



La loi sur le statut des « organisations indésirables » méconnaît la Convention

L'arrêt [Andrey Rylkov Foundation et autres c. Russie](#) (requête n° 37949/18 et 84 autres) concerne la qualification d'« organisations indésirables » imposée par le gouvernement russe à quatre organisations requérantes et les poursuites menées contre des personnes physiques pour implication dans les activités d'autres organisations ayant également été qualifiées d'« indésirables ».

Ce jour, la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

Violation de l'article 11 (liberté de réunion et d'association) de la Convention européenne des droits de l'homme, à l'égard des organisations Free Russia Foundation, Ukrainian World Congress, Association of Schools of Political Studies et Společnost svobody informace, z.s., et

Violation de l'article 10 (liberté d'expression) et de l'article 11 à l'égard de tous les requérants qui ont été condamnés pour leur implication dans les activités d'« organisations indésirables ».

La Cour juge en particulier que la disposition législative régissant la qualification d'« organisation indésirable » ne répondait pas à l'exigence de « qualité de la loi » dès lors qu'elle ne précisait pas les actions qui, par ailleurs légitimes, pouvaient conduire une organisation à être qualifiée d'« indésirable » ou à se voir infliger des sanctions.

Principaux faits

Les requérantes sont quatre organisations ayant été qualifiées d'« indésirables » (Free Russia Foundation, basée à Washington D.C. ; Ukrainian World Congress, basée à Toronto ; l'Association des écoles d'études politiques du Conseil de l'Europe, basée à Strasbourg ; Společnost Svobody Informace, z.s., basée à Prague), trois organisations basées en Russie (Andrey Rylkov Foundation for the Protection of Health and Social Justice, Ekologicheskaya Vakhta Po Severnomu Kavkazu, Akoo Molodyye Zhurnalisty Altaya) et de nombreux ressortissants russes.

Une loi russe promulguée en 2015 a donné au Procureur général le pouvoir de qualifier d'« organisation indésirable » toute entité non russe dont il estime qu'elle porte atteinte aux fondements de l'ordre constitutionnel, des capacités de défense ou de la sécurité nationale de la Russie.

Cette qualification entraîne d'importantes restrictions pour l'organisation concernée, qui se voit notamment interdire d'avoir des bureaux et de mener des projets en Russie, d'utiliser des comptes bancaires russes et de diffuser du contenu dans les médias, ainsi qu'en ce qui concerne l'accès du public à son site internet depuis la Russie. En 2021, des ressortissants russes se sont également vu interdire de participer aux activités d'une « organisation indésirable », alors même qu'ils ne résidaient pas en Russie. Les sanctions allaient de simples amendes à des peines de prison ou de travaux forcés.

Les quatre organisations requérantes – Free Russia Foundation, Ukrainian World Congress, l'Association des écoles d'études politiques du Conseil de l'Europe, et Společnost svobody informace – ont toutes été qualifiées d'organisations indésirables. Les autres requérants ont été condamnés pour implication dans les activités d'organisations ayant également été qualifiées d'« indésirables », notamment Open Society Institute et Open Russia.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant les articles 10 (liberté d'expression) et 11 (liberté de réunion et d'association), les quatre organisations requérantes qualifiées d'« indésirables » soutenaient que les critères de cette qualification étaient imprévisibles et avaient porté atteinte à leur liberté d'expression ainsi qu'à leur liberté d'association.

Invoquant également les articles 10 et 11, les autres requérants se plaignaient de leur condamnation pour implication dans les activités d'organisations « indésirables ».

Les requêtes ont été introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme entre le 17 juillet 2018 et le 31 juillet 2023.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges, composée de :

Pere **Pastor Vilanova** (Andorre), *président*,
Jolien **Schukking** (Pays-Bas),
Georgios A. **Serghides** (Chypre),
Darian **Pavli** (Albanie),
Ioannis **Ktistakis** (Grèce),
Andreas **Zünd** (Suisse),
Diana **Kovatcheva** (Bulgarie),

ainsi que de Olga **Chernishova**, *greffière adjointe de section*.

Décision de la Cour

[Articles 10 et 11 en ce qui concerne les organisations requérantes qualifiées d'« indésirables »](#)

Le fait, pour une organisation, d'être qualifiée d'« indésirable », entraîne des conséquences juridiques et pratiques aboutissant à une interdiction totale de ses activités en Russie. Ces conséquences ont constitué une ingérence dans l'exercice des droits des organisations requérantes au titre de l'article 11 mais aussi de l'article 10, dans la mesure où les interdictions qui les ont frappées portaient sur leurs déclarations publiques et leurs moyens d'expression. La question est de savoir si cette « ingérence » était « prévue par la loi ».

Pour que la condition de prévisibilité (« prévue par la loi ») soit remplie, il faut que l'ingérence dans l'exercice des droits ait reposé sur une base légale et que cette base légale ait été d'une part aisément accessible et d'autre part formulée avec une précision suffisante pour permettre à chacun de prévoir les conséquences qu'une action donnée pourrait entraîner.

