



Strasbourg, 28 mars 2008

Avis n° 474 / 2008

CDL (2008)037
Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

PROJET D'AVIS CONJOINT

**SUR LES AMENDEMENTS DU 17 MARS 2008
DE LA LOI RELATIVE À LA TENUE DE RÉUNIONS,
ASSEMBLÉES, RASSEMBLEMENTS ET MANIFESTATIONS
DE LA RÉPUBLIQUE D'ARMÉNIE**

**par la Commission de Venise
et
l'OSCE/BIDDH**

sur la base des commentaires de

**Mme Finola FLANAGAN (membre, Irlande)
M. Michael HAMILTON (expert, OSCE/BIDDH)
M. Neil JARMAN (expert, OSCE/BIDDH)**

I. Introduction

1. *La loi relative à la tenue de réunions, assemblées, rassemblements et manifestations a été modifiée le 4 octobre 2005 à la suite d'une large consultation avec la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et l'OSCE/BIDDH. Elle est en vigueur depuis cette date.*

2. *Le 19 février 2008, des élections présidentielles ont eu lieu en Arménie. Selon le rapport du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe en mission spéciale en Arménie¹, des manifestations pacifiques ont eu lieu pendant neuf jours sur le square de l'Opéra à Erevan. Le 1^{er} mars, la police nationale et les forces militaires ont tenté de disperser les contestataires. Les affrontements entre la police et les manifestants, devant le monument de Myasnikyan et l'Ambassade de France, ont débouché sur la mort de huit personnes. Cette même nuit, le Président déclarait l'état d'urgence dans la capitale pour une durée de vingt jours. Le 2 mars, le parlement national validait le décret présidentiel de déclaration de l'état d'urgence.*

3. *Ce décret interdisait, entre autres, les réunions, rassemblements, manifestations, marches et autres événements de masse.*

4. *Le 17 mars 2008, au cours d'une session extraordinaire, le Parlement arménien adoptait, en première et deuxième lectures, la « loi modifiant et complétant la loi de la République d'Arménie relative à la tenue de réunions, assemblées, rassemblements et manifestations ». Cette loi a été promulguée par le Président de la République et est entrée en vigueur le 19 mars 2008.*

5. *La loi relative à la tenue de réunions, assemblées, rassemblements et manifestations, telle qu'elle résulte des amendements du 19 mars, apparaît dans le document CDL(2008)036.*

6. *Par lettre du 21 mars 2008, M. Tigran Torossyan, Vice-président de l'Assemblée nationale arménienne, a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur les modifications du 17 mars 2008.*

7. *Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires de Mme Finola Flanagan, membre de la Commission pour l'Irlande, ainsi que du comité d'experts de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion. Il a été adressé à M. Torossyan le 28 mars 2008, puis approuvé par la Commission de Venise lors de sa ... session plénière (Venise, ...).*

II. Observations générales

8. La Commission de Venise et le BIDDH avaient travaillé de manière approfondie le texte de loi qui avait finalement été adopté par l'Assemblée nationale de la République d'Arménie le 4 octobre 2005 et se trouve annexé au document CDL(2005)089. L'avis adopté par la Commission de Venise lors de sa 64^{ème} session plénière d'octobre 2005 sur cette loi était globalement favorable à sa formulation ; la plupart des recommandations qui avaient été faites se trouvaient reprises dans le texte. L'avis comportait néanmoins quelques critiques. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH avaient également recommandé, dans le paragraphe 16 de l'avis, que certains moyens officiels de surveillance de l'application de la loi soient mis en place et que soient collectées les statistiques correspondantes.

¹ Rapport du Commissaire des Droits de l'Homme, M. Thomas Hammarberg, en mission spéciale en Arménie, 12 – 15 mars 2008, lien vers le document : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH\(2008\)11&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH(2008)11&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679)

9. Or le 17 mars 2008, sans avoir transmis d'informations de suivi de cette surveillance et sans doute en lien avec les événements violents des semaines précédentes (voir paragraphe 2), l'Assemblée nationale de la République d'Arménie a procédé à l'adoption d'amendements significatifs de la loi adoptée en octobre 2005. L'ensemble des amendements concernent des aspects qui avaient été considérés comme dignes d'attention par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH dans leur analyse antérieure. Se basant sur les conclusions d'une évaluation préliminaire, la Commission de Venise et le groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion considèrent que les amendements proposés sont inacceptables dans la mesure où ils apportent des restrictions supplémentaires au droit de réunion et ce, de manière significative.

