



DECLASSIFIÉ¹

AS/Mon(2016) 29

11 octobre 2016

fmondoc29_2016

or. Anglais

Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)

Respect des obligations et des engagements de la Fédération de Russie

Note d'information sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Fédération de Russie

Corapporteuses : Mme Theodora Bakoyannis (Grèce, PPE/DC) et Mme Liliane Maury Pasquier (Suisse, SOC)

I. Introduction

1. A la suite de l'adoption de la Résolution 1990 (2014) dans laquelle l'Assemblée a décidé de priver la délégation de Russie d'un certain nombre de privilèges à la suite des actes illégaux et inadmissibles de la Russie à l'égard de la Crimée et de l'est de l'Ukraine, la délégation russe s'est retirée du travail de l'Assemblée, mais la collaboration avec la commission de suivi et ses rapporteurs s'est poursuivie à l'origine, bien que ce soit à une échelle très limitée. Toutefois, après l'adoption de la Résolution 2034 (2015) dans laquelle l'Assemblée a voté en faveur du maintien des sanctions, la délégation russe a décidé de cesser tous contacts avec l'Assemblée et ses organes, y compris les corapporteuses chargées du suivi. Nous continuons de suivre l'évolution de la situation en Fédération de Russie, mais aucune visite de terrain n'a pu avoir lieu et le dialogue a quasiment pris fin.

2. L'état de la procédure de suivi a été évoqué par Sir Roger Gale qui a été à l'origine, le 20 juin 2016, d'un échange de vues au sein de la commission de suivi sur l'évolution de la situation en Fédération de Russie et l'état de la procédure de suivi concernant ce pays. La commission a reconnu qu'il n'était pas acceptable qu'un pays se retire de lui-même de la procédure de suivi, même à titre temporaire, en refusant de collaborer avec l'Assemblée. Elle a donc décidé d'examiner à sa réunion d'octobre une note d'information sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Fédération de Russie que les corapporteuses ont été chargées d'élaborer, et d'organiser à cette occasion une audition sur le sujet.

3. La présente note d'information évoquera les principaux faits nouveaux en Fédération de Russie pour ce qui est du fonctionnement des institutions démocratiques et du respect des droits de l'homme et de la prééminence du droit en fonction des obligations et engagements pris sur ces points par la Russie à l'égard du Conseil de l'Europe. Elle ne prétend nullement être un rapport complet sur la situation actuelle ni donner une présentation exhaustive des questions abordées. Elle n'abordera pas en particulier les actes de la Russie concernant l'Ukraine ou ses relations avec les Etats voisins situés dans ce que Moscou considère comme sa zone d'intérêt spéciale. Ces points ont été traités succinctement dans les divers rapports examinés et adoptés par l'Assemblée sur ces questions depuis janvier 2014. Nous ne pouvons que reprendre les constats et les conclusions de l'Assemblée à cet égard.

4. Au moment où la présente note est rédigée, un certain nombre d'initiatives ont été lancées pour renouer le dialogue sur la coopération entre l'Assemblée et la délégation russe. Le Président de l'Assemblée a rencontré le Président de la Douma d'Etat dans le cadre de la conférence de la CEI à Saint-Petersbourg, le Comité des Présidents s'est rendu à Moscou au début du mois de septembre et le Président du Conseil

¹ Document déclassifié par la Commission de suivi lors de sa réunion du 11 octobre 2016.

de la Fédération de Russie a participé à la Conférence des présidents de parlements nationaux, organisée par l'Assemblée le 15 septembre 2016. Bien que nous soutenions toute initiative tendant à rétablir et à encourager le dialogue, nous tenons à souligner que les relations entre l'Assemblée et la délégation russe ne font pas partie de la présente note d'information ni de la procédure de suivi. Selon nous, la procédure de suivi ne devrait pas être concernée par ces discussions, ni être l'otage ou être une monnaie d'échange pour ce qui est de la coopération entre l'Assemblée et la Fédération de Russie et vice-versa.

5. Dans ce contexte, il importe de souligner que la pleine coopération avec la procédure de suivi de l'Assemblée est un engagement exprès pris par la Fédération de Russie lors de son adhésion au Conseil de l'Europe². Cet engagement reste valable, que la délégation souhaite ou non participer au travail de l'Assemblée parlementaire. L'importance que l'Assemblée donne à la participation sans condition des Etats membres à la procédure de suivi est aussi soulignée à l'article 8.2b du Règlement de l'Assemblée. En tout état de cause, les faits que nous relevons dans la présente note montrent qu'une reprise de la participation de la délégation russe au travail de l'Assemblée devrait être suivie de la poursuite immédiate, voire d'un renforcement de la procédure de suivi de l'Assemblée concernant la Fédération de Russie.

II. Contexte

6. Il importe de donner un bref aperçu du contexte de l'état actuel de la procédure de suivi concernant la Fédération de Russie.

7. Le 10 avril 2014, l'Assemblée a adopté la Résolution 1990 (2014) sur le réexamen, pour des raisons substantielles, des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe. Dans ce texte, l'Assemblée a condamné l'annexion illégale de la Crimée et les actes et la participation de la Fédération de Russie qui ont mené à cette annexion, en grave violation du droit international et au mépris des obligations et des engagements pris par la Russie en tant que membre du Conseil de l'Europe. Pour bien marquer sa désapprobation, l'Assemblée a décidé de suspendre jusqu'à la fin de 2014 les droits de vote de la délégation russe et le droit d'être représentée au Bureau, au Comité des Présidents et à la Commission permanente de l'Assemblée, ainsi que le droit de participer à l'observation d'élections qu'elle organise. Dans le même temps, elle a souligné la nécessité de poursuivre le dialogue avec la délégation russe en particulier sur son attachement aux valeurs et aux obligations du Conseil de l'Europe. Elle a donc décidé alors de ne pas annuler les pouvoirs de la délégation.

8. Alors que l'Assemblée estime que les sanctions qu'elle a imposées sont une réaction minimum face aux actions de la Russie pour préserver les possibilités de dialogue et de communication, la délégation russe - et de fait les autorités - n'ont pas répondu à cette proposition de dialogue de sa part. Au contraire, le 18 avril 2014, la Douma d'Etat a adopté une déclaration sur « *la résolution antirusse de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe* ». Dans sa déclaration, la Douma a décidé de ne pas participer au travail de l'Assemblée tant que l'ensemble des droits de la délégation ne seraient pas restaurés dans leur totalité et qu'elle ne pourrait pas participer pleinement aux processus de décision de l'Assemblée. Cette décision a interdit toute possibilité de dialogue entre la Fédération de Russie et l'Assemblée. Néanmoins, une coopération limitée s'est poursuivie dans le cadre de la commission de suivi. Des membres de la délégation russe ont participé au travail de la sous-commission *ad hoc* sur la politique de voisinage de la Russie à l'égard des autres Etats membres du Conseil de l'Europe et les corapporteurs se sont rendus pour une visite de terrain en décembre 2014 à Moscou. Cependant, à la suite de la visite, aucune autre forme de collaboration n'a malheureusement eu lieu dans le cadre de la procédure de suivi.