En l'espèce, les quatre organisations requérantes ont été sanctionnées pour un large éventail d'activités jugées inacceptables par les autorités. Au nombre de ces activités figurait notamment le fait d'avoir des liens avec des responsables ou des organisations étrangers ayant antérieurement été qualifiés d'« indésirables » ou d'« agents étrangers », comme certains membres du conseil d'administration de Free Russia Foundation qui avaient par le passé été employés par le Département d'État américain. Parmi les actions ayant conduit à cette qualification, on peut citer des rapports de colloques critiques à l'égard des autorités russes, des activités de formation de militants, et l'adhésion au « modèle européen de démocratie ».

Les autorités n'ont pas allégué que ces activités étaient contraires à la législation. Les organisations requérantes n'ont pas fait l'objet d'accusations d'incitation à la violence, d'atteinte aux principes démocratiques ou d'atteinte à l'intégrité des élections.

La Cour prend note des vives critiques formulées par la Commission de Venise en ce qui concerne, d'une part, l'absence de critères spécifiques d'identification des comportements répréhensibles des ONG et, d'autre part, l'emploi de termes vagues et imprécis pour définir les motifs pouvant justifier la qualification d'« indésirable ». Elle estime que ces insuffisances ont rendu l'application de la loi imprévisible.

La Cour juge que les dispositions légales relatives aux « organisations indésirables » n'étaient pas formulées avec une précision suffisante pour permettre aux organisations requérantes de prévoir que leurs actions, normalement légales, aboutiraient à leur qualification d'« indésirables » et à l'interdiction de leurs activités en Russie. Les recours en justice engagés par les requérants n'offraient pas de garanties adéquates contre le pouvoir discrétionnaire, presque illimité, qui est reconnu aux autorités exécutives en la matière. L'ingérence dans l'exercice des droits des organisations requérantes n'a donc pas rempli le critère de prévisibilité (« prévue par la loi »).

Il y a donc eu violation de l'article 11 de la Convention, interprété à la lumière de l'article 10, à l'égard de ces quatre organisations requérantes.

Articles 10 et 11 en ce qui concerne les requérants poursuivis pour leurs liens avec des « organisation indésirables »

La Cour juge que les poursuites engagées contre les requérants et leur condamnation pour implication dans les activités d'organisations qualifiées d'« indésirables » ont constitué une ingérence dans l'exercice par eux de leur droit à la liberté d'association.

La Cour relève que les requérants ne se sont livrés à aucun comportement qui eût été interdit par le droit russe s'ils n'avaient pas par ailleurs été accusés d'être liés à une organisation qualifiée d'« indésirable ». Elle constate qu'ils ont en réalité exercé leurs droits légitimes à la liberté d'expression, de réunion et d'association consacrés par la Convention en partageant des contenus sur les réseaux sociaux, en faisant campagne pour des causes sociales et politiques et en participant à des événements et des forums. La loi en application de laquelle les requérants ont été condamnés n'ayant pas précisé ce qui constituait une « implication » dans les activités d'« organisations indésirables » susceptible de donner lieu à une condamnation, l'article 20.33 du code des infractions administratives ne répondait pas à l'exigence de « qualité de la loi ».

La Cour relève en outre que les autorités internes n'ont pas établi de manière convaincante l'identité de l'organisation britannique interdite Open Russia, ni celle du mouvement russe éponyme, et qu'elles ont également sanctionné les requérants pour avoir partagé des hyperliens vers des sites Internet d'« organisations indésirables » qui avaient été publiés de nombreuses années avant d'être ainsi qualifiés par les autorités. La Cour considère que le fait d'imposer aux requérants la responsabilité de prévoir des qualifications futures ou de contrôler leurs sites Internet afin de s'assurer que des éléments précédemment partagés n'ont pas été rétrospectivement classés comme liés à une organisation « indésirable » avait un « effet dissuasif » disproportionné sur leur liberté d'expression.

Dans l'ensemble, il y a donc eu violation des articles 10 et 11 de la Convention à l'égard des requérants ayant été condamnés pour implication dans les activités d'« organisations indésirables ».

Autres articles

Compte tenu des conclusions auxquelles elle est parvenue, la Cour juge qu'il n'y a pas lieu de statuer sur les griefs formulés sous l'angle d'autres articles.

Satisfaction équitable (Article 41)

Les montants que la Cour déclare devoir être versés par la Russie aux requérants au titre du dommage matériel, du dommage moral et des frais et dépens sont indiqués dans l'[arrêt](#).

Article 46 (force obligatoire et exécution des arrêts)

La Cour rappelle que la cessation de la qualité de membre du Conseil de l'Europe d'une Partie contractante n'exonère pas celle-ci de son obligation de coopérer avec les organes de la Convention. Elle ajoute que le Comité des Ministres continue de surveiller l'exécution des arrêts de la Cour rendus contre la Russie et que celle-ci est tenue de les exécuter.

L'arrêt n'existe qu'en anglais.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHR_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

Contacts pour la presse

echrpess@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Les demandes des journalistes peuvent être formulées auprès de l'Unité de la presse par courriel ou téléphone.

Neil Connolly (tel : + 33 3 90 21 48 05)

Tracey Turner-Tretz (tel : + 33 3 88 41 35 30)

Denis Lambert (tel : + 33 3 90 21 41 09)

Inci Ertekin (tel : + 33 3 90 21 55 30)

Jane Swift (tel : + 33 3 88 41 29 04)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.