III. Analyse des amendements proposés

A. Amendements des articles 9.4.iii et 13

10. La proposition d'amendement de l'article 9.4(iii) doit être lue de concert avec celle de l'article 13.1(iii). Ces deux articles développent les buts poursuivis par les restrictions ou les interdictions des réunions publiques. On y trouve désormais les situations dans lesquelles le rassemblement : incite au renversement violent de l'ordre constitutionnel, à la haine ethnique, raciale ou religieuse, soutient la violence ou la guerre, menace la sécurité nationale, l'ordre, la santé et la morale publics, ou les droits constitutionnels et la liberté d'autrui. En tant que tels, ces objectifs répondent aux normes internationales, et notamment au Pacte international relatif aux droits civils et politiques dans son article 21² (ci-après nommé PIDCP) et à la Convention européenne des Droits de l'Homme dans son article 11.2³ (ci-après nommée CEDH).

11. Il convient toutefois de garder à l'esprit que l'interprétation rigoureuse et cohérente de ces motifs revêt une importance extrême. De plus, pour décider de restreindre ou interdire le droit de réunion, le critère premier doit reposer sur l'imminence d'un risque de violence. Les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH, élaborées en consultation avec la Commission de Venise, soulignent que *les restrictions à l'exercice de la liberté de réunion, lorsque lesdites réunions défendent des positions considérées comme contraires à la constitution, sont une forme de régulation du contenu et donc, constituent une violation injustifiable du droit à la liberté de réunion pacifique*⁴. Plus avant dans le texte, ces lignes directrices vont plus loin à cet égard en soulignant que, *si le contenu ou le message d'une réunion ne devraient pas, en eux-mêmes, conduire à sa classification comme illicite, la question devient plus délicate en présence d'un message de nature criminelle ou pouvant être interprété comme incitant au crime. S'il convient d'interpeller un orateur pour incitation lorsqu'il provoque intentionnellement les participants afin de les conduire à des actes violents, la situation doit toujours être évaluée en fonction des circonstances particulières et en prévoyant un seuil de tolérance élevé. À prétendre que la restriction d'une réunion est légitime au motif de ses objectifs illicites, on se rapproche dangereusement de la restriction basée sur le contenu [...] Dans tous les cas, le critère premier doit être l'imminence d'un risque de violence*⁵.

² Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 21 : L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui.

³ Convention européenne des Droits de l'Homme, article 11(2): L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat.

⁴ OSCE/ODIHR *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH relatives à la liberté de réunion pacifique), paragraphe 74.

⁵ Id., paragraphe 135

12. La proposition d'amendement de l'article 9.4.iii concernant la procédure de vérification de la fiabilité des informations soulève des problématiques supplémentaires sérieuses. La nouvelle disposition revêt un caractère excessif. En effet, elle prévoit que lorsque les services de police ou de sécurité nationale « ont émis un avis officiel » indiquant qu'ils « considèrent comme crédible » une menace avérée contre l'ordre constitutionnel, un risque de violence, une mise en danger de la santé et de la moralité ou une infraction à certains des droits et libertés constitutionnels d'autrui, alors la réunion peut être interdite.

13. Il semble que l'avis rendu par les services de police ou de sécurité nationale ait un caractère définitif. Il apparaît que les protections prévues dans l'actuel article 13, qui concerne l'interdiction des rassemblements publics de masse, ne s'appliquent pas lorsqu'un tel avis a été émis. Ce qui fait qu'aucune explication claire et justifiée des motifs d'interdiction de l'événement n'est requise. Cet amendement semble donc écarter toute opportunité d'examen des motifs par un tribunal indépendant. Une telle disposition serait également de nature à entraver la liberté des tribunaux dans le cas d'un tel examen.

14. Il n'est prévu aucun pouvoir de proposer aux organisateurs d'autres dates ou lieux pour organiser leur manifestation. La question de savoir ce que sont des « données crédibles » sur ces aspects importants, servant de motifs d'interdiction, semble être entièrement confiée aux forces de polices ou de sécurité nationale. Il n'y aurait donc aucun droit à un recours effectif pour une limitation significative d'un droit fondamental.