9. Le 28 janvier 2015, l'Assemblée a adopté la Résolution 2034 (2015) sur la contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation de la Fédération de Russie. Dans ce texte, elle a condamné les graves violations du droit international commise par la Fédération de Russie au regard du conflit de l'est de l'Ukraine et de l'annexion illégale de la Crimée, qu'elle a considérées comme étant véritablement contraires au droit international et au Statut du Conseil de l'Europe, ainsi qu'aux obligations et engagements pris par la Russie. Pour montrer clairement qu'elle condamnait les violations graves et persistantes du droit international commises par la Fédération de Russie, l'Assemblée a décidé de suspendre le droit des membres de la délégation russe de voter ; d'appartenir au Bureau de l'Assemblée, au Comité des Présidents et à la Commission permanente ; d'être désignés comme rapporteurs ; d'être membres d'une commission *ad hoc* sur l'observation d'élections ; et de représenter l'Assemblée au sein d'organes du Conseil de l'Europe et auprès d'institutions et organisations extérieures, que ce soit sur le plan institutionnel ou de façon occasionnelle. Là encore, elle a souligné qu'elle restait disposée à un dialogue avec la délégation russe et elle a décidé alors de ratifier ses pouvoirs.

² [Avis 193 \(1996\)](#) « Demande d'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe », § 10.23.

10. Malheureusement, la délégation russe n'a pas accepté cette proposition de dialogue et le 12 février 2015, l'Assemblée a reçu une lettre de M. Alexey Pushkov, Président de la délégation russe, où celui-ci annonçait que la délégation suspendait toutes ses relations officielles avec l'Assemblée parlementaire jusqu'à la fin de 2015, y compris les visites au nom d'organes de l'Assemblée et donc des corapporteuses chargées du suivi. Prévoyant sans doute que ses pouvoirs seraient de nouveau contestés et que l'Assemblée maintiendrait la plupart sinon la totalité des sanctions qui lui étaient infligées, la délégation a décidé de ne pas présenter ses pouvoirs lors de la partie de session de janvier 2016. Les responsables russes ont précisé que leur décision allait de pair avec celle de poursuivre la politique stricte de non-coopération et de suspension des relations officielles avec l'Assemblée, y compris la procédure de suivi et ses corapporteuses.

11. Depuis que la délégation russe a décidé de cesser toute coopération avec l'Assemblée parlementaire, il ne s'est rien passé sur ce plan dans le cadre de la procédure de suivi depuis janvier 2015. Malgré plusieurs tentatives de notre part, les corapporteuses chargées du suivi n'ont pu faire aucune visite de terrain en Fédération de Russie. Cependant, nous avons continué de suivre de près depuis l'extérieur l'évolution de la situation sur le plan interne et international pour ce qui est de la Fédération de Russie, mais il faut bien savoir que rien ne peut remplacer des visites de terrain et des contacts directs avec les autorités et les autres acteurs sur place.

III. Société civile et liberté d'association

12. Depuis la réélection du Président Vladimir Poutine en 2012, suivie par des manifestations massives, un certain nombre de lois restrictives limitant le droit à la liberté d'association, d'expression et de réunion ont été adoptées, ce qui a créé un climat peu favorable au fonctionnement des organisations de la société civile. En outre, les organisations indépendantes de défense des droits de l'homme ont été de plus en plus stigmatisées en Fédération de Russie en tant « qu'agents étrangers » en raison de leurs prétendues « activités politiques » et de financements reçus de l'étranger. La législation récemment adoptée impose à toutes les organisations non commerciales de s'enregistrer auprès du ministère de la Justice avant de recevoir de l'argent de sources étrangères si elles souhaitent mener de prétendues « activités politiques ». Elles sont alors considérées comme assumant les fonctions d'un agent étranger. Elles doivent donc indiquer qu'elles sont des agents étrangers sur tous leurs matériels et leurs publications. L'application de la loi sur les agents étrangers a conduit de fait à des actions brutales visant manifestement à empêcher et à dissuader les organisations de la société civile de mener leurs activités, en les forçant souvent à se dissoudre et les exposant à des actes de harcèlement et de persécution de la part des pouvoirs publics.

13. Selon le Commissaire aux droits de l'homme³, l'étiquette « d'agent étranger » et les sanctions disproportionnées qui y sont liées sont considérées par les ONG comme une campagne de diffamation contre leurs voix critiques. L'environnement dans lequel œuvrent les défenseurs des droits de l'homme et les organisations non commerciales de Fédération de Russie a un effet dissuasif sur leurs actions. Ainsi que l'ont déjà indiqué les rapports de M. Schennach⁴, les obstacles à l'action des ONG se sont multipliés dans le contexte de la crise avec l'Ukraine, dans la mesure où les ONG opposées à la participation de la Russie au conflit ou réservées à cet égard ont été la cible d'actions des autorités visant à faire taire leurs critiques.

14. A ce jour, le ministère de la Justice a désigné 145 organisations comme « agents étrangers »⁵. Plus d'une vingtaine ont cessé leurs activités pour éviter de recevoir ce qualificatif. Le ministère a retiré l'étiquette « d'agent étranger » à treize organisations qui avaient reconnu qu'elles cessaient d'accepter des financements de l'étranger. En conséquence, le 14 septembre 2016, la liste officielle des « agents étrangers » actifs comprenait 104 organisations. La plupart des associations ont été qualifiées de telles sur une décision unilatérale du ministère de la Justice. Quatre seulement ont demandé à y être enregistrées volontairement. Beaucoup d'ONG ont contesté en justice l'inscription forcée comme agent étranger, mais la plupart d'entre elles n'ont pas obtenu gain de cause. Certains se sont dits préoccupés par la procédure complexe à suivre pour être rayé du registre des « agents étrangers ». Un certain nombre de requêtes d'ONG sont pendantes à ce sujet devant la Cour européenne des droits de l'homme.

15. Des procédures administratives ont été engagées contre des ONG parce qu'elles ne s'étaient pas conformées aux exigences de la loi sur les agents étrangers. Ainsi, Memorial, la célèbre organisation de défense des droits de l'homme, et le Comité contre la torture se sont vu infliger des amendes de 600 000 et

³ [Avis](#) du Commissaire aux droits de l'homme sur la législation et la pratique en Fédération de Russie concernant les organisations non commerciales à la lumière des normes du Conseil de l'Europe : mise à jour, 9 juillet 2015 (en anglais et en russe).

⁴ Doc. 13685 (2015), Doc 13800 (2015).

⁵ <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>.

300 000 roubles (soit 7650 et 3825 euros respectivement). L'association Golos, qui est la principale organisation interne indépendante d'observation des élections en Russie a reçu une amende record de 1,2 million de roubles (16 400 euros)⁶. Le Conseil pour le développement de la société civile et des droits de l'homme, qui est un organe consultatif près le Président de la Fédération de Russie a adressé au Médiateur de la Fédération de Russie une demande de contrôle judiciaire des décisions de justice imposant des amendes.

16. En juin 2016, le premier procès pénal engagé au titre de la loi sur les agents étrangers s'est ouvert contre Valentina Tcherevatenko, responsable de l'Union des femmes du Don (Région de Rostov). Celle-ci est accusée en vertu de l'article 330.1 du Code pénal de s'être soustraite systématiquement aux obligations imposées par la loi sur les organisations à but non lucratif assumant les fonctions « d'agents étrangers » et risque jusqu'à deux ans de privation de liberté.

17. Dans son Avis de juin 2014⁷, la Commission de Venise a recommandé d'abandonner le terme controversé « d'agent étranger » et elle a estimé que le but légitime poursuivi pour assurer la transparence de l'obtention par les ONG de fonds venus de l'étranger ne peut justifier des mesures qui gênent leurs activités. L'inscription forcée ne devrait pas être possible. La définition des « activités politiques » est trop large. Les sanctions légales, ne s'appliquent qu'en cas de sérieuses malversations et les sanctions pénales, n'être possibles qu'en cas de fautes extrêmement graves. En outre, la dissolution ne devrait être prononcée que par un tribunal indépendant et impartial et faire l'objet d'un contrôle judiciaire. La Commission de Venise a prôné une révision de la loi.

18. Il convient de souligner que les insuffisances de la législation sur les ONG ont été relevées par le Médiateur de la Fédération de Russie et par le Président du Conseil pour le développement de la société civile et des droits de l'homme. Pourtant, leurs recommandations de réviser la législation n'ont jusqu'ici pas été prises en considération par les autorités. La situation s'est encore aggravée en juin 2016 lorsqu'ont été adoptées de nouvelles modifications prévoyant une définition encore plus large des activités politiques, ce qui permet de qualifier la quasi-totalité d'entre elles de « politiques ».

19. En outre, une nouvelle catégorie d'organisations étrangères « indésirables » sur le territoire russe a été créée⁸. Leurs activités sont censées présenter un danger pour l'ordre constitutionnel, la défense ou la sécurité nationale de la Russie. La loi sur les activités indésirables d'organisations non gouvernementales étrangères et internationales prévoit la mise en cause de la responsabilité pénale et administrative des ONG étrangères et internationales qui ont été reconnues comme indésirables et qui mènent des activités sur le territoire russe, ainsi que des personnes participant à ces activités⁹. Si seules les ONG étrangères ou internationales peuvent être déclarées indésirables, les ONG nationales ayant collaboré avec elles pourraient éventuellement faire l'objet de poursuites pénales et administratives en vertu de cette loi.

20. A ce jour, le registre des « organisations indésirables » comprend sept organisations : la Fondation nationale pour la démocratie (*NED*) ; l'*OSI Assistance Foundation* ; l'*Open Society Foundation* ; la *US Russia Foundation for Economic Advancement and the Rule of Law (USRF)* ; le *National Democratic Institute for International Affairs* ; l'*International Republican Institute (IRI)* ; et le *Media Development Investment Fund (MDIF)*, qui a son siège à New York.

21. Dans son Avis de juin 2016¹⁰, la Commission de Venise a estimé que cette loi porte atteinte notamment à la liberté d'association, de réunion et d'expression et au droit à un recours effectif, si bien qu'elle devrait être révisée. La Commission a critiqué en particulier la définition plutôt vague de plusieurs concepts ; le manque de précision entourant les motifs pour lesquels une ONG peut être jugée indésirable ; la large marge d'appréciation laissée au procureur ; l'absence de garanties judiciaires spécifiques ; et les interdictions générales imposées aux ONG. Deux autres institutions ont été ajoutées à la liste depuis que cet Avis a été adopté.

22. Les restrictions à la liberté d'association ont encore été durcies avant les élections législatives fédérales de septembre 2016. Les organisations non gouvernementales d'observation et les instituts de sondage ont récemment été la cible des autorités. Le Centre de sondage Levada a été inscrit sur le registre des agents étrangers. L'association interne d'observation des élections Golos, qui a été inscrite comme

⁶ En outre, des amendes de centaines de milliers de roubles ont été imposées aux sections « Golos-Oural » et « Golos – Volga ».

⁷ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)025-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)025-f).

⁸ Loi fédérale n° 129-FZ du 23/05/2015 portant modification de certains actes législatifs de la Fédération de Russie.

⁹ <http://en.kremlin.ru/acts/news/49511>.

¹⁰ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)020-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)020-f).

« agent étranger » et dont la demande de radiation de la liste a été rejetée¹¹, aurait fait l'objet d'informations diffamatoires diffusées par des médias progouvernementaux¹². Le 5 septembre 2016, les bureaux du service international de l'organisation de défense des droits de l'homme International Memorial ont été perquisitionnés par les autorités russes. Le ministère de la Justice aurait agi sur l'ordre du Procureur général pour savoir si l'organisation devait être qualifiée d'agent étranger (un autre service du Centre des droits de l'homme de Memorial a déjà été inscrit en juillet 2014 dans le registre des « agents étrangers »).

23. Dans sa tierce intervention de mars 2016 devant la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Svetlana Khusaïnova c. Fédération de Russie¹³, le Commissaire aux droits de l'homme a estimé que cette marginalisation des défenseurs des droits de l'homme causée par les récentes modifications de la législation sur les ONG a été particulièrement prononcée dans la région du Caucase du Nord et en particulier en République tchétchène. Selon lui, la spirale de la violence contre les défenseurs des droits de l'homme et la stigmatisation de leur action a eu des effets négatifs sur la protection des droits de l'homme dans la région.

IV. L'environnement démocratique

24. A l'instar de ce que nous avons souligné pour les organisations de la société civile, l'espace dont disposent les partis d'opposition pour intervenir et pour exprimer des avis divergents s'est récemment rétréci, notamment pour ceux qui s'opposent à la politique du Kremlin à l'égard de l'Ukraine. Cela s'ajoute à ce qui est fréquemment qualifié de harcèlement et d'intimidation¹⁴ des chefs et des militants de l'opposition par les pouvoirs publics et par des groupes civils qui sont considérés comme liés aux autorités.

25. Dans le dernier rapport sur le « respect des obligations et des engagements de la Fédération de Russie », l'Assemblée a rappelé les motifs de préoccupation de la Commission de Venise notamment concernant la nomination par le Président des gouverneurs régionaux, qui forment la moitié du Conseil de la Fédération¹⁵. L'Assemblée a donc salué l'entrée en vigueur le 1^{er} juin 2012, de la loi fédérale sur les principes généraux d'organisation des autorités législatives et exécutives des Sujets de la Fédération de Russie. Cette nouvelle loi a réintroduit l'élection au suffrage direct des gouverneurs régionaux plutôt que leur nomination par le Président¹⁶. Cependant, le 2 avril 2013, le Président Poutine a signé une loi portant modification de certains actes législatif de la Fédération de Russie, adoptée par la Douma d'Etat et le Conseil de la Fédération en mars 2013, qui autorise les parlements régionaux à remplacer l'élection au suffrage direct des gouverneurs régionaux par l'élection indirecte du gouverneur par le Parlement régional, invité alors à retenir l'un des trois candidats présentés par le Président de la Fédération de Russie¹⁷. Cette solution a été retenue par un grand nombre de régions, y compris la Région de Moscou, si bien que l'on revient sur les progrès salués par l'Assemblée à cet égard.

26. Comme M. Schennach l'a déjà noté dans ses rapports¹⁸, il y a eu une aggravation du harcèlement et de l'intimidation de responsables politiques de l'opposition et d'autres personnalités exprimant une opinion divergente en particulier sur l'annexion illégale de la Crimée par la Russie et la participation de la Russie au conflit de l'est de l'Ukraine. Des propos de plus en plus durs et enflammés ont visé ceux qui expriment des positions divergeant de celles des autorités, ce qui a conduit à un environnement politique de plus en plus polarisé et antagonique. De même que le fait de qualifier des ONG « d'agents étrangers », les partis politiques et leurs responsables qui contestent la ligne officielle sont présentés comme des « traîtres » à la nation russe et / ou des « agents provocateurs » de l'Occident.

27. Dans ce contexte, l'assassinat, le 27 février 2015 de Boris Nemtsov, ex-Premier Ministre et coprésident du parti d'opposition RPR-PARNAS, juste avant qu'il publie un rapport critique sur la participation de la Russie au conflit en Ukraine et les investigations officielles peu concluantes des autorités sur ce meurtre ont eu un effet dissuasif sur les militants de l'opposition. Le 1^{er} février 2016, M. Ramzan Kadyrov, gouverneur de Tchétchénie au franc parler bien connu, a publié une vidéo montrant l'ex-Premier

¹¹ Le Conseil pour le développement de la société civile et des droits de l'homme près le Président de la Fédération de Russie lui-même a recommandé au ministère de la Justice de réexaminer la décision de rejeter la demande de radiation du registre de l'association Golos.

¹² <http://www.golosinfo.org/ru/articles/107284>.

¹³ <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2908135&SecMode=1&DocId=2369626&Usage=2>.

¹⁴ Doc. 13800 (2015), § 43.

¹⁵ [Doc. 13018 \(2012\)](#), § 266 – 275.

¹⁶ [Doc. 13018 \(2012\)](#), § 266 – 273.

¹⁷ <https://sputniknews.com/russia/20130402/180402849/Putin-Signs-Law-Allowing-Regions-to-Cancel-Governor-Polls.html>.

¹⁸ Doc. 13685 (2015), doc. 13800 (2015).

Ministre Mikhaïl Kassianov, allié de M. Nemtsov et coprésident du RPR-PARNAS, à travers le viseur de l'arme d'un tireur d'élite, alors qu'il se trouvait en visite à l'Assemblée à Strasbourg. La publication de cette vidéo, qui a été largement perçue comme une menace non voilée contre l'opposition, a scandalisé les milieux politiques internationaux, mais malheureusement, elle n'a toujours pas fait l'objet – publiquement du moins - du moindre désaveu officiel des responsables russes.

28. La participation de plus en plus fréquente de groupes sociaux conservateurs liés au parti au pouvoir pour réprimer les protestations et harceler les figures d'opposition suscite une préoccupation grandissante. Il en a été ainsi avec l'agression par une force paramilitaire de cosaques à Anapa d'un groupe de militants contre la corruption dirigés par Alexéi Navalny, membre de l'opposition et blogueur connu pour son action dans ce domaine, la police restant à l'écart, ce qui a créé l'impression d'une collusion officielle. Il convient de noter que ce sont aussi des paramilitaires cosaques qui ont agressé le groupe punk des Pussy Riots à Sotchi quand celui-ci a tenté de présenter une chanson tournant en dérision le Président Poutine lors des Jeux olympiques d'hiver. Les enregistrements vidéo postés sur les médias sociaux montrent que là encore, la police est restée à l'écart tandis que se déroulait l'agression.

29. Les poursuites pénales sont de plus en plus utilisées comme outil de répression et d'intimidation de l'opposition. En février 2015, Lioudmila Kouzmina, la responsable de la section de Samara de l'ONG Golos a été accusée de fraude fiscale. La perquisition des bureaux moscovites de Golos et des domiciles de quatre de ses membres et la saisie d'objets en juillet 2015 – avant les élections régionales – est considérée en général comme une tentative d'empêcher l'observation des élections à venir et d'intimider les membres de l'organisation avant cette échéance électorale¹⁹. Ainsi que cela a été indiqué auparavant, Golos a été inscrite sur le registre des « agents étrangers », mesure considérée largement comme politique afin de fermer l'organisation avant la campagne pour les élections régionales de 2015 et les législatives de 2016.

30. Le 7 mai 2015, le tribunal de Moscou a condamné à une peine de détention administrative trois militants de l'opposition (Aleksandre Rykline, Serguéi Charov-Delaunay et Irina Kalmykova), qui avaient participé à une manifestation pacifique le 6 mai place Bolotnaïa pour marquer le troisième anniversaire de la répression violente par la police de manifestants de l'opposition en ce lieu en 2012. Amnesty International considère qu'ils ont été privés de liberté uniquement parce qu'ils ont exercé leur droit à la liberté d'expression et qu'ils sont prisonniers de conscience. Elle a également dénoncé les violations du droit à un procès équitable lors des trois audiences²⁰.

31. Les cas de harcèlement dont fait l'objet l'opposition sont considérés par beaucoup comme une volonté d'empêcher que se constitue une alternative politique unie lors des élections régionales de 2015 et de la campagne pour les élections générales de 2016.

32. Le 18 juillet 2013, le tribunal de Kirov a condamné M. Alexéi Navalny, qui était candidat à la mairie de Moscou, à cinq ans de privation de liberté pour des chefs d'accusation contestables. Lors des élections municipales du 8 septembre 2013²¹, M. Navalny a été battu par Serguéi Sobianine, le maire sortant qui se présentait sous l'étiquette du parti au pouvoir, mais il a néanmoins obtenu 27% des voix, soit bien plus que ce qui était escompté à l'origine. M. Navalny et ses codéfendeurs ont interjeté appel de leur condamnation devant la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg. Le 23 février 2016, la Cour a jugé que les défendeurs ont été privés des garanties fondamentales d'un procès équitable et qu'il y a donc eu violation de l'article 6 de la Convention (droit à un procès équitable). En particulier, elle a établi que le droit pénal avait été interprété de façon arbitraire au détriment des requérants car ils ont été condamnés pour des activités qui n'étaient pas distinctes d'activités commerciales normales. Notant que M. Navalny était une figure politique éminente, la Cour a conclu qu'en rejetant les allégations de poursuites politiques de celui-ci, les tribunaux russes eux-mêmes avaient fait craindre que le motif réel des poursuites et de la condamnation de M. Navalny soient de nature politique. Toutefois, étant donné que les articles 6 et 7 de la Convention applicables en l'affaire ne contenaient pas de restrictions implicites ou expresses pouvant faire l'objet d'un contrôle en vertu de l'article 18 de la Convention, la Cour a jugé que la requête de M. Navalny à ce titre était irrecevable²².

33. Le 17 novembre 2013, M. Navalny a été élu chef du parti de l'alliance populaire, lors du congrès de fondation de celui-ci. Par la suite le parti a pris le nom de Parti du progrès. Le 28 avril 2015, le ministère de

¹⁹ <https://www.hrw.org/news/2015/07/09/russia-crackdown-election-monitors>.

²⁰ <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/05/russian-opposition-protesters-locked-up-after-bolotnaya-anniversary-pickets/>.

²¹ Etant donné que l'accusation a fait appel de la condamnation de M. Navalny le 18 juillet, la décision n'a pas encore pris effet et M. Navalny a conservé son droit d'être candidat à la mairie de Moscou.

²² CEDH 071 (2016).

la Justice a annoncé que le Parti du progrès avait été radié de la liste des partis autorisés. Son enregistrement légal a en effet été annulé parce que le parti n'a pas réussi à enregistrer dans les délais prescrits ses antennes régionales. La décision a été prise dix jours après l'annonce de la création d'un nouveau mouvement d'opposition au sein duquel le RPR-PARNAS, le Parti du progrès et quatre autres partis se sont unis en une plateforme conjointe pour les élections régionales de 2015 et les élections générales de 2016.

34. Le 30 décembre 2014, M. Navalny a été condamné à 3 ans et demi de privation de liberté avec sursis parce qu'il aurait détourné de l'argent dans le cadre d'un contrat de distribution conclu par sa société avec la société Yves Rocher. Dans la même affaire, son frère a été condamné à 3 ans et demi de privation de liberté. Les poursuites et la condamnation étaient contestables²³ et, selon les frères Navalny, qui ont exercé une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme, elles étaient de nature politique. En raison de ses condamnations, M. Navalny n'a pu se présenter aux législatives de 2016.

35. Le 13 septembre 2015, des élections régionales ont eu lieu en Russie²⁴. Le principal mouvement d'opposition conduit par RPR-PARNAS s'est heurté à un refus d'enregistrement dans la plupart des régions et n'a pu présenter de candidats que dans la Région de Kostroma où il n'a pas dépassé le seuil électoral le jour du scrutin. La conduite de ces élections a été critiquée par les observateurs internes du scrutin. Dans sa déclaration finale sur l'observation des élections régionales de 2015 par des volontaires, Golos²⁵ a déclaré que « la plupart des résultats du scrutin étaient prédéterminés par les décisions et les actes des autorités et des commission électorales chargées de la tenue des élections au stade de la désignation et de l'enregistrement des candidats et des partis, ainsi que lors de la campagne électorale ».

36. Le 5 septembre 2016, le centre Levada, institut de sondage indépendant très respecté, a été inscrit sur la liste des « agents étrangers » par le ministère de la Justice. Le directeur du Centre Levada a estimé que cette décision, prise quinze jours avant le scrutin, relevait de la « censure politique » et qu'elle était désastreuse pour le Centre Levada, car celui-ci ne pourrait plus continuer de fonctionner.

37. Ces actes, combinés à la répression qui pèse sur les ONG et leur travail, ont entraîné une dégradation de l'environnement politique en Russie. Cela est d'autant plus regrettable que cette évolution de la situation nuit à un certain nombre d'améliorations du cadre électoral qui ont été relevées.

38. Le 18 septembre 2016, des élections législatives ont eu lieu en Fédération de Russie dans le nouveau cadre électoral qui est censé tenir compte d'un certain nombre de recommandations formulées par les précédentes missions d'observations des élections, y compris celle de l'Assemblée. Les élections ont eu lieu dans le cadre d'un nouveau système majoritaire – proportionnel mixte. Le seuil de l'élément proportionnel a été abaissé de 7 à 5%, ce qui, bien que ce chiffre soit encore élevé, est une amélioration recommandée par les observateurs internationaux. En outre, les conditions d'enregistrements des partis ont été assouplies si bien que 60 des 74 partis enregistrés en Russie ont pu s'inscrire pour le scrutin. RPR-PARNAS a été enregistré lui aussi. Ainsi que cela a été déjà indiqué, le Parti du progrès s'est heurté à un refus d'enregistrement en tant que parti et n'a pu participer au scrutin. Il convient de saluer le fait que des candidatures indépendantes soient maintenant autorisées pour les élections au scrutin majoritaire. Toutefois, les candidats indépendants doivent présenter les signatures d'au moins 3% des électeurs éligibles de la circonscription où ils veulent se présenter, mais cette condition s'est révélée difficile à satisfaire pour beaucoup d'entre eux²⁶. Le 28 mars 2016, s'est produit un fait qui a eu une influence positive sur la confiance envers l'administration chargée des élections - traditionnellement fort discréditée : l'ex-Médiatrice Ella Pamfilova a été élue présidente de la Commission électorale centrale de la Fédération de Russie en remplacement du très controversé Vladimir Tchourov.

39. La Fédération de Russie a invité sans conditions préalables le BIDDH / OSCE à déployer une mission internationale pour observer les élections législatives du 18 septembre 2016. Malheureusement, aucune invitation n'a été envoyée à cette fin à l'Assemblée parlementaire.

40. Le parti « Russie unie » du Président Poutine a remporté les élections avec 54% des voix et 343 sièges à la Douma d'Etat, ce qui constitue une augmentation considérable du nombre de mandats par rapport aux élections précédentes, où « Russie unie » avait obtenu 49% des voix et 238 sièges. Le parti « Russie juste » a obtenu 6% des voix et le parti communiste et le Parti libéral démocrate de Russie (LDPR),

²³ La société Yves Rocher a nié elle-même que de l'argent ait disparu ou ait été perdu.

²⁴ Il s'agissait d'élire 21 gouverneurs et dans onze régions, un nouveau parlement.

²⁵ <http://www.golosinfo.org/en/articles/47471>.

²⁶ Mission d'observation du BIDDH / OSCE des élections législatives fédérales du 18 septembre 2016, rapport intérimaire, 8-29 août.

un peu plus de 13% chacun. Ces partis sont considérés comme soutenant le Président Poutine. Les principaux partis d'opposition « Yabloko » et RPR-PARNAS n'ont pas réussi à franchir le seuil de 5% applicable au scrutin à la proportionnelle pour entrer au Parlement.

41. Les observateurs de l'OSCE ont déclaré que les élections avaient été plus transparentes que les précédentes, mais « *qu'il subsistait des problèmes liés aux engagements démocratiques* ». En particulier, ils ont considéré que « *le cadre légal peut servir de base appropriée pour la conduite des élections. Cependant, les engagements démocratiques sont toujours compromis et l'environnement électoral a été terni par les restrictions aux libertés fondamentales et aux droits politiques, et par le contrôle sévère exercé sur les médias et sur la société civile* »²⁷. Le jour du scrutin, le vote s'est bien déroulé, mais de nombreuses violations, y compris du bourrage d'urnes et des irrégularités procédurales lors du dépouillement, ont été constatées par les observateurs internationaux et internes. Selon l'organisation d'observateurs internes Golos, les violations étaient de moindre importance qu'en 2011, mais les élections étaient toujours « loin de pouvoir être considérées comme libres et équitables »²⁸.

V. Liberté d'expression et liberté des médias

42. La Russie se trouve en 148^e position sur 180 au Classement mondial de la liberté de la presse de 2016 de l'ONG Reporters sans frontières, selon lequel les pressions exercées sur les médias indépendants n'ont cessé de s'aggraver depuis que Vladimir Poutine est revenu au Kremlin en 2012²⁹. Amnesty International³⁰ et Freedom House³¹ estiment que la liberté des médias est restée fort restreinte en raison d'un contrôle direct de l'Etat et de l'autocensure, le gouvernement définissant la politique éditoriale des chaînes de télévision possédées par l'Etat, qui dominent le paysage médiatique, tandis que les quelques médias indépendants du pays se débattent pour continuer de fonctionner malgré les pressions politiques.

43. L'annexion de la Crimée par la Russie et sa participation au conflit de l'Est de l'Ukraine, ainsi que le lancement de frappes aériennes en Syrie en septembre 2015 ont été accompagnés d'un durcissement des restrictions visant à empêcher l'expression d'opinions dissidentes et de pressions exercées sur les médias indépendants. Le contrôle étatique des médias a été élargi par des moyens juridiques et économiques, mais aussi par une censure sélective et le recours à la propagande dans le cadre d'une « guerre de l'information », ce que reflète l'intensification de la propagande nationaliste après l'intervention de la Russie en Ukraine. Dans ce contexte, la liste d'informations classifiées a été élargie en mai 2015 pour y faire figurer les informations sur les pertes militaires en temps de paix et les « opérations spéciales ». Celles-ci comprennent par exemple les opérations dans l'Est de l'Ukraine. Les violations sont passibles d'une peine maximale de huit ans de privation de liberté. La nouvelle mesure empêche les journalistes d'investigation de faire état de la mort de soldats russes en Ukraine.

44. Les autorités russes ont eu recours à des lois restrictives pour limiter la liberté d'expression. La « loi sur la lutte contre l'extrémisme » donne aux autorités russes de larges pouvoirs pour fermer les médias considérés comme diffusant des informations extrémistes. L'absence de clarté de la définition légale du mot extrémisme a conduit à une application abusive et arbitraire. Des obstacles juridiques ont gêné les médias indépendants, y compris les restrictions à la propriété par des étrangers de médias d'information, les avertissements, la révocation de licences, la fermeture de médias, et le blocage de sites internet et de plateformes en ligne.

45. Le Comité d'Etat chargé de la réglementation des communications, Roskomnadzor, publie régulièrement des mises en garde adressées à des journaux et à des sites internet. Deux mises en garde en un an peuvent conduire à la fermeture de l'organisation intéressée. En mai 2015, les amendes maximales pouvant être imposées à des organisations d'information russes accusées d'incitation à l'extrémisme ont été multipliées par dix dans la loi. Celle-ci prévoit désormais des amendes d'un million de roubles maximum pour avoir publié des matériels censés inciter ou justifier le terrorisme ou l'extrémisme (auparavant, ces amendes ne pouvaient dépasser 50 à 100 000 roubles). Roskomnadzor a annoncé que plus de 25 000 sites internet étaient inscrits dans ses registres depuis le mois d'avril 2016. Il estime qu'au total près de 600 000 sites sont actuellement bloqués en Russie parce qu'ils sont situés à la même adresse IP que des sites dont des informations sont censées être illégales³². Ces dispositions légales et leur application combinée ont conduit à un renforcement de l'autocensure au sein du milieu des journalistes et des médias.

²⁷ Mission internationale d'observation des élections, Premiers constats et conclusions, p. 1.

²⁸ <http://www.bbc.com/news/world-europe-37403242>.

²⁹ <https://rsf.org/en/russia>.

³⁰ <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/russian-federation/report-russian-federation/>.

³¹ <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/russia>.

³² <https://russiadigitalrights.org/>.

46. L'une des principales chaînes de télévision indépendantes qui critiquaient les autorités (*Dojd*), a failli être contrainte de cesser ses activités en février 2014 lorsque les fournisseurs d'accès au câble et au satellite ont fait savoir qu'ils ne pouvaient plus diffuser le signal de la chaîne. A la fin de 2015, *Dojd* a fait l'objet d'une inspection par le bureau du procureur et les autorités fiscales, qui aurait été décidée à la suite de demandes anonymes concernant le respect par la chaîne de la législation sur la lutte contre l'extrémisme et le terrorisme, la main-d'œuvre et la licence³³.

47. En mai 2016, trois rédacteurs en chef ont démissionné du groupe médiatique russe RBC en invoquant des pressions officielles sur le journalisme indépendant³⁴. Ces départs de rédacteurs ont été condamnés par la Fédération internationale des journalistes (*IFJ*) et par l'Union des journalistes de Russie (*SJR*).

48. A l'instar de la loi sur les agents étrangers, qui visent les organisations de la société civile, les autorités ont récemment ciblé les médias par une nouvelle loi réglementant les médias notamment en matière de financements étrangers. Ce texte est entré en vigueur le 1er janvier 2016. Il contraint les médias à signaler à Roskomnadzor tout financement qu'ils reçoivent de l'étranger. Les médias s'exposent à des amendes, voire risquent d'être dissous s'ils ne se conforment pas à cette exigence. La loi complète celle de 2014 qui limite à 20% la part des étrangers dans un média russe. Elle est très générale, car elle impose au personnel éditorial des médias, des sociétés de radiotélédiffusion et des éditeurs de notifier tous les trimestres à Roskomnadzor les montants reçus d'Etats étrangers, d'organisations internationales et d'organisations étrangères considérées comme des « agents étrangers » ou d'organisations non gouvernementales, de ressortissants étrangers, d'apatrides et d'organisations russes dont les participants et / ou les fondateurs relèvent des catégories précédentes.

49. La révision du cadre légal a aussi nui à la liberté d'expression en ligne. Des usagers qui ont utilisé internet pour exprimer des opinions critiques ont été mis en prison pour discours de haine ou extrémisme (c'est-à-dire pour des « actes pouvant menacer la sécurité nationale, encourager le terrorisme ou favoriser le racisme »). En septembre et en décembre 2015 par exemple, des tribunaux du Tatarstan, de Tomsk et de Krasnodar ont condamné respectivement deux militants et un blogueur à des peines de privation de liberté pour « incitation à la haine et à l'extrémisme » parce qu'ils avaient posté notamment des critiques en ligne d'actions de la Russie en Ukraine.

50. Le dernier texte de loi contre le terrorisme – la « loi Yarovaya » - renforce encore plus le contrôle des autorités sur les communications et soumet les réseaux sociaux aux mêmes dispositions légales que les médias pour ce qui est des infractions d'incitation au terrorisme et de complicité avec le terrorisme. Les opérateurs des télécommunications, les plateformes de blogs et les médias sociaux devront désormais conserver pendant six mois l'ensemble des communications et des conversations et les mettre à la disposition des autorités, y compris la police et le Service fédéral de sécurité (FSB). Dmitri Marinitchev, le Médiateur russe d'internet, a qualifié ce nouveau texte de loi de « sentence de mort des télécoms russes »³⁵.

51. Les autres textes de lois récemment adoptés comme la « loi sur la localisation des données », qui interdit aux usagers russes de stocker des données personnelles sur des serveurs étrangers, la « loi sur le droit à l'oubli » imposant aux moteurs de recherche d'internet de supprimer des informations à la demande de personnes et la nouvelle loi imposant aux agrégateurs de contenus – propriétaires de moteurs de recherche d'internet – intéressant plus d'un million d'utilisateurs par jour de vérifier la véracité des informations « publiquement importantes » avant de les diffuser sont des ingérences gouvernementales dans la diffusion électronique d'informations.

52. Ajoutés les uns aux autres, ces faits menacent la liberté des médias et la liberté d'expression et sont une grave source de préoccupation dans la mesure où ils constituent une régression de l'environnement démocratique global. Dans ces conditions, il importe de souligner l'importance de l'arrêt rendu en mai 2016 par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Nadtoka c. Russie*³⁶, où la Cour a constaté une violation de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'affaire concernait la condamnation pénale pour outrage d'un journaliste et du rédacteur en chef du journal où l'article contesté avait été publié. La Cour a jugé que l'article litigieux avait visé à dénoncer la corruption du maire de

³³ [Entrée](#) de la plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes.

³⁴ <https://www.theguardian.com/media/greenslade/2016/may/17/three-russian-editors-resign-amid-threats-to-press-freedom>.

³⁵ <https://rsf.org/en/news/draconian-new-law-tightens-control-over-communication-russia>.

³⁶ [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163648#{"itemid":\["001-163648"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163648#{).

Novotcherkassk, ce qui était une question intéressant l'opinion, et que la discussion sur le sujet avait contribué à alimenter le débat politique.

53. Il a été rapporté que les défenseurs des droits de l'homme et les journalistes courent toujours des risques quand ils œuvrent dans le Caucase du Nord, où ils subissent du harcèlement, des menaces et des violences. La question des droits de l'homme dans le Caucase du Nord fait l'objet d'un rapport élaboré au sein de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'APCE. C'est pourquoi, malgré l'importance de cette question, nous ne mettrons pas l'accent sur celle-ci dans le présent rapport.

VI. Prééminence du droit (dont l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et le recours à des poursuites pénales pour supprimer l'opposition)

54. La prééminence du droit et en particulier l'indépendance du pouvoir judiciaire et le droit à un procès équitable sont au centre de l'attention de l'Assemblée depuis longtemps. Si on ne peut que se féliciter des améliorations dues aux réformes menées par les autorités avec l'aide du Conseil de l'Europe, comme la mise en place d'un système d'aide juridictionnelle gratuite, plusieurs préoccupations demeurent. Une analyse et une évaluation complètes du respect de la prééminence du droit et de l'indépendance du pouvoir judiciaire en Fédération de Russie ne relèvent pas de la présente note d'information. Le 12 novembre 2013, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Nils Muižnieks, a publié son rapport sur ce sujet après s'être rendu en Fédération de Russie. Si elles ne sont pas exhaustives, ses conclusions demeurent largement valables. Le 25 février 2016, M. Muižnieks a publié, avec ses deux prédécesseurs, MM. Thomas Hammarberg et Alvaro Gil-Robles, une tribune dans le *Komersant* sur l'administration de la justice et le fonctionnement du système judiciaire. Tout en saluant un certain nombre de réformes entreprises par les autorités russes, ils ont mis en évidence quatre grands problèmes qui font obstacle à la mise en place d'un système judiciaire « accessible, transparent, efficace et crédible » en Fédération de Russie qui serait conforme aux normes européennes. Ces problèmes sont les suivants : la non-exécution de décisions judiciaires nationales et internationales, les obstacles au système de protection des droits de l'homme, l'absence d'indépendance du pouvoir judiciaire et les pouvoirs excessifs du ministère public.

55. Dans de précédents rapports de suivi, l'Assemblée s'est régulièrement déclarée préoccupée par l'absence d'indépendance du pouvoir judiciaire et par la vulnérabilité de ce système aux pressions et aux ingérences externes et internes. Les procédures et l'issue d'un certain nombre de procès récents très médiatisés et sujets à controverse, comme ceux de Nadiya Savchenko et du réalisateur Oleh Sentsov, ont soulevé des questions concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire et accordé foi aux allégations selon lesquelles ces procès avaient un motif politique. Comme il est indiqué dans les parties ci-dessus, des poursuites pénales sont de plus en plus engagées contre des militants d'ONG et des partis et des mouvements politiques qui critiquent les autorités et leurs politiques. Dans ce contexte, il convient de noter que le Centre des droits de l'homme Mémorial a dressé en octobre 2015 une liste non-exhaustive³⁷ de 50 personnes, qu'il considère comme des prisonniers politiques, détenues ou emprisonnées sur la base d'accusations à caractère politique.

56. Le 17 septembre 2015, la Cour européenne des droits de l'homme a statué, en l'affaire *Kovyazin et autres c. Russie*, que le droit des requérants, arrêtés dans le contexte des manifestations dites de Bolotnaïa contre de présumées manipulations de l'élection présidentielle de 2011, avait été bafoué au regard de l'article 5 (droit à la liberté et à la sûreté) de la Convention européenne des droits de l'homme. De plus, le 5 janvier 2016, la Cour a conclu, en l'affaire *Frumkin c. Russie* qui concernait aussi les manifestations de la place Bolotnaïa à la violation de l'article 11 (liberté de réunion et d'association), de l'article 5 (droit à la liberté et à la sûreté) et de l'article 6 (droit à un procès équitable). Comme il est indiqué ci-dessus, dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire *Navalny et Ofitserov c. Russie*, la Cour a relevé que les poursuites judiciaires dirigées contre M. Navalny donnaient à penser que leur véritable raison et celle de la condamnation de M. Navalny étaient politiques.

57. Comme le Commissaire aux droits de l'homme l'a fait observer, outre son manque d'indépendance, le système judiciaire favorise trop les poursuites, ce qui ne laisse pas d'être préoccupant s'agissant de l'égalité des armes entre le ministère public et la défense et donc de l'équité des procès. Ces préoccupations sont mises en évidence par le taux de condamnation actuel qui est de 99,5 %.

58. Au 1^{er} juillet 2016, 10 446 requêtes contre la Russie étaient toujours pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme. En 2015, la Cour a rendu 116 arrêts dans des affaires contre la Russie ; dans 106, elle a constaté au moins une violation de la Convention européenne des droits de l'homme. A la

³⁷ <http://us6.campaign-archive2.com/?u=0beb3097c1&id=b5de2e6555&e=9baac6221d>.

date de rédaction du présent document, l'exécution de 1668 arrêts demeure pendante et fait l'objet d'un monitoring de la part du Comité des Ministres. En particulier, la non-exécution de décisions judiciaires nationales et internationales a été une des raisons récurrentes de la condamnation de la Russie par la Cour, de même que les mauvais traitements et la violation du droit à la vie.

59. En juillet 2015, la Cour constitutionnelle russe a déclaré qu'aucun traité ou convention internationale ne primait la souveraineté nationale et que les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme ne devaient être confirmées que si elles n'étaient pas contraires à la législation russe. Cette décision de la Russie de ne pas respecter ses obligations internationales a été transcrite dans la législation par des amendements à la loi constitutionnelle sur les arrêts des cours internationales, qui ont été adoptés et promulgués en décembre 2015. Conformément à ces amendements, lorsqu'elle constate qu'un arrêt de cour internationale est contraire à la Constitution, la Cour constitutionnelle peut considérer que l'exécution dudit arrêt est entièrement ou partiellement impossible et qu'ainsi aucune action destinée à son exécution ne peut être prise. La loi confère ainsi à la Cour constitutionnelle le pouvoir de passer outre un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme et de s'opposer à son exécution dans le cadre de la Constitution russe. Cette évolution pose de nombreux problèmes au regard des obligations qui incombent à la Russie en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme.

60. Le 2 février 2016, le ministère de la Justice de la Fédération de Russie a fait appel devant la Cour constitutionnelle russe de l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Anchugov et Gladkov c. Russie*³⁸, dans lequel la Cour avait statué que la privation totale des détenus condamnés de leur droit de vote était contraire à la Convention (article 3, Protocole n° 1). Le 19 avril 2016, la Cour constitutionnelle russe a statué qu'il était impossible d'exécuter l'arrêt en l'affaire *Anchugov et Gladkov* concernant la modification de la législation afin d'exclure de la privation du droit de vote certaines catégories de personnes condamnées purgeant une peine de prison, infirmant ainsi la décision de la Cour européenne des droits de l'homme.

61. Dans son avis sur les amendements à la loi sur la Cour constitutionnelle³⁹, la Commission de Venise émet de sérieux doutes sur la compatibilité de ces amendements avec les obligations contractées par la Russie en droit international, notamment l'article 46 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle souligne notamment que la Cour constitutionnelle russe ne devrait pas être investie de la compétence de déclarer non exécutoire une décision internationale ou d'apprécier la constitutionnalité d'une mesure individuelle d'exécution, comme la condamnation au versement d'une satisfaction équitable. Pour ce qui est de la décision de la Cour constitutionnelle concernant l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Anchugov et Gladkov c. Russie*, la Commission de Venise précise qu'au cas où une mesure générale ordonnée par la Cour ne serait pas conforme à la Constitution en vigueur, la Russie devra modifier sa Constitution pour respecter ses obligations internationales⁴⁰.

62. Il convient de souligner que la pleine exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme est un engagement international que la Fédération de Russie a contracté au titre de la Convention européenne des droits de l'homme et qu'elle a l'obligation de respecter strictement. C'est là une obligation fondamentale pour tous les membres du Conseil de l'Europe. Il n'est pas acceptable qu'une obligation impérieuse fasse l'objet de décisions individuelles de la Cour constitutionnelle d'un Etat membre. Le respect de la Convention est un principe absolu et cette obligation doit être honorée inconditionnellement. Nous recommandons donc vivement une modification rapide de la loi aux fins du plein respect des normes européennes.

VII. Liberté de réunion et droits de l'homme

63. Ces dernières années, le droit à la liberté de réunion a été réduit sous l'effet de modifications de la législation, et de réactions disproportionnées de la police, dont l'usage de la force et des arrestations régulières. L'autorisation d'organiser des rassemblements de rue a souvent été refusée ou accordée uniquement dans des endroits excentrés et la violation des interdictions a donné lieu à de fortes amendes et à des détentions⁴¹. Cette évolution a eu une influence paralysante sur l'exercice du droit de réunion⁴².

64. Dans sa Résolution 2116 (2016) de mai 2016 intitulée « Empêcher de toute urgence les violations des droits de l'homme lors des manifestations pacifiques », l'Assemblée constate avec préoccupation les

³⁸ [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122260#{"itemid":\["001-122260"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122260#{)

³⁹ [CDL-AD\(2016\)016](#).

⁴⁰ Ibid, paragraphe 23.

⁴¹ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/russia>.

⁴² <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/russian-federation/report-russian-federation/>.

récentes restrictions légales imposées au droit à la liberté de réunion en Fédération de Russie, avec la modification de la loi relative aux rassemblements publics qui autorise le placement en détention de toute personne participant à une réunion publique non autorisée. Les modifications de 2014 de la loi relative aux rassemblements publics autorisent en effet le placement en détention de toute personne participant à une réunion publique non autorisée et engagent la responsabilité pénale de toute personne considérée comme ayant enfreint la loi plus de deux fois en 180 jours. Les modifications prévoient aussi de nouvelles sanctions administratives en cas de violation des règles de réunion.

65. Ce nouveau cadre juridique restrictif a été adopté en réaction aux événements de la place Bolotnaïa de 2012. Comme il est indiqué précédemment, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré, dans l'arrêt qu'elle a rendu le 5 janvier 2016 en l'affaire *Frumkin c. Russie*⁴³, que dans le contexte de ces événements, les autorités n'avaient pas respecté les exigences minimales liées à leurs obligations de communiquer avec les dirigeants du rassemblement, qui constituaient une partie essentielle de l'obligation positive de garantir la conduite pacifique du rassemblement et que l'arrestation, la détention et la condamnation administrative de M. Frumkin étaient en disproportion flagrante avec le but visé. Elle a aussi noté que l'arrestation, la détention et la condamnation administrative concomitante du requérant et le grand nombre d'arrestations ne pouvaient qu'avoir découragé d'autres partisans de l'opposition et le grand public de participer à des manifestations et plus généralement à des débats politiques ouverts⁴⁴.

66. Le cadre juridique s'est détérioré avec l'adoption de la série récemment signée d'amendements contre l'extrémisme (la loi Yarovaya) sur la base de laquelle le fait d'encourager la population à prendre part à des « émeutes » est devenu une infraction passible de cinq à 10 années de prison. La « loi Yarovaya » confère aussi d'autres prérogatives aux forces de l'ordre russes et limite encore les droits à la liberté d'expression, d'association et de réunion. Elle prévoit aussi des restrictions aux pratiques religieuses et interdit la plupart des « activités missionnaires », dont le prosélytisme, le prêche, la prière ou la diffusion de matériels religieux en dehors de « lieux spécifiés ». A ce sujet, nous avons appris que des témoins de Jéhovah font l'objet de poursuites pour activité extrémiste qui semble se limiter à la présence à des services religieux et à la pratique de leur foi.

67. C'est dans ce contexte général que s'inscrit la récente loi fédérale portant modification de certains textes législatifs de la Fédération de Russie qui établit le fondement juridique de l'utilisation par le service fédéral de sécurité d'équipements militaires, d'armes et de « moyens spéciaux », ce qui est préoccupant. Cette loi a été promulguée par le Président Poutine le 30 décembre 2015⁴⁵. Le Conseil présidentiel russe des droits de l'homme lui-même a appelé le Président à ne pas donner effet aux amendements qui permettent au FSB d'ouvrir le feu sur la foule dans certaines circonstances précises et éventuellement sans avertissement, en violation des droits à la vie et à la santé⁴⁶.

68. Le 7 décembre 2015, le militant, Ildar Dadin, a été condamné à trois ans de prison par un tribunal de Moscou pour avoir participé à plusieurs manifestations dans la rue contre le gouvernement, quoique pacifiques, ce qui a fait de lui le premier militant condamné en application de la législation de 2014 sur les manifestations. Amnesty International a dénoncé cette condamnation, y voyant une utilisation de la loi relative aux rassemblements publics « pour envoyer directement en prison des manifestants pacifiques »⁴⁷. En 2015, plus de 640 personnes ont été détenues et accusées d'avoir participé à des rassemblements non autorisés⁴⁸.

69. Il a été rapporté que la loi fédérale de 2013, qui érige en infraction la « promotion de relations sexuelles non traditionnelles parmi les mineurs », a été utilisée pour interdire des manifestations en faveur des droits des personnes LGBT⁴⁹. Le droit de réunion a souvent été refusé aux militants LGBTI même si dans un arrêt de 2014, la Cour suprême russe a statué que les personnes LGBTI devraient être autorisées à mener des activités publiques⁵⁰. Le refus, en 2015, d'autoriser une Marche des fiertés à Moscou pour la 10^e année consécutive est contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui, dans des cas analogues, a estimé que ces refus étaient discriminatoires et contraires à la liberté de réunion.

⁴³ *Frumkin c. Russie*, requête n° 74568/12, arrêt du 5 janvier 2016.

⁴⁴ *Ibid*

⁴⁵ <http://en.kremlin.ru/acts/news/51089>.

⁴⁶ <http://www.rferl.org/articleprintview/27459140.html>;

http://eng.ombudsmanrf.org/events/news/news_of_the_commissioner/view/discussion_with_human_rights_activists_of_amendments_to_law_on_federal_security_service.

⁴⁷ <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/12/russia-peaceful-activist-sentenced-under-repressive-new-law-must-be-released/>.

⁴⁸ <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=22566&lang=FR>.

⁴⁹ <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/russia>.

⁵⁰ <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/#wrapper>.

La question plus large des droits des personnes LGBTI ne relève pas de la présente note et mérite d'être étudiée plus avant.

70. La liberté de réunion et la possibilité de faire librement campagne dans tout le pays dans le contexte des élections législatives de septembre 2016 ont suscité des inquiétudes⁵¹. L'application restrictive de la législation relative aux libertés d'association, de réunion et d'expression remet en cause le déroulement d'élections démocratiques. Dans sa déclaration relative aux constats et aux conclusions préliminaires, la mission d'observation électorale du BIDDH/OSCE relève « un traitement inégal des candidats par les autorités locales et des limitations de la liberté de réunion de certains partis de l'opposition dans certaines régions. La procédure de notification des événements de campagne a été appliquée de manière sélective par les autorités locales pour refuser dans les faits l'autorisation aux candidats d'organiser des rassemblements ou pour l'assujettir à certaines conditions par exemple un changement du lieu de rassemblement moins favorable au candidat »⁵².

VIII. Conclusions

71. Nous avons donné un aperçu dans la présente note des principales évolutions observées en Fédération de Russie ces 30 derniers mois en ce qui concerne la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit. Comme il est indiqué dans l'introduction, nous ne prétendons pas être exhaustifs et nombre des problèmes mentionnés méritent une analyse et une étude plus approfondies, de préférence à l'occasion de missions d'information menées dans le cadre de la procédure de suivi qui permettraient d'échanger des informations et des idées avec tous les acteurs concernés.

72. D'une manière générale, si nous avons pu relever des progrès sur certains points examinés, les faits récents sont dans l'ensemble préoccupants. La situation s'est détériorée en ce qui concerne en particulier l'environnement démocratique et l'espace laissé à la société civile pour exercer ses droits à la liberté d'expression et d'association. Pour faire face à ces préoccupations et contrer les tendances que nous avons décrites, la procédure de suivi engagée avec la Fédération de Russie et notre dialogue avec tous les acteurs concernés devraient non seulement se poursuivre sans tarder mais aussi être intensifiés, en particulier si la délégation russe doit de nouveau participer pleinement aux travaux de l'Assemblée. Pour notre part, nous sommes tout à fait prêts à poursuivre nos activités en notre qualité de corapporteuses pour la Fédération de Russie et à nous rendre dans le pays dès que possible. La présente note d'information constitue une bonne base pour discuter avec nos homologues et reprend certaines des priorités de notre coopération dans le cadre de la procédure de suivi.

⁵¹ <http://www.osce.org/odihr/elections/russia/251486?download=true>.

⁵² <http://www.osce.org/odihr/elections/russia/265186?download=true>.