



Multiplés violations de la Convention européenne découlant de mesures coordonnées à grande échelle visant à démanteler le réseau Navalnyy en Russie

L'affaire [Anti-Corruption Foundation \(FBK\) et autres c. Russie](#) (requêtes n^{os} 13505/20 et 138 autres) concerne une accumulation de mesures prises à partir de 2019 contre des organisations liées à Aleksey Navalnyy, des membres de sa famille, ses collaborateurs et leurs familles. Ces mesures incluaient des perquisitions coordonnées à grande échelle de domiciles et de bureaux, la saisie de biens lors de ces perquisitions, le gel de comptes bancaires, la classification de la FBK comme « agent étranger » puis sa qualification, ainsi que celle des autres organisations requérantes, d'« extrémiste ». S'ensuivirent la dissolution de certaines des organisations requérantes et l'incrimination de toute activité liée à elles.

Dans l'arrêt de chambre¹ rendu ce jour, la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, pour l'ensemble des 139 requêtes, qu'il y a eu des **violations des articles 8 (droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance), 11 (liberté d'association) et 18 (limitation de l'usage des restrictions aux droits)** de la Convention européenne des droits de l'homme et de **l'article 1 du Protocole n° 1 (protection de la propriété)** à la Convention.

La Cour juge en particulier que les mesures en question s'inscrivaient dans une action concertée d'une ampleur sans précédent visant à frapper au cœur et à éliminer l'opposition démocratique organisée centrée sur M. Navalnyy.

Les motifs officiels de ces mesures, à savoir la lutte contre le blanchiment d'argent et l'extrémisme, n'étaient étayés par aucun élément montrant l'existence d'un réel comportement pénalement répréhensible, mais ont servi de prétexte au démantèlement de structures politiques et civiques indépendantes.

La Cour souligne que les mesures sont intervenues dans le contexte de représailles contre M. Navalnyy et ses collaborateurs et de la répression progressive du pluralisme politique en Russie.

Enfin, la Cour note que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe continue de surveiller l'exécution des arrêts que la Cour a rendus contre la Russie qui, au regard de **l'article 46 (force obligatoire et exécution des arrêts)**, demeure tenue d'exécuter les arrêts rendus contre elle concernant des faits survenus avant le 16 septembre 2022 (date à laquelle elle a cessé d'être partie à la Convention).

Principaux faits

L'affaire couvre 139 requêtes introduites par des organisations associées à Aleksey Navalnyy, par des membres de sa famille et par ses proches collaborateurs, notamment par des employés, des coordinateurs de bureaux régionaux et des bénévoles de l'Anti-Corruption Foundation (« la FBK ») et, dans certains cas, par des membres de leur famille. Aleksey Navalnyy était activiste politique et chef de file de l'opposition en Russie. Il est décédé le 16 février 2024 alors qu'il purgeait une peine de 19 ans d'emprisonnement dans une colonie pénitentiaire de haute sécurité dans l'Arctique russe.

¹ Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet.

Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

Parmi les organisations requérantes figurent la FBK, fondée en 2011 par M. Navalnyy lui-même, la Fondation pour la protection des droits civils (« Shtab »), le réseau de bureaux régionaux du Navalnyy Headquarters, la Fondation pour la défense des droits civils (« la FZGP ») et OOO « Strana Prilivov ». Elles constituaient une structure intégrée qui appuyait la campagne de M. Navalnyy contre la corruption et son appel à une réforme démocratique en Russie.

La FBK, en particulier, a enquêté et publié des rapports en ligne sur la corruption présumée de hauts fonctionnaires russes, suscitant une large attention grâce à des documentaires tels que *He is Not Dimon to You* (2017) et *Putin's Palace : History of the World's Largest Bribe* (2021).

Tous les requérants furent la cible de mesures administratives et financières concomitantes de la part des autorités russes à partir de 2019.

Ces mesures furent prises à la suite de l'ouverture d'une procédure pénale contre la FBK pour blanchiment d'argent à grande échelle en juillet 2019. L'enquête, qui est toujours en cours, portait sur des allégations selon lesquelles des personnes non identifiées – y compris des personnes liées aux activités de la FBK et de son personnel – avaient reçu plus de 75 millions de roubles russes (RUB ; environ 1 056 168 euros (EUR)) de la part de tiers tout en sachant que cet argent avait été obtenu par des moyens illicites. Les fonds illicites auraient été déposés sur divers comptes bancaires à l'aide d'encaissements et de distributeurs automatiques de billets à Moscou, puis transférés sur les comptes de la FBK.

S'ensuivit une vague de perquisitions de domiciles et de bureaux, qui eurent lieu principalement le 12 septembre et le 15 octobre 2019. Au total, environ 191 personnes et entités liées à M. Navalnyy firent l'objet de perquisitions. La plupart avaient été autorisées à l'avance, les juridictions invoquant l'implication dans le système de blanchiment d'argent de la FBK, tandis que d'autres – au moins 36 – avaient été considérées comme « urgentes » et menées sans autorisation judiciaire préalable. Des téléphones portables, des ordinateurs, des documents et du matériel de production furent saisis. Tous les recours judiciaires furent infructueux.

Les juridictions gelèrent en outre les comptes bancaires des requérants en deux grandes étapes, la première coïncidant avec les perquisitions, la seconde ayant lieu en février 2020. Elles prorogèrent presque toutes les décisions de gel dans plusieurs décisions collectives ultérieures. Tous les recours formés par les requérants furent également infructueux.

D'autres mesures furent prises contre les requérants sur le fondement de la législation sur les « agents étrangers » et les « organisations extrémistes », qui avait été adoptée en 2002 et modifiée par la suite. Ainsi, en 2019, la FBK fut qualifiée d'« agent étranger » pour avoir accepté 1 944 EUR d'une source espagnole et, en 2021, dans le cadre de procédures administratives engagées contre eux, la FBK, la FZPG et le Navalnyy Headquarters furent qualifiés d'« extrémistes » pour avoir diffusé des contenus extrémistes en ligne, organisé des manifestations et des rassemblements non autorisés et engagé des mineurs dans leurs activités. Depuis lors, les juridictions ont ordonné la dissolution de la FBK et de la FZPG et interdit toute activité du réseau du Navalnyy Headquarters.

La qualification de ces organisations d'« extrémistes » conduisit également à l'incrimination de toute activité en rapport avec elles et exposa d'anciens de leurs membres et sympathisants à des poursuites et à des peines d'emprisonnement. En date de juillet 2024, les autorités avaient ouvert des poursuites pénales contre plus de 50 personnes dans tout le pays pour leurs liens supposés avec la FBK ou le réseau régional de M. Navalnyy. En outre, au moins 37 personnes furent poursuivies pour avoir fait des dons à la FBK, parfois pour des montants manifestement négligeables. Par ailleurs, au moins 57 personnes furent condamnées dans le cadre d'une procédure pour infraction administrative pour avoir montré des symboles interdits, notamment pour avoir publié en ligne des photographies de M. Navalnyy ou republié des contenus le concernant lui ou ses organisations qui avaient été qualifiées d'extrémistes.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance), l'article 1 du Protocole n° 1 (protection de la propriété) et l'article 13 (droit à un recours effectif), les requérants se plaignaient de perquisitions à grande échelle qui avaient eu lieu à leurs bureaux et à leurs domiciles, de la saisie et de la rétention d'argent, d'effets personnels et de documents qui en auraient résulté, et du gel de leurs comptes bancaires.

Invoquant également les articles 10 (liberté d'expression) et 11 (liberté d'association), la FBK, la Shtab, la FZPG et le Navalnyy Headquarters se plaignaient des restrictions dont leurs droits auraient fait l'objet après qu'ils eurent été qualifiés d'« agents étrangers » et/ou d'organisations « extrémistes ».

Enfin, les requérants soutenaient que les mesures en cause s'inscrivaient dans un système d'abus qui visait à entraver leurs activités, à les intimider eux et leurs sympathisants et à éliminer toute opposition politique centrée sur Aleksey Navalnyy, en violation de l'article 18 (limitation de l'usage des restrictions aux droits).

Les requêtes ont été introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme à des dates diverses comprises entre 2020 et 2022.

La procédure suivie par la Cour pour le traitement des requêtes dirigées contre la Russie est consultable [ici](#).

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

Ioannis **Ktistakis** (Grèce), *président*,
Peeter **Roosma** (Estonie),
Lətif **Hüseynov** (Azerbaïdjan),
Diana **Kovatcheva** (Bulgarie),
Úna **Ní Raifeartaigh** (Irlande),
Mateja **Đurović** (Serbie),
Canòlic **Mingorance Cairat** (Andorre),

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

Décision de la Cour

Premièrement, la Cour se déclare compétente pour connaître des requêtes dans la présente affaire, étant donné qu'elles concernent des faits antérieurs au 16 septembre 2022, date à laquelle la Russie a cessé d'être partie contractante à la Convention européenne.

Ensuite, la Cour estime que les décisions autorisant les perquisitions et les saisies ainsi que le gel des comptes bancaires étaient libellées en des termes généraux et larges et qu'elles étaient dépourvues de motivation individuelle.

En effet, les mandats de perquisition auraient pu s'appliquer à presque toute personne ayant, à un moment quelconque, prêté assistance à la FBK ou à M. Navalnyy ou collaboré avec eux. À aucun moment l'un des requérants n'a été inculpé ni même officiellement considéré comme suspect dans le cadre de la procédure de blanchiment d'argent. En outre, il n'y avait pas la moindre restriction quant aux objets que les autorités d'enquête pouvaient saisir, lesquels pouvaient être tout objet qui était « pertinent pour la procédure pénale ».

En ce qui concerne les décisions de gel, aucune d'entre elles ne mentionnait de transaction, de date ou de preuve documentaire précise liant un requérant donné ou une organisation requérante particulière au système allégué de blanchiment d'argent. Les décisions n'expliquaient pas non plus en quoi les

fonds disponibles sur les comptes bancaires des requérants étaient liés à l'infraction faisant l'objet de l'enquête.

De plus, le contrôle juridictionnel de toutes les mesures en question et de leur prorogation était purement formel, les juridictions ne faisant que systématiquement approuver les demandes des enquêteurs visant à faire adopter ou proroger ces mesures ou confirmer les décisions prises en ce sens par les juridictions inférieures.

Les perquisitions et les saisies à grande échelle et le gel des comptes bancaires ne satisfaisaient donc pas à la condition de « légalité » découlant de la Convention, emportant ainsi violation de l'article 8 et de l'article 1 du Protocole n° 1.

La Cour estime qu'il y a également eu une violation distincte de l'article 1 du Protocole n° 1 relativement à la saisie de 2 320 000 RUB (environ 31 550 EUR) auprès du requérant Vitaliy Viktorovich Kolesnikov lors d'une perquisition. Les autorités n'ont pas restitué cet argent, malgré l'existence d'éléments montrant qu'il provenait du produit de la vente de l'appartement du requérant, ni obtenu de décision officielle de saisie. Pareille ingérence dans les droits de l'intéressé n'avait aucune base légale en droit interne et n'était donc pas « prévue par la loi » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

La classification de la FBK comme « agent étranger » puis sa qualification d'organisation « extrémiste », ainsi que celle de la FZPG et du Navalnyy Headquarters, ne satisfaisaient pas non plus à la condition de « légalité » découlant de la Convention, en violation de l'article 11 lu à la lumière de l'article 10.

Rien ne laissait penser que la FBK se trouvait sous influence ou contrôle étrangers. Elle a été qualifiée d'« agent étranger » au seul motif qu'elle avait reçu de l'argent d'une source étrangère. La Cour relève une application rigide et formelle de la législation sur les « agents étrangers », à l'instar de ce qu'elle a constaté dans son arrêt de principe [Kobaliya et autres c. Russie](#), prononcé en 2024 (n°s 39446/16 et 105 autres).

De même, les autorités ont interprété et appliqué la notion d'« extrémisme » de manière excessivement large et vague. Ainsi, selon elles, l'« extrémisme » ne se limitait pas aux comportements violents ou haineux, mais il s'étendait, dans le cas des requérants, à des comportements relevant de la sphère légitime de l'expression et de l'association politiques. Même un don modique à une organisation liée à M. Navalnyy ou la publication ou la republication d'une photographie de lui étaient devenus des infractions passibles de sanctions, tandis que l'existence de liens avec les organisations associées à M. Navalnyy avait valu à certains requérants de faire l'objet de poursuites pénales ou de se voir frapper d'inéligibilité pendant une période pouvant aller jusqu'à cinq ans. Pareilles conséquences allaient bien au-delà de la dissolution et de l'interdiction ; elles révélaient un système dans lequel des comportements pacifiques étaient stigmatisés et incriminés.

La Cour relève le caractère exceptionnel de l'ampleur et de la coordination des mesures en question. Leur mise en œuvre est intervenue dans le contexte de manifestations ayant eu lieu en Russie tout au long de l'été 2019, ce qui laisse penser qu'elles n'étaient pas motivées par un réel besoin d'enquêter, mais qu'elles s'inscrivaient dans le cadre d'une campagne concertée qui dépassait largement la portée d'une enquête pénale ordinaire. Elles ont eu pour effet conjugué de paralyser les activités légitimes que menaient les requérants dans les domaines de l'expression politique et de la participation civique.

La Cour souligne que, ces dernières années, le système politique russe a subi une transformation profonde, marquée par le démantèlement progressif des institutions indépendantes, la répression des voix dissidentes et la dégradation des garanties démocratiques fondamentales, lesquels ont été encore aggravés par l'agression militaire à grande échelle de l'Ukraine survenue en février 2022. Cette répression de l'opposition politique a été condamnée au niveau international.