15. Il est important de garder à l'esprit que les restrictions peuvent être autorisées en vue du maintien de l'ordre public, ce qui est un objectif légitime. De plus l'État bénéficie d'une large marge d'appréciation afin de pouvoir prendre en charge les désordres ou les activités criminelles, ou protéger les droits et les libertés d'autrui. L'article 11 de la CEDH constitue un droit « qualifié » et l'État est par conséquent habilité à justifier ce qui constitue une interférence *prima facie* dans le droit. Or l'émission par les services de police ou de sécurité nationale d'un avis définitif ne peut en aucun cas faire office de justification. La Convention européenne des Droits de l'Homme autorise les restrictions sur le droit à l'exercice de la liberté de réunion dans les seules circonstances de l'article 11.2. Les amendements proposés auraient la capacité de permettre aux autorités de l'État de restreindre le droit de réunion pour des raisons non autorisées par la Convention et par ailleurs excessives⁶.

16. Les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH reviennent à plusieurs reprises sur la nécessité de pouvoir faire appel d'une décision auprès d'un tribunal indépendant avant la date notifiée pour l'événement⁷. Plus important, elles déclarent qu'alors, *il devrait s'agir d'un examen de novo, habilité à annuler la décision contestée et à renvoyer l'affaire en vue d'une nouvelle décision de justice*⁸. En outre, voici ce qu'elles prévoient pour la restriction de rassemblements en cours : *dans ces circonstances, il conviendrait que les autorités civiles (par exemple, le bureau du procureur) aient un rôle de supervision en lien avec les opérations policières, et que les services de police soient tenus de rendre compte de leurs activités auprès d'un organe indépendant. De même que les motifs doivent être justifiés pour apporter la preuve de la nécessité des restrictions préalables, toute restriction imposée au cours d'une manifestation doit être rigoureusement justifiée. Les suspicions ne suffisent pas et les motifs doivent être pertinents et suffisants*⁹

⁶ Voir CDL-AD(2004)039, Avis sur la loi relative à la tenue de réunions, assemblées, rassemblements et manifestations, adopté lors de la 60^{ème} session plénière d'octobre 2004.

⁷ Id., paragraphes 103-111

⁸ Id., paragraphes 110

⁹ Id., paragraphe 85

17. Les lignes directrices soulignent également l'importance de la transparence des procédures *afin que la liberté de réunion pacifique ne soit pas restreinte du fait de risques imaginaires, voire même de risques réels qui, si l'opportunité se présentait, pourraient être réduits avant l'événement en prenant les mesures nécessaires*¹⁰. L'amendement introduit par l'article 9(4)(3) est fondamentalement incompatible avec la nécessité d'une telle transparence.

18. Il convient également de souligner que, pour qu'un risque puisse être considéré comme suffisamment sérieux pour justifier les restrictions, le niveau d'exigence en matière de preuves est élevé. À cet égard, comme l'indiquent les lignes directrices, *les restrictions imposées du fait de l'éventualité d'incidents mineurs sont susceptibles d'être disproportionnées ; toute manifestation de violence isolée devrait être prise en charge par le biais d'arrestations et de poursuites plutôt que par des restrictions préalables*¹¹. De plus, un « *risque hypothétique de trouble à l'ordre public* » *ne constitue pas une base suffisante à la restriction du droit de réunion*¹², et la « *charge de la preuve doit incomber à l'autorité de régulation pour établir que les restrictions imposées sont raisonnables compte tenu des circonstances* »¹³.

19. Pour la proposition de l'article 9.6, les objections sont de même nature. En effet, celui-ci prévoit que : *dans les cas où les rassemblements publics de masse dégénèrent en troubles de l'ordre public ayant pour conséquence des pertes humaines, alors, afin de prévenir de nouveaux débordements, si les autres moyens de prévention ont été épuisés, l'organisme habilité pourra interdire provisoirement la tenue de réunions publiques jusqu'à ce que les circonstances du crime aient été établies et que l'on ait découvert les coupables.*

20. Cette disposition n'indique pas clairement si elle vise à autoriser l'interruption d'un rassemblement ayant débouché sur des pertes humaines, à interdire provisoirement les rassemblements suivants, ou les deux. Quelle que soit la bonne interprétation, cette disposition étend indûment la marge d'appréciation laissée aux services de police et de sécurité nationale et par conséquent, accroît de manière indue la possibilité de décisions arbitraires.

21. Si cette disposition vise à autoriser la restriction d'une réunion bien précise ayant occasionné des pertes humaines, il convient de noter que les pouvoirs appropriés pour interrompre une telle réunion sont déjà prévus à l'article 14 de la législation. En outre, la violence d'une minorité de participants ne doit pas automatiquement déboucher sur la dispersion de la manifestation dans son ensemble ; les services de police et de sécurité nationale doivent toujours distinguer les participants violents et des non violents. Dans ce contexte, il convient de rappeler deux affaires portées devant la Cour de Strasbourg. Dans l'affaire Ziliberberg c. Moldova, la Cour européenne des Droits de l'Homme a déclaré que : *un individu ne cesse pas de jouir du droit de réunion pacifique parce des violences sporadiques ou d'autres actes répréhensibles ont été commis par d'autres que lui au cours d'une manifestation, alors que l'individu incriminé est resté pacifique tant dans ses intentions que dans son comportement*¹⁴.

22. De même, dans l'affaire Ezelin c. France, la Cour a retenu le fait que « *la liberté de participer à une réunion pacifique [...] revêt une telle importance qu'elle ne peut subir une quelconque limitation [...] dans la mesure où l'intéressé ne commet par lui-même, à cette occasion, aucun acte répréhensible* »¹⁵

¹⁰ Id., paragraphe 43

¹¹ Id., paragraphe 63

¹² Id.

¹³ Id., paragraphe 108

¹⁴ CEDH, Ziliberberg c. Moldova, arrêt du 4 mai 2004

¹⁵ CEDH, Ezelin c. France, arrêt du 26 avril 1991, paragraphe 53

23. De plus, l'article 9.6 – dans la mesure où il ne précise pas les circonstances dans lesquelles se sont produites les pertes humaines – autorise également les services de police ou de sécurité nationale à disperser une réunion alors que les autorités elles-mêmes ont pu recourir à une violence excessive ayant conduit à ces pertes humaines. De ce fait, cette disposition va à l'encontre de l'obligation positive de l'État de protéger le droit à la liberté de réunion pacifique lorsque l'organisateur et les participants ont des intentions pacifiques.

24. Si l'article 9.6 a été conçu pour permettre l'interdiction provisoire d'autres réunions faisant suite à celle ayant occasionné la perte humaine, il autorise les interdictions « générales » sur des événements dépourvus de tout lien avec l'événement incriminé. Cette disposition ne donne pas lieu à un examen de chaque situation sur la base de ses circonstances propres, alors que les restrictions ne peuvent être imposées qu'en présence des buts légitimes prévus par l'article 11.2 de la CEDH. Il n'existe pas d'exigence prépondérante selon laquelle les restrictions devraient être proportionnées et motivées de manière pertinente et suffisante. Comme le déclarait l'avis d'octobre 2004, au paragraphe 12 : « L'État peut être tenu d'intervenir pour assurer les conditions permettant l'exercice du droit de réunion, ce qui peut l'amener à prendre des mesures positives pour qu'une manifestation autorisée se déroule de manière pacifique. Il en résulte nécessairement que les lois réglementant les réunions ne doivent en aucun cas prévoir des restrictions entravant de manière injustifiée la tenue de réunions pacifiques ».

25. Comme le soulignent les lignes directrices, *les restrictions légales « générales » – comme par exemple l'interdiction de toute manifestation au cours d'une période donnée ou sur un lieu précis alors même qu'il convient à la tenue de manifestations – ont tendance à être trop inclusives et donc, ne remplissent pas l'exigence de proportionnalité car elles ne prennent pas en considération les circonstances spécifiques de chaque cas de figure*¹⁶. En effet, les interdictions doivent toujours être prises en tant que mesures de dernier recours. Comme le soulignent les lignes directrices : *l'interdiction est une mesure de dernier recours, qu'il convient de n'envisager que lorsqu'une réponse moins restrictive ne permettrait pas d'atteindre le but poursuivi par les autorités dans la sauvegarde d'autres intérêts pertinents. En outre, compte tenu de l'obligation positive faite aux États de mettre en œuvre les ressources appropriées pour protéger le droit à la tenue de réunion pacifique, une interdiction peut, en réalité, démontrer que l'État n'a pas été capable de remplir ses obligations positives*¹⁷.

26. La formulation de l'article 9.6 est vague et cela rend ces points encore plus préoccupants. Par exemple, il n'établit pas clairement si l'interdiction portera sur le voisinage géographique immédiat ou s'il sera possible de mettre en place une interdiction nationale.

27. De même, l'absence de toute limitation expresse dans le temps ou de *sunset clause* (autre que « jusqu'à ce que les circonstances du crime aient été établies et que l'on ait découvert les coupables ») signifie que cette disposition peut avoir des conséquences graves et délétères. Si le pouvoir ainsi octroyé est temporaire, l'interdiction n'en apparaîtra pas moins comme une mesure reconductible jusqu'à ce que les autorités de l'État aient terminé d'enquêter sur les circonstances criminelles. Cela permettra aux autorités d'interdire les réunions arbitrairement alors même qu'il ne subsiste plus ni danger, ni risque de violence, ni motif légitime d'interdiction.

B. Amendements des articles 10 et 14.1.i

28. La suppression du texte relatif aux petits rassemblements publics qui s'accroissent spontanément pour devenir des manifestations de masse a pour conséquence d'interdire les

¹⁶ OSCE/ODIHR *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH relatives à la liberté de réunion pacifique), (CDL(2005)048), paragraphe 38.

¹⁷ Id., paragraphe 84

rassemblements spontanés. Il est important de noter que les avis précédents de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH reprochaient aux versions précédentes de la loi de ne pas autoriser les réunions spontanées alors qu'elles sont, sans doute possible, garanties par l'article 11 de la CEDH. En effet, l'avis conjoint de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise de 2005 relatif aux amendements de 2005 se félicitait que l'article 10 – maintenant amendé – autorisait expressément les réunions publiques non constitutives de manifestations de masse (impliquant moins de 100 participants) ainsi que leur accroissement « spontané » pour former des rassemblements publics de masse. *Cette clarification, qui avait été recommandée, avait été accueillie avec satisfaction. Les avis antérieurs avaient été particulièrement critiques à l'égard du texte de loi car il n'autorisait pas les manifestations spontanées*¹⁸.

29. Il s'agit là d'une régression qui – compte tenu de la définition du terme « participant », à l'article 2 du texte – permettrait aux autorités de disperser, parce que illicites, les événements « non de masse » dès que le nombre de personnes « présentes sur le lieu de l'événement public » dépasse 100 personnes, du simple fait que les services de police ou de sécurité nationale considèrent que leur objectif est de participer au rassemblement. Cela remet en question le principe selon lequel il convient de faciliter l'exercice de la liberté de réunion tant que celle-ci reste pacifique. De plus, la loi ne prévoit pas de protection des participants inculpés pour avoir pris part à une réunion illicite alors qu'ils en ignoraient la nature illicite¹⁹.

30. Comme le précisent les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH, *la capacité à se joindre pacifiquement et immédiatement (spontanément) à un événement, un attroupement, un rassemblement ou à écouter un discours sont des composants essentiels du droit de réunion. Les rassemblements spontanés doivent être considérés comme une caractéristique prévisible (et non pas exceptionnelle) d'une démocratie saine. Ainsi, les autorités doivent protéger et faciliter tout rassemblement spontané tant qu'il est de nature pacifique. La question des rassemblements spontanés mérite une attention particulière quant à l'obligation de préavis. La loi doit prévoir explicitement une exception à l'obligation de préavis lorsque celui-ci est impossible. Elle doit également prévoir la protection des participants inculpés pour avoir pris part à une réunion illicite lorsqu'ils en ignoraient la nature illicite. En outre, si les circonstances permettaient de respecter l'obligation de préavis, il ne doit pas y avoir d'inculpation ni de sanction supplémentaires*²⁰.

C. Amendements des articles 10.4, 12.1, 12.4 et 12.8

31. La proposition d'amendement de l'article 10.3 (et non pas 10.4 comme dans le texte fourni) fait passer le délai de notification aux autorités de trois à cinq jours ouvrables.

32. De même, le délai d'examen d'une notification par l'organisme habilité, qui s'achevait initialement à midi le lendemain du jour de la notification, passe désormais à trois jours ouvrables. L'obligation de rendre un avis dans un délai d'une heure sans possibilité de remettre au lendemain est supprimée. Tout cela peut entraîner des interférences arbitraires au droit de réunion publique.

33. Dans l'article 12.8, les termes « à 16 heures au plus tard le lendemain de la réception de la notification » ont été supprimés du texte. Le but poursuivi par cette suppression n'est pas clair. L'actuel article 12.8 prévoit que l'organisme habilité doit prendre une décision dans un délai raisonnable pour le cas où il aurait l'intention d'interdire une réunion ; à défaut, la réunion peut avoir lieu selon les conditions énoncées dans la notification. Désormais, il n'y a plus d'heure limite pour l'organisme habilité ; cela ne permet pas d'établir le moment à partir duquel l'absence de réponse vaut acceptation.

¹⁸ OSCE/BIDDH et Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), avis relatif à la loi modifiant et complétant la loi relative aux modalités de tenue des réunions, assemblées, rassemblements et manifestations de la République d'Arménie, paragraphe 22.

¹⁹ Id., paragraphe 98

²⁰ OSCE/ODIHR *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH relatives à la liberté de réunion pacifique), paragraphes 97-98.

34. S'il n'existe pas de normes internationales spécifiques sur la question des délais de notification aux autorités et aux modalités de prise des décisions afférentes, l'allongement de la norme nationale existante devrait être dûment justifié. Toute tendance à l'allongement des délais doit être clairement basée sur une évaluation du fonctionnement de la loi.

IV. Conclusions

35. Trois aspects des amendements votés par le Parlement arménien le 17 mars 2008 de la loi relative à la tenue de réunions, assemblées, rassemblements et manifestations sont sérieusement préoccupants. Premièrement, les amendements de l'article 9.4.iii introduisent une procédure de vérification de la fiabilité des informations employées dans l'évaluation du risque et la prise de décision d'ordre public. Cela semble mettre fin à – ou du moins limiter – la possibilité d'examen de ces décisions par un tribunal indépendant (comme le prévoit explicitement l'article 13.3 de la loi). C'est inquiétant dans la mesure où cela rend possibles les décisions arbitraires et la restriction de réunions au vu du contenu du message.

36. Deuxièmement, les amendements de l'article 9.6 introduisent de nouveaux pouvoirs de suspension des rassemblements lorsque les « troubles de l'ordre public » ont entraîné des pertes humaines. Si cette disposition vise à autoriser la restriction de la réunion ayant occasionné des pertes humaines, il convient de noter que les pouvoirs appropriés pour interrompre une telle réunion sont déjà prévus dans l'article 14 de la législation. En outre, il convient de rappeler que la violence d'une minorité de participants ne doit pas automatiquement déboucher sur la dispersion de la manifestation dans son ensemble ; les services de police et de sécurité nationale doivent toujours distinguer les participants violents et les non violents. De plus, cette décision peut permettre aux services de police ou de sécurité nationale de disperser des rassemblements alors même que les autorités elles-mêmes ont pu faire appel à une violence excessive ayant conduit à ces pertes humaines. De ce fait, cette disposition constitue une ingérence dangereuse dans le droit à la liberté de réunion pacifique.

37. Si (alternativement ou en sus) l'article 9.6 a été conçu pour permettre l'interdiction provisoire d'autres rassemblements faisant suite à ceux ayant, par les troubles provoqués, occasionné des pertes humaines, il autorise les interdictions « générales » pour des rassemblements dépourvus de tout lien avec l'événement incriminé. De telles interdictions risquent d'être manifestement disproportionnées dans la mesure où les autorités n'auront pas examiné les circonstances spécifiques de ces autres rassemblements. En outre, l'absence de toute limitation géographique expresse ou de *sunset clause* (autre que « jusqu'à ce que les circonstances du crime aient été établies et que l'on ait découvert les coupables ») signifie que cette disposition peut avoir des conséquences graves et délétères.

38. Troisièmement, les articles 10.1 et 14.1.i abrogent la disposition qui autorisait les petits rassemblements spