autonome n'a pas été invitée à trouver un terrain d'entente au sujet de sa demande de modification du lieu et/ou de l'horaire de l'événement public ; ou lorsque l'organisateur d'un événement public n'a pas remédié à toute discordance éventuelle entre, d'une part, les objectifs, la forme et les autres conditions de l'événement public et, d'autre part, la loi fédérale depuis la notification de l'événement, pour donner suite à une demande écrite et motivée émanant d'une autorité compétente au titre de l'article 12, alinéa 2, de la loi fédérale. Dans ce troisième cas, si l'information contenue dans la notification d'un événement public et d'autres informations laissent penser que les objectifs et la forme de l'événement prévu sont incompatibles avec les dispositions de la Constitution de la Fédération de Russie et/ou sont constitutifs d'une violation des interdictions prévues par le droit administratif et le droit pénal de la Fédération de Russie, l'autorité administrative de l'entité constituante de la Fédération de Russie ou l'autorité de la collectivité locale autonome informe immédiatement l'organisateur de l'événement public, au moyen d'un avertissement écrit et motivé, que dans le cas où ces anomalies et/ou violations se produiraient au cours de l'événement, son organisateur et les autres participants pourraient être traduits en justice selon la procédure prévue. Les autorités compétentes prennent systématiquement les autres informations en considération sur la base d'un critère d'évaluation, en tenant compte des éléments de preuve spécifiques, comme les communications des particuliers et des personnes morales, les comptes rendus des médias de masse et les informations opérationnelles, qui indiquent que les organisateurs d'un rassemblement de masse et ses participants pourraient commettre des délits ou des infractions administratives lors de l'organisation et de la tenue de ce rassemblement, bien que l'autorité administrative ou l'autorité de la collectivité locale autonome qui possède ces informations ne soit pas habilitée à interdire un rassemblement de masse. À cet égard, l'interprétation littérale de la législation et son application concrète montrent que les autorités administratives apprécient systématiquement les « autres éléments de preuve » à partir d'un critère d'évaluation, en tenant compte des éléments de preuve spécifiques, comme les communications des particuliers et des personnes morales, les comptes rendus des médias de masse et les informations opérationnelles, qui indiquent que les organisateurs d'un rassemblement de masse et ses participants pourraient commettre des délits ou des infractions administratives lors de l'organisation et de la tenue de ce rassemblement ».

47. La Commission de Venise n'a pas été en mesure de consulter des décisions de justice ou d'autres sources qui lui auraient permis d'apprécier l'application concrète des peines en cas de non-respect de la loi relative aux réunions décrite par les autorités russes et de confronter cette description aux critiques formulées par les O.N.G. La Commission de Venise se contente de faire part des préoccupations que suscitent les sanctions infligées lorsque l'organisateur ne respecte pas les délais de notification ou « n'invite pas les autorités à trouver un terrain d'entente » au sujet de leur demande de modification du lieu et/ou de l'horaire de l'événement public ou d'adoption de la solution de remplacement qu'elles proposent ; ces sanctions risquent en effet d'être disproportionnées et d'avoir un effet dissuasif injustifié sur les organisateurs d'événements publics.

#### **IV. Conclusions**

48. La Commission de Venise rappelle que le droit de réunion pacifique consacré par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme est un droit fondamental et l'un des fondements de toute société démocratique. Selon elle, la garantie effective du droit à la liberté

---

<sup>22</sup> CommDH(2011)32.

de réunion dépend avant tout de la qualité de la réglementation de son exercice, mais également, et de façon déterminante, de l'interprétation et de la mise en œuvre de ces dispositions. La présomption favorable à la tenue de réunions est essentielle et doit influencer sur l'usage que les autorités administratives et les services du maintien de l'ordre font du pouvoir discrétionnaire que leur confère la législation.

49. Les principales conclusions de l'analyse de la loi relative aux réunions faite par la Commission de Venise au regard de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme peuvent se résumer comme suit :

- 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 ;
- 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.

50. La Commission de Venise espère que les autorités russes engageront un dialogue constructif, en vue d'améliorer la loi relative aux réunions et de garantir le libre exercice du droit à la liberté de réunion pacifique en Fédération de Russie. La Commission de Venise se tient prête à les assister dans cette tâche.