



Strasbourg, 13 juin 2016

CDL-AD(2016)020
Or. angl.

Avis n° 814 / 2015

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

FEDERATION DE RUSSIE

AVIS

**CONCERNANT LA LOI FEDERALE N° 129-FZ
PORTANT REVISION DE CERTAINS ACTES LEGISLATIFS**

**(LOI FEDERALE SUR LES ACTIVITES INDESIRABLES
D'ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES ETRANGERES ET
INTERNATIONALES)**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 107^{ème} Session Plénière
(Venise, 10-11 juin 2016)**

sur la base des observations de

**Mme Veronika BÍLKOVÁ (Membre, République tchèque)
Mme Herdis KJERULF-THORGEIRSDOTTIR (Vice-présidente, Islande)
M. Peter PACZOLAY (Président honoraire, Hongrie)**

SOMMAIRE

I. Introduction.....	3
II. Cadre juridique.....	3
A. Normes internationales.....	3
B. Cadre juridique interne.....	4
a. Cadre juridique interne dans le secteur des ONG.....	4
b. Loi fédérale sur les activités indésirables d'organisations non gouvernementales étrangères et internationales.....	6
III. Analyse.....	8
A. Organisations couvertes par la loi fédérale.....	8
B. Motifs de l'inscription sur la « Liste » d'une ONG étrangère ou internationale	9
C. Aspects procéduraux de la loi fédérale.....	11
D. Restrictions imposées aux ONG inscrites sur la Liste et aux personnes associées à leurs activités.....	12
IV. Conclusion.....	14

I. Introduction

1. Par une lettre du 2 juillet 2015, le Président de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé l'avis de la Commission de Venise sur la compatibilité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales de la loi « sur les organisations étrangères et internationales indésirables », adoptée le 19 mai 2015 par la Douma d'Etat de la Fédération de Russie (loi fédérale n° 129-FZ portant révision de certains actes législatifs de la Fédération de Russie - ci-après « loi fédérale »)¹.

2. La Commission de Venise a nommé Mme Veronika Bílková, Mme Herdis Kjerulf Thorgeirsdottir et M. Peter Paczolay rapporteurs.

3. Les 10-11 mai 2016, une délégation de la Commission de Venise s'est rendue à Moscou et a rencontré des représentants de l'Institut de la législation et du droit comparé, de la Douma d'Etat, du ministère fédéral de la Justice, du ministère des Affaires étrangères, du bureau du Procureur général et d'un certain nombre d'organisations de la société civile. La Commission de Venise tient à remercier les autorités russes et les autres acteurs pour leur excellente coopération pendant la visite.

4. Le présent avis a été rédigé sur la base du texte russe de la loi et de sa traduction non officielle en anglais.

5. *Il a été élaboré sur la base des observations soumises par les experts précités, et adopté par la Commission de Venise lors de sa 107^{ème} Session plénière à Venise (10-11 Juin 2016).*

II. Cadre juridique

A. Normes internationales

6. Les organisations non gouvernementales (ci-après « ONG »), joue un rôle essentiel dans les sociétés démocratiques modernes, car elles permettent aux habitants de s'associer pour promouvoir certains buts et / ou défendre certaines idées. Les ONG, qui constituent une façon pour la population de s'engager parallèlement à la participation au processus politique formel, doivent collaborer avec les pouvoirs publics tout en conservant leur indépendance. Les membres des ONG et les ONG elles-mêmes jouissent des droits de l'homme, y compris la liberté d'association et la liberté d'expression². Ces droits sont inscrits dans un grand nombre d'instruments juridiques comme la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (articles 19-20), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 (articles 19 et 22), et la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 (articles 10-11). Les deux derniers instruments s'imposent à la Fédération de Russie.

7. La liberté d'association est un « *élément essentiel des autres libertés fondamentales* »³. Elle est étroitement liée à la liberté d'expression et à d'autres droits de la personne (liberté de religion, droit au respect de la vie privée, interdiction des discriminations etc.). C'est un « *droit individuel fondamental qui permet aux personnes de se rencontrer et*

¹ CDL-REF(2016)037.

² Voir CDL-AD(2013)030, *Joint Interim Opinion on the Draft Law amending the Law on non-commercial Organisations and other legislative Acts of the Kyrgyz Republic* (en anglais seulement), par. 15.

³ Voir CDL-AD(2011)035, *Avis sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme*, par. 45 ; et CDL-AD(2012)016, *Opinion on the Federal law on combating extremist activity of the Russian Federation* (en anglais seulement), par. 64.

de poursuivre, de promouvoir et de défendre leurs intérêts communs »⁴. La liberté d'association est au cœur de la société démocratique et pluraliste moderne. Elle donne « une bonne idée du niveau général de protection des droits de l'homme et de l'état de la démocratie dans un pays »⁵. Bien qu'elle ne soit pas un droit absolu, elle peut être limitée ou il peut y être dérogé sous réserve des conditions très strictes énoncées dans les instruments relatifs à la protection des droits de l'homme (voir les articles 22, par. 2, du PIDCP et 11, par. 2, de la CEDH).

8. Dans sa *Recommandation sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe* du 10 octobre 2007⁶, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a souligné « la contribution essentielle qu'apportent les organisations non gouvernementales (ONG) au développement et à la réalisation de la démocratie et des droits de l'homme, en particulier à travers la sensibilisation du public et la participation à la vie publique, en veillant à la transparence et à la nécessité de rendre compte pour les autorités publiques et de la contribution tout aussi importante des ONG à la vie culturelle et au bien-être social des sociétés démocratiques » (par. 2 du Préambule).

9. Les organisations non gouvernementales se livrant à des actions de plaidoyer en faveur des droits de l'homme sont considérées traditionnellement comme particulièrement vulnérables et ont donc besoin d'une protection particulière. Que ce soit à l'échelle mondiale ou au niveau européen, des instruments spéciaux ont été adoptés ces dernières décennies pour codifier les normes applicables aux défenseurs des droits de l'homme.

10. La *Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme* du 8 mars 1999⁷ confirme que « chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de promouvoir la protection et la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux niveaux national et international » (article 1^{er}). Les Etats doivent adopter des mesures pour assurer la réalisation de ce droit.

11. La *Déclaration sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités* du 6 février 2008, souligne la contribution des défenseurs des droits de l'homme à la protection et à la promotion des droits de l'homme et invite les Etats membres « à créer un environnement propice au travail des défenseurs des droits de l'homme, en permettant aux individus, groupes et associations d'exercer librement des activités, légalement et conformément aux standards internationaux, afin de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et libertés fondamentales, sans restrictions qui ne soient autorisées par la Convention européenne des Droits de l'Homme » (par. 2 (i)).

B. Cadre juridique interne

a. Cadre juridique interne dans le secteur des ONG

12. Le cadre juridique interne applicable aux activités des organisations non gouvernementales en Fédération de Russie comprend, outre la Constitution, un ensemble complexe de textes de loi (lois fédérales, résolutions gouvernementales, décrets ministériels

⁴ CDL-AD(2011)035, *Avis sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme*, par. 40.

⁵ *Ibid.*, par. 41.

⁶ Recommandation [CM/Rec\(2007\)14](#) du Comité des Ministres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, 10 octobre 2007.

⁷ Doc. A/RES/53/144 de l'ONU, *Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus*, 8 mars 1999.

etc.). Les deux principales lois fédérales concernant les ONG sont la *loi de 1995 sur les organisations non commerciales* (loi n° 7-FZ⁸) et la *loi de 1995 sur les associations non gouvernementales* (loi n° 82-FZ⁹).

13. La première loi s'applique aux organisations non commerciales (*nekommerčeskíe organizacii* – ci-après « NCO »), définies comme étant celles « qui ne poursuivent pas avant tout de but lucratif ni ne cherchent à distribuer les profits réalisés à leurs membres » (article 2, par. 1). La seconde s'applique aux associations non gouvernementales [émanant de la société] (*obščestvennyé ob'edinenija*), définies comme étant des formations bénévoles, autonomes, à but non lucratif, créées à l'initiative de personnes qui s'unissent au nom d'intérêts communs pour réaliser des buts communs, inscrits dans la Charte de l'organisation » (article 5). Près de la moitié des organisations non commerciales fonctionnant en Russie sont des associations non gouvernementales.

14. La loi de 1995 sur les organisations non commerciales a été révisée une trentaine de fois¹⁰. La loi n° 121-FZ¹¹ (« loi sur les agents étrangers »), qui est entrée en vigueur le 21 novembre 2012, a modifié notamment la loi sur les organisations non commerciales et déterminé le statut « d'agent étranger », qui concerne les organisations non commerciales recevant des financements de l'étranger et participant à des « activités politiques ». Dans son Avis adopté en juin 2014¹², la Commission de Venise a invité les autorités russes à revoir la loi étant donné que le but légitime d'assurer la transparence ne pouvait justifier des mesures qui gênent les activités des organisations œuvrant dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit. La Commission a recommandé de revoir la création d'un régime spécial assorti d'un enregistrement autonome, d'un registre spécial et d'un éventail d'autres obligations juridiques. Elle a renvoyé aux rapports selon lesquels les organisations non commerciales ont fait l'objet de beaucoup d'inspections extraordinaires, sans que le statut juridique de ces inspections ne soit précisé, alors que la nature des pièces exigées pendant ces inspections différait considérablement. Elle a invité les autorités russes à faire en sorte que l'application de la loi sur les agents étrangers ne donne lieu ni à des interprétations erronées ni à des excès.

15. Selon l'Avis du Commissaire aux droits de l'homme du 9 juillet 2015 sur la législation et la pratique en Fédération de Russie concernant les organisations non commerciales à la lumière des normes du Conseil de l'Europe¹³, daté du 29 juin 2015, huit requêtes ont été déposées devant la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « Cour européenne ») au sujet de la loi sur les agents étrangers. A ce jour, la Cour n'a pas encore rendu d'arrêt sur la question.

16. Outre les deux lois spécialisées, une série de lois fédérales plus générales sont applicables aux ONG. Ainsi, le *Code civil*, le *Code des impôts*, la *loi fédérale sur les activités*

⁸ *Федеральный закон о некоммерческих организациях*, N 7-ФЗ, принят Государственной Думой 8 декабря 1995 года.

⁹ *Федеральный закон об общественных объединениях*, N 82-ФЗ, принят Государственной Думой 14 апреля 1995 года.

¹⁰ Voir CDL-AD(2014)025, Avis sur la loi fédérale n°121-fz relative aux organisations non commerciales (« loi sur les agents étrangers »), sur les lois fédérales n° 18-fz et n° 147-fz et sur la loi fédérale n° 190-fz portant amendement au code pénal (« loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie, adopté par la Commission de Venise à sa 99^e session plénière (Venise, 13-14 juin 2014), p. 4, n. 2.

¹¹ Loi n° 121-FZ portant révision de certains actes législatifs de la Fédération de Russie pour ce qui est de la réglementation des activités des organisations non commerciales exerçant les fonctions d'un agent étranger.

¹² CDL-AD(2014)025, Avis sur la loi fédérale n°121-fz relative aux organisations non commerciales (« loi sur les agents étrangers »), sur les lois fédérales n°18-fz et n° 147-fz et sur la loi fédérale n° 190-fz portant amendement au code pénal (« loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie.

¹³ CommDH(2015)17 *on the legislation and practice in the Russian Federation on non-commercial organisations in the light of Council of Europe standards: an update* (en anglais seulement), p. 5.

et les organisations caritatives (loi n° 135-FZ) et les cinq lois révisées par la loi n° 129-FZ. Plusieurs de ces lois ont été mises en application par des textes réglementaires comme la Résolution gouvernementale n° 212 du 15 avril 2006 sur les mesures visant à appliquer certaines dispositions de lois fédérales régissant les activités des organisations non commerciales ou le décret n° 222 du 22 juin 2006 du ministère fédéral de la Justice sur la procédure de contrôle étatique des activités des organisations non commerciales (y compris la dépense de ressources).

b. Loi fédérale sur les activités indésirables d'organisations non gouvernementales étrangères et internationales

17. Le 19 mai 2015, la Douma d'Etat de la Fédération de Russie a adopté la loi fédérale n° 129-FZ, qui est entrée en vigueur le 3 juin 2015 après sa publication au Journal officiel le 26 mai 2015. Cette loi fédérale a modifié cinq lois : le Code pénal, le Code de procédure pénale, le Code des infractions administratives, la loi n° 272-FZ sur les sanctions à imposer aux auteurs d'infractions aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales des ressortissants de la Fédération de Russie, et la loi n° 114-FZ sur la procédure de sortie de la Fédération de Russie et d'entrée dans la Fédération de Russie.

18. La loi n° 272-FZ de 2012 est complétée par une disposition en vertu de laquelle le fonctionnement (activités) d'une ONG étrangère ou internationale en Fédération de Russie peut être déclaré indésirable (article 1^{er} de la loi fédérale), si ces activités constituent « *une menace pour les bases de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie, les capacités de défense du pays, ou la sécurité de l'Etat* » (article 5 de la loi fédérale).

19. L'article 5, par. 2, al. 4, de la loi fédérale reconnaît au Procureur général de la Fédération de Russie ou à ses adjoints le droit de qualifier « d'indésirables » les activités d'une organisation étrangère ou internationale, en collaboration avec *l'organe fédéral du pouvoir exécutif exerçant les fonctions de formulation et de mise en œuvre de la politique d'Etat et de réglementation dans le domaine des relations internationales de la Fédération de Russie* ». Au cours des réunions à Moscou, les autorités ont expliqué que cet organe fédéral est le ministère des Affaires étrangères.

20. La décision prise par le Procureur général ou par ses adjoints est communiquée à *l'organe fédéral du pouvoir exécutif exerçant les fonctions de formulation et d'application de la politique d'Etat et de réglementation dans le domaine de l'enregistrement des organisations à but non lucratif* » (article 5, par. 2), c'est-à-dire au ministère de la Justice. Les organisations étrangères ou internationales dont les activités sont qualifiées « d'indésirables » sont inscrites sur une liste gérée et tenue par le ministère de la Justice.

21. La Liste est publiée sur le site Web du ministère de la Justice et dans un périodique russe à grande diffusion déterminé par le Gouvernement (article 5, par. 2, al. 7), qui est la *Rossiïskaïa gazeta (Rossijskaja gazeta)*. La décision prise par le Procureur général ou ses adjoints entre en vigueur à la date de la publication des informations sur l'organisation étrangère ou internationale concernée (article 3¹, par. 2, ajouté à la loi fédérale n° 272-FZ par l'article 5 de la loi fédérale).

22. La loi fédérale ne prévoit pas de procédure spécifique pour la gestion de la Liste par le ministère de la Justice. En vertu de l'article 5, par. 2, al. 8, cette procédure doit être déterminée par le ministère.

23. La décision de reconnaître les activités d'une organisation étrangère ou internationale comme indésirables peut être rapportée par le Procureur général ou par ses adjoints en collaboration avec le ministère des Affaires étrangères. Les ONG peuvent alors être rayées de la liste figurant sur le site Web officiel du ministère fédéral de la Justice.

24. Le fait de déclarer « indésirable » les activités d'une ONG produit les conséquences suivantes :

- Interdiction de créer des entités structurelles en Fédération de Russie et cessation des activités des entités structurelles créées auparavant en Fédération de Russie (article 3¹, par. 3, al. 1, rajouté à la loi fédérale n° 272-FZ par l'article 5 de la loi fédérale) ;
- Interdiction de distribuer des matériels publiés par une ONG étrangère ou internationale dont les activités sont qualifiées « d'indésirables » et / ou de les diffuser, y compris à l'aide de médias et / ou d'un réseau d'information et de télécommunication tel qu'Internet, ainsi que de les produire et de les conserver à des fins de diffusion (article 3¹, par. 3, al. 3, ajouté à la loi fédérale n° 272-FZ par l'article 5 de la loi fédérale) ;
- Interdiction de réaliser des projets ou des programmes en Fédération de Russie (article 3¹, par. 3, al. 4, ajouté à la loi fédérale n° 272-FZ par l'article 5 de la loi fédérale) ;
- Suspension des droits du fondateur d'un média et interdiction d'organiser et de tenir la moindre action de masse ou des manifestations publiques et d'y participer (article 3, par. 3, de la loi n° 272-FZ ajouté par l'article 5 de la loi fédérale) ;
- Interdiction d'utiliser des comptes bancaires et des dépôts à des fins autres que l'exécution d'opérations économiques et de contrats de travail, l'indemnisation de pertes causées par ses actions et le paiement d'impôts, de droits et de taxes (article 3, par. 3, de la loi fédérale n° 272-FZ, ajouté par l'article 5 de la loi fédérale) ;
- Interdiction à toutes les organisations de crédit et parabancaires de réaliser des opérations à l'aide des fonds et autres biens, dont l'une des parties est une ONG étrangère ou internationale inscrite sur la Liste (article 3², par. 1, de la loi fédérale n° 272-FZ, ajouté par l'article 5 de la loi fédérale) et de donner des informations sur un refus au ministère des Finances (article 3², par. 2, de la loi fédérale n° 272-FZ, ajouté par l'article 5 de la loi fédérale). Le ministère des Finances soumet ces renseignements au Bureau du Procureur général et au ministère de la Justice (article 3², par. 3, de la loi fédérale n° 272-FZ, ajouté par l'article 5 de la loi fédérale).

25. En outre, l'article 4 de la loi fédérale a ajouté un nouvel article 20.33 au chapitre 20 du Code des infractions administratives, qui a défini une infraction administrative, à savoir le fait de mener les activités d'une ONG inscrite sur la Liste ou d'y « participer » et de violer l'une des interdictions précitées. L'infraction est passible d'une amende administrative de 5 à 15 000 roubles pour les personnes physiques, de 20 à 50 000 roubles pour les détenteurs d'une fonction publique et de 50 à 100 000 roubles pour les personnes morales.

26. La loi fédérale a ajouté un nouvel article 284¹ au chapitre 29 du Code pénal. En vertu du nouvel article 284¹, le fait de diriger des activités menées en Fédération de Russie par une ONG inscrite sur la Liste ou « d'y participer », s'il s'agit d'une personne dont la responsabilité administrative a été engagée à deux reprises en un an pour avoir commis une infraction analogue, constitue une nouvelle infraction pénale (Article 284¹ du Code pénal). L'infraction est passible d'une amende de 300 à 500 000 roubles ou du montant du salaire ou des autres revenus du requérant pendant deux ou trois ans, ou de travaux d'utilité collective de 360 heures maximum, ou de travaux forcés pendant une durée maximale de cinq ans avec ou sans restriction de liberté pendant un maximum de deux ans ; ou d'une

privation de liberté pendant deux à six ans avec ou sans interdiction d'occuper certaines fonctions ou de se livrer à certaines activités pendant dix ans au maximum.

27. Le 28 juillet 2015, le Bureau du Procureur général a déclaré « indésirables » les activités d'une première organisation non gouvernementale, le *National Endowment for Democracy (NED)*, organisation basée à Washington et financée largement par le Congrès américain¹⁴. La décision était fondée sur la « *participation [alléguée] de la NED à une déclaration dénonçant comme illégaux les résultats de campagnes électorales, l'organisation d'actions politiques destinées à influencer des décisions adoptées par les pouvoirs publics, et des actions visant à discréditer le service militaire en Russie* »¹⁵.

28. Le 3 septembre 2015, le ministère fédéral de la Justice a adopté un règlement concernant l'administration de la Liste¹⁶. Il a aussi mis en place la version en ligne de celle-ci¹⁷. Lors de l'adoption du présent Avis, la Liste comprenait le *National Endowment for Democracy*, l'*Open Society Institute Assistance Foundation*, l'*Open Society Foundation*, l'*U.S. Russia Foundation for Economic Advancement and the Rule of Law* et le *National Democratic Institute for International Affairs*.

29. En novembre 2015, le conseil d'experts sur le droit relatif aux ONG de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe a adopté un avis sur la loi fédérale¹⁸. L'avis critiquait la formulation vague des motifs permettant de considérer comme « indésirables » les activités d'une ONG, ce qui favoriserait une « application arbitraire », l'absence de clarté d'un certain nombre de concepts fondamentaux de la loi fédérale comme « organisations non gouvernementales » et l'absence de prévisibilité empêchant de savoir si telle ou telle action peut entraîner des poursuites à l'encontre de personnes associées aux activités d'une ONG inscrite sur la Liste.

III. Analyse

30. La loi fédérale porte atteinte à la liberté d'association dans la mesure où elle interdit les activités de certaines ONG et où elle détermine des sanctions administratives et pénales liées à leurs activités. Il est nécessaire de considérer dans quelle mesure elle est conforme aux exigences de légalité, de légitimité et de nécessité dans une société démocratique, ainsi que le prévoit l'article 11, par. 2, de la Convention européenne des droits de l'homme afin de juger si cette atteinte se justifie au regard des normes européennes.

A. Organisations couvertes par la loi fédérale

31. La loi fédérale s'applique aux « *organisations non gouvernementales étrangères et internationales dont il a été décidé que les activités sont indésirables en Fédération de Russie* » (article 1^{er}).

¹⁴ Генеральная прокуратура Российской Федерации, Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации Владимир Малиновский подписал решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации деятельности иностранной неправительственной организации «Национальный фонд в поддержку демократии», 28 июля 2015.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Приказ Минюста России «О порядке ведения Перечня иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации, включения в него и исключения из него иностранных и международных неправительственных организаций», 3 сентября 2015 года.

¹⁷ Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации, <http://minjust.ru/ru/activity/nko/unwanted>

¹⁸ Conf. OING/Exp (2015) 1, Conseil d'experts sur le droit des ONG, Avis sur la loi fédérale du 23 mai 2015 n° 129-FZ, portant révision de certains actes législatifs de la Fédération de Russie (loi sur les organisations « indésirables »).

32. La notion d'organisation non gouvernementale (*nepravitel'stvennaja organizacija*) n'est pas courante dans l'ordre juridique russe, qui s'est servi jusqu'ici des notions « d'organisations non commerciales » et « d'associations non gouvernementales [émanant de la société] » (*obščestvennyé organizacii* – voir ci-dessus par. 13)

33. La notion « d'organisation non gouvernementale » n'est pas définie dans la loi fédérale. On en sait pas bien si elle doit être interprétée comme étant synonyme « d'organisations non commerciales » (terme employé dans la loi sur les agents étrangers par exemple) ou si elle recouvre une catégorie plus large, y compris les organisations commerciales. Dans une interview, l'un des co-auteurs de la loi fédérale, le député de la Douma Alexandre Tarnavski, a déclaré que la loi avait été « *une réaction à des actions adoptées par un certain nombre d'Etats contre la Russie, contre celles de nos sociétés qui font des affaires à l'étranger* »¹⁹ et qu'elle visait avant tout les sociétés commerciales étrangères ou transnationales. Cela donnerait à penser que la notion « d'organisation non gouvernementales selon la loi n° 129-FZ devrait être plus large que celle « d'organisation non commerciale » selon la loi n° 7-FZ.

34. Au cours des réunions à Moscou, les autorités ont déclaré que la notion « d'organisation non gouvernementale » est proche de celle « d'organisation non commerciale » et qu'au cours des discussions à la Douma d'Etat sur le projet de loi fédérale, les deux termes « non gouvernemental » et « non commercial » ont été employés de façon interchangeable. Elles ont souligné que ni les organisations commerciales, ni les entreprises ne sont couvertes par la loi fédérale et qu'en tout état de cause, « *l'organe fédéral du pouvoir exécutif exerçant les fonctions de formulation et de mise en œuvre de la politique d'Etat et de réglementation dans le domaine de l'enregistrement des organisations à but non lucratif* (c'est-à-dire le ministère de la Justice – article 5, par. 2, de la loi fédérale) n'est pas compétent pour inscrire des entreprises sur la Liste. Les autres interlocuteurs ont déclaré qu'à des fins de sécurité juridique, la notion « d'organisation non gouvernementale » devrait être définie dans la loi fédérale.

35. Dans son analyse de la loi n° 129-FZ, l'ONG américaine « *International Center for Non-Profit Law* » a exprimé l'idée que la loi ne devrait pas s'appliquer aux institutions gouvernementales ni aux organisations multilatérales²⁰. L'exemple de la NED, actuellement inscrite sur la Liste, montre pourtant que les organisations qui entretiennent un lien étroit avec des gouvernements, n'échappent pas à l'application de la loi fédérale.

36. Dans ces circonstances et compte tenu des explications données par les autorités à Moscou, la Commission de Venise recommande soit que la notion « d'organisations non gouvernementales » soit définie dans la loi fédérale, soit que cette notion soit remplacée par celle « d'organisations non commerciales ».

B. Motifs de l'inscription sur la « Liste » d'une ONG étrangère ou internationale

37. Les motifs pour lesquels une ONG peut être inscrite sur la « Liste » sont formulés en des termes particulièrement vagues : « *menace pour les bases de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie, les capacités de défense du pays, ou la sécurité de l'Etat* » (article 5 de la loi fédérale). La Médiatrice de la Fédération de Russie a noté dans ses observations sur la loi fédérale « *qu'il n'y a pas de critère juridique clair du caractère « indésirable » en Fédération de Russie (...); les motifs juridiques permettant d'estimer*

¹⁹ <https://meduza.io/en/feature/2015/05/21/pure-pragmatism-nothing-personal>

²⁰ ICNL (International Center for Not-for-Profit Law), Overview of Restrictions on Non-Commercial Organisations Imposed by the Law on "Undesirable Organizations", 27 mai 2015, p. 2.

qu'une ONG constitue une menace pour les bases de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie, de ses capacités de défense ou de la sécurité de l'Etat ne sont pas indiqués »²¹.

38. La formulation des motifs est empruntée à l'article 55, par. 3, de la Constitution fédérale qui prévoit les conditions auxquelles les libertés et les droits fondamentaux consacrés par la Constitution peuvent être limités²². Toutefois, ainsi que la Médiatrice l'a noté, ces motifs servent uniquement à indiquer les « buts finaux »²³, ou les buts légitimes du règlement juridique et supposeraient de spécifier les mesures restrictives concrètes à adopter sur cette base.

39. La loi fédérale ne prévoit pourtant pas de telles spécifications. Cela est problématique étant donné ce qu'entraîne l'inscription sur la Liste pour les ONG concernées et pour ceux qui participent à leurs activités (voir les paragraphes 23 à 26 du présent avis).

40. Au cours des réunions à Moscou, les autorités ont expliqué que l'article 13, par. 5, de la Constitution²⁴ donne des explications plus détaillées sur ces motifs, que les ONG peuvent seulement être inscrites sur la Liste si la « menace » créée est réelle et que les motifs indiqués dans la loi fédérale doivent être fondés sur des « preuves admissibles », c'est-à-dire des preuves suffisantes pouvant être administrées devant les tribunaux. Les autorités ont souligné que dans un certain nombre de décisions de justice, la Cour constitutionnelle a précisé les motifs indiqués à l'article 55, par. 3, de la Constitution fédérale, ce qui permettrait d'assurer la prévisibilité de l'application de ces motifs dans le contexte de la loi fédérale.

41. La Commission de Venise rappelle que selon la jurisprudence de la Cour européenne, « on ne peut considérer comme "loi" qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite »²⁵. La loi doit être accessible à ceux auxquels elle s'applique et être formulée avec suffisamment de précision pour leur permettre – au besoin en recourant à des conseils appropriés – de prévoir de manière raisonnable étant donné les circonstances, les conséquences que peut entraîner une action donnée²⁶. En dépit des explications données par les autorités, la Commission de Venise est d'avis qu'en l'absence de critères / interdictions spécifiques dues à une faute d'ONG et étant donné les termes vagues et imprécis employés comme motifs sur la base desquels les activités d'une ONG étrangère ou internationale peuvent être qualifiées « d'indésirables », la loi fédérale ne peut être considérée comme conforme à l'exigence de légalité au regard de l'article 11, par. 2, de la CEDH.

42. En conséquence, la loi fédérale devrait être modifiée pour prévoir des interdictions spécifiques et définir des critères concrets des motifs pour lesquels des ONG étrangères ou internationales peuvent être inscrites sur la Liste tenue par le ministère de la Justice. Il est de plus recommandé de renvoyer dans la loi fédérale à des dispositions spécifiques du Code pénal concernant les actes qui constituent « une menace pour les bases de l'ordre

²¹ Заключение Уполномоченного на Федеральный закон от 23.05.2015 № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», 25 мая 2015.

²² En vertu de l'article 55, par. 3, de la Constitution, « la loi fédérale peut uniquement limiter les droits et libertés de l'homme et du citoyen dans la mesure où cela est nécessaire pour la protection des principes fondamentaux de l'ordre constitutionnel, de la moralité, de la santé publique, des droits et intérêts légitimes d'autres personnes, pour assurer la défense du pays et la sécurité de l'Etat ».

²³ Заключение Уполномоченного, *op. cit.*

²⁴ En vertu de l'article 13, par. 5, de la Constitution, « la création et les activités des organisations non gouvernementales dont les buts et les actions sont destinés à modifier les principes fondamentaux du système constitutionnel et à violer l'intégrité de la Fédération de Russie, à saper sa sécurité, à créer des unités armées et à inciter à des dissensions de nature raciale, ethnique ou religieuse sont interdites ».

²⁵ Cour européenne, *The Sunday Times c. Royaume Uni*, requête n° 6538/74, 26 avril 1979, par. 49.

²⁶ Cour européenne, *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, requête n° 37083/03, 8 octobre 2009.

constitutionnel de la Fédération de Russie, les capacités de défense du pays ou la sécurité de l'Etat » et qui justifieraient l'inscription de l'ONG concernée sur la Liste.

C. Aspects procéduraux de la loi fédérale

43. La décision de rendre indésirables en Fédération de Russie les activités d'une organisation non gouvernementale est prise par le Procureur général ou ses adjoints en coordination avec le ministère des Affaires étrangères.

44. **D'abord**, en raison de l'absence de clarté du concept « d'activités indésirables d'ONG étrangères ou internationales » (voir les titres A et B ci-dessus), le Bureau du Procureur général jouit d'un large pouvoir discrétionnaire pour prendre une décision relative à ce statut. La Médiatrice russe a relevé à cet égard que « *le caractère flou de l'article 3¹ de la loi n° 272-FZ (...) non seulement n'empêche pas le Bureau du Procureur général d'adopter des décisions arbitraires rendant indésirables des organisations (...) mais présuppose de facto qu'elle peut le faire* »²⁷. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a également critiqué « *les larges pouvoirs discrétionnaires conférés au Bureau du Procureur et aux autorités exécutives en l'absence de contrôle judiciaire a priori* »²⁸.

45. Ainsi que la Cour européenne l'a estimé dans l'affaire *Tebieti Mühafize Cemiyyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, le droit interne doit, pour satisfaire à la condition de légalité, « *offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. Lorsqu'il s'agit de questions touchant aux droits fondamentaux, la loi irait à l'encontre de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique consacrés par la Convention, si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limite. En conséquence, elle doit définir avec une netteté suffisante l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir* »²⁹. La loi n° 129-FZ ne satisfait pas à cette condition en ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire du Procureur général.

46. **Ensuite**, un tribunal ne doit pas nécessairement participer *a priori* au processus. De plus, la loi fédérale ne prévoit pas expressément de possibilité de recours judiciaire contre la décision du Bureau du Procureur général. Les autorités russes ont expliqué que les dispositions constitutionnelles générales de l'article 46, par. 2, de la Constitution, en vertu desquelles, « *les décisions et les actions (omissions) des organes d'Etat et de l'autonomie locale, des organisations non gouvernementales et des titulaires de fonctions publiques peuvent être contestées en justice* », s'appliquent à la procédure établie par la loi fédérale. Le contrôle judiciaire de la décision prise par le Bureau du Procureur général ne se limite pas aux aspects procéduraux de la décision, mais concerne aussi les motifs justifiant la décision d'inscrire l'organisation concernée sur la Liste.

47. Cependant, la loi fédérale ne prévoit pas de procédure pour notifier à l'ONG concernée la décision prise par le Procureur général ou ses adjoints de l'inscrire sur la Liste. En conséquence, l'ONG concernée ne peut contester les mesures prises par le Bureau du Procureur général. Au cours des réunions à Moscou, les autorités ont informé la délégation de la Commission qu'en pratique, le Bureau du Procureur général peut adresser une mise en garde à l'organisation concernée avant de prendre la décision de l'inscrire sur la Liste. Toutefois, il semble que ce ne soit pas une obligation pour elle et qu'en tout état de cause, la loi fédérale ne prévoit nulle part une procédure d'alerte préalable. C'est pourquoi,

²⁷ Заключение Уполномоченного, *op. cit.*

²⁸ CommDH(2015)17 *on the legislation and practice in the Russian Federation on non-commercial organisations in the light of Council of Europe standards: an update* (en anglais seulement), 9 juillet 2015, par. 19.

²⁹ Cour européenne, *Tebieti Mühafize Cemiyyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, requête n° 37083/03, 8 octobre 2009, par. 57.

l'organisation concernée peut uniquement apprendre que ses activités sont jugées « indésirables » en consultant le site web du ministère et / ou la *Rossiiskaïa gazeta*. Cette situation fait courir le risque de réduire l'efficacité du contrôle judiciaire prévu à l'article 46, par. 2, de la Constitution et pourrait être contraire à l'article 13 de la CEDH consacrant le droit à un recours effectif.

48. **Enfin**, la loi fédérale n'indique absolument pas si le Bureau du Procureur général doit motiver ou non sa décision de reconnaître comme « indésirables » les activités des ONG concernées. La délégation de la Commission de Venise a appris lors de ses entretiens à Moscou que les motifs de la décision ne sont pas publiés sur le site Web du ministère de la Justice et que ces motifs ne sont pas notifiés à l'organisation concernée. On lui a expliqué que l'ONG concernée devait demander au Bureau du Procureur général que lui soient communiqués les motifs. Cette situation accroît encore l'impression d'arbitraire. Le manque de transparence de la procédure fait aussi courir le risque de réduire l'efficacité du contrôle judiciaire prévu à l'article 46, par. 2, de la Constitution, car le droit de connaître les motifs d'une atteinte à ses droits fondamentaux s'étend aux mesures précédant le jugement selon les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

49. **En conséquence**, la Commission de Venise recommande d'abord que la loi fédérale soit modifiée pour y prévoir une procédure de contrôle judiciaire *a priori*. Le pouvoir du Bureau du Procureur général devrait donc se limiter à saisir les tribunaux internes pour qu'ils ordonnent l'inscription de l'organisation concernée sur la « Liste ». La décision devrait être rendue par les tribunaux après que ceux-ci se sont assuré qu'un équilibre proportionné a été respecté entre la mesure visant à restreindre le droit à la liberté d'association et les buts légitimes visés par la restriction.

50. Si la procédure actuelle sans contrôle judiciaire *a priori* devait être maintenue, il faudrait que la loi fédérale indique clairement toutes les garanties procédurales : elle devrait obliger le Bureau du Procureur général à indiquer les motifs détaillés de la décision ; prévoir une procédure de notification de l'ONG concernée ; et préciser que la notification ne devrait pas se limiter à informer la partie concernée de la décision, mais donner aussi en détail les motifs de la décision dans la notification.

51. En outre, en dépit du libellé clair de l'article 46, para. 2, de la Constitution, la possibilité d'un recours judiciaire contre la décision du Bureau du Procureur général devrait être indiquée clairement dans la loi fédérale. Les autorités ont informé la délégation de la Commission de Venise que le juge compétent a la possibilité de donner un « effet suspensif » au recours judiciaire concernant la décision prise par le Bureau du Procureur général. Cependant, cette possibilité doit être clairement indiquée dans la loi fédérale. Dernièrement, la portée du contrôle judiciaire devrait être large (s'intéresser aux motifs et à la procédure), ce qui devrait être clairement indiqué dans la loi fédérale.

D. Restrictions imposées aux ONG inscrites sur la Liste et aux personnes associées à leurs activités

52. Le fait de déclarer indésirables les activités d'une organisation non gouvernementale étrangère ou internationale a des conséquences juridiques négatives pour cette ONG et éventuellement pour les personnes physiques et morales qui lui sont associées.

53. Il est interdit aux ONG inscrites sur la Liste d'œuvrer en Fédération de Russie par l'intermédiaire d'entités structurelles ; d'y réaliser des programmes (projets), d'y distribuer des matériels d'information ; d'organiser et de tenir des actions de masse et des manifestations publiques et d'y participer ; d'utiliser un compte bancaire et des dépôts pour d'autres motifs que ceux qui sont prévus dans le texte de loi (voir ci-dessus, par. 23).

54. La suspension de certaines activités de l'organisation est de nature « générale » dans la mesure où c'est une conséquence juridique automatique de l'inscription d'une ONG étrangère ou internationale sur la Liste et où aucune évaluation de proportionnalité n'est requise pour la mise en œuvre de ces interdictions. Il est vrai que le droit des ONG de diffuser des informations et de distribuer des matériels n'est pas illimité. Il en va de même de l'organisation d'actions de masse et de manifestations publiques et de la participation à celles-ci. La liberté de réunion n'est pas un droit absolu. Toutefois, il semble qu'il n'y ait pas d'évaluation de proportionnalité entre l'interdiction de participer à des actions de masse et à des manifestations publiques ou de distribuer des matériels d'information après qu'une ONG étrangère ou internationale a été inscrite sur la Liste d'une part, et d'autre part l'existence d'une menace réelle et d'un besoin social urgent conduisant à restreindre le droit fondamental à la liberté de réunion pacifique et à l'expression d'un discours politique. Ces droits peuvent être limités si un besoin social urgent le demande et si l'atteinte est proportionnée au but légitime visé de cette manière³⁰.

55. En principe, la suspension de certaines activités d'une ONG à la suite de son inscription sur la Liste pour autant que ce soit fait 1) sur la base de critères clairs et détaillés ; 2) sur la base d'une décision de justice ou sous réserve d'un recours en justice digne de ce nom – peut ne pas sembler déraisonnable étant donné la caractère sérieux des buts légitimes visés par l'inscription d'une ONG sur la Liste (« *menace pour les bases de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie, les capacités de défense du pays, ou la sécurité de l'Etat* ») ; étant donné aussi que l'inscription sur la Liste peut être levée, si bien que c'est une mesure temporaire³¹. Cependant, en vertu de la loi fédérale sous sa forme actuelle, la suspension d'une ONG inscrite sur la Liste semble une interdiction discrétionnaire, sans garantie de respect du test de proportionnalité.

56. La loi fédérale prévoit des amendes administratives pour les personnes physiques et morales menant des activités d'une ONG inscrite sur la « Liste » ou participant à celles-ci et violant l'une des interdictions imposées par la loi » (article 4, par. 2, de la loi fédérale). Les personnes dirigeant les activités d'une ONG inscrite sur la Liste ou celles qui y participent et dont la responsabilité administrative a été engagée à deux reprises en un an, parce qu'elles ont commis une infraction analogue, sont passibles de poursuites pénales, et d'une amende, de travaux forcés ou de privation de liberté.

57. Les nouvelles dispositions rajoutées au Code des infractions administratives et au Code pénal manquent de précision. Ainsi que le Commissaire aux droits de l'homme l'a relevé dans son rapport, la loi n° 129-FZ n'indique pas quelles formes de participation aux activités des ONG indésirables sont pénalisées. En raison du silence du texte, « n'importe quelle action quasiment *pourrait virtuellement relever de la portée de la loi* »³². En vertu de l'article 7 de la CEDH, « *nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international* » (principe de *nullum crimen sine lege*). Cette disposition suppose non seulement qu'une infraction spécifique ait été prévue dans la législation au moment où l'action a été commise, mais aussi que l'infraction soit suffisamment définie et précise. Les dispositions de la loi fédérale ne peuvent être considérées comme satisfaisant à ces conditions et sont potentiellement contraires à l'article 7 de la CEDH.

³⁰ Cour européenne, *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, requête n° 29221/95, 2 octobre 2001, par. 87.

³¹ Ainsi que le soulignent les Lignes directrices conjointes OSCE / Commission de Venise, sur la liberté d'association, « *les sanctions qui s'apparentent à une suspension effective d'activité (...) [d'une] association, doivent revêtir un caractère exceptionnel (...) [et] être appliquées lorsque l'infraction représente une menace grave pour la sécurité de l'État (...) ou pour les principes fondamentaux de la démocratie* », p. 66, par. 239.

³² CommDH(2015)17, *op. cit.*, par. 19.

58. En outre, les graves amendes administratives et en particulier les sanctions pénales pourraient dissuader ceux qui mènent des activités civiques et la population en général de participer à un débat ouvert sur les médias sociaux par exemple³³. L'effet dissuasif des graves pénalités est encore amplifié par la législation libellée en termes vagues, qui est loin de donner une définition juridique précise de ce que constitue la « participation aux activités » et d'indiquer quelles actions constituent une violation de la loi dans le cas d'une personne associée à la conduite d'une « ONG inscrite sur la Liste ».

59. En conséquence, la Commission de Venise estime qu'à moins de modifier la loi fédérale et de revoir les motifs permettant de déclarer indésirables les activités d'une ONG, de prévoir la nécessité d'une décision judiciaire *a priori* pour inscrire une ONG sur la Liste et de permettre des recours judiciaires dignes de ce nom, les interdictions imposées aux ONG inscrites sur la Liste constituent une atteinte à plusieurs droits garantis par la Convention : liberté d'expression, liberté de réunion, droit au respect de ses biens (en ce qui concerne l'interdiction d'utiliser des comptes bancaires), qui ne semble par proportionnée. En outre, la loi fédérale devrait, au nom du principe de sécurité juridique, préciser et limiter les cas où il est possible de « diriger » les activités d'ONG inscrites sur la Liste et d'y « participer ».

IV. Conclusion

60. La Commission de Venise reconnaît pleinement le droit des Etats de contrôler les activités des ONG sur leur territoire et de « *prévoir des sanctions administratives, civiles et pénales applicables aux associations (...) en cas de violation de la réglementation en vigueur. Elles peuvent prendre la forme d'amendes, de suppression de subventions publiques ou, dans des cas extrêmes, d'une suspension de leurs activités, de leur radiation des registres ou de leur dissolution* »³⁴. Toutefois, elle a aussi rappelé que « *les sanctions prévues doivent systématiquement respecter le principe de proportionnalité* »³⁵ et elles doivent satisfaire aux normes internationales consacrées par la CEDH et d'autres instruments internationaux.

61. La loi fédérale porte atteinte à des droits de l'homme protégés par la Convention européenne, en particulier la liberté d'association (article 11), la liberté de réunion (article 11), la liberté d'expression (article 10), le droit à un recours effectif (article 13), et le principe de *nulla poena sine lege* (article 7). Les droits garantis aux articles 10 et 11 ne peuvent être limités que si les conditions de légalité, de légitimité et de nécessité dans une société démocratique sont respectées.

62. La loi fédérale ne satisfait pas à ces conditions pour deux raisons avant tout :

- La définition vague de certains concepts fondamentaux comme l'expression « organisations non gouvernementales », les motifs sur la base desquels les activités d'une ONG étrangère ou internationale peuvent être déclarées indésirables, les notions de « diriger » les activités d'une ONG inscrite sur la Liste ou d'y « participer », combinée à la large marge d'appréciation reconnue au Bureau du Procureur général et le fait que la loi fédérale ne prévoit pas de garanties judiciaires spécifiques, tout cela est contraire au principe de *légalité*.
- Les conséquences juridiques automatiques (interdictions générales) imposées aux ONG dont les activités sont déclarées indésirables (interdiction d'organiser et de tenir des actions de masse et des manifestations publiques ou de distribuer des matériels

³³ Voir par exemple l'affaire *Navalnyy et Yashin c. Russie*, requête n° 76204/11, arrêt du 20 avril 2015.

³⁴ OSCE / Commission de Venise, *Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association*, 2014, par. 235.

³⁵ *Ibid.*, par. 237.

d'information) peuvent seulement être admissibles dans les cas extrêmes d'ONG constituant une menace grave pour la sécurité de l'Etat ou pour des principes démocratiques fondamentaux. Dans d'autres cas, l'application générale de ces sanctions pourrait être contraire à l'exigence consacrée par la CEDH que l'atteinte au droit d'association et de réunion réponde à un besoin social urgent et qu'elle soit proportionnée au but légitime visé. En outre, une ONG ne devrait être inscrite sur la Liste que sur la base de critères clairs et détaillés à la suite d'une décision de justice ou du moins la décision devrait être susceptible d'un recours judiciaire approprié.

63. La Commission de Venise formule les grandes recommandations suivantes :
- La notion « d'organisation non gouvernementale » devrait être précisée et définie dans la loi fédérale. Etant donné les explications données par les autorités, il est aussi recommandé de remplacer ce terme par celui « d'organisations non commerciales ». En outre, il faudrait préciser ce qui constitue dans le texte de loi le fait de « diriger » des activités d'une ONG inscrite sur la Liste et d'y « participer » ;
 - Il faudrait indiquer dans la loi fédérale les critères concrets des motifs sur la base desquels une ONG étrangère ou internationale peut être inscrite sur la Liste. Le libellé vague des motifs tel qu'il figure actuellement dans la loi fédérale ne satisfait pas au critère de légalité (« prescrit par la loi »).
 - La décision d'inscrire une ONG étrangère ou internationale sur la Liste devrait être prise par un juge (contrôle judiciaire *a priori*) et non par le Bureau du Procureur général. Le procureur aurait alors pour rôle de demander au tribunal compétent d'ordonner l'inscription de l'ONG sur la Liste. Au cas où la procédure actuelle sans contrôle judiciaire *a priori* était conservée, toutes les garanties procédurales devraient être clairement déterminées dans la loi fédérale : il faudrait que le Bureau du Procureur général indique les motifs détaillés de la décision ; la loi fédérale devrait prévoir une procédure de notification de l'ONG concernée ; et la notification ne devrait pas être limitée à informer de la décision la partie concernée, mais elle devrait comprendre aussi l'énoncé détaillé des motifs de la décision ;
 - La possibilité d'un recours judiciaire contre la décision du Bureau du Procureur générale, parallèlement à la disposition de l'article 46, par. 2, de la Constitution, devrait être indiquée sans équivoque dans la loi fédérale. Aussi, la possibilité pour le juge compétent de donner un « effet suspensif » au recours judiciaire concernant la décision d'inscrire l'ONG intéressée sur la Liste, doit être clairement indiqué dans la loi fédérale ;
 - Ce n'est que si les modifications précitées sont réalisées, et notamment si la décision d'inscrire une ONG sur la Liste est prise par un juge ou si la décision est susceptible d'un recours judiciaire digne de ce nom et qu'elle est proportionnée à la menace constituée par l'ONG considérée que les interdictions imposées aux ONG inscrites pourront être considérées comme admissibles.
64. La Commission de Venise se tient à la disposition des autorités russes pour toute assistance éventuelle dont elles auraient besoin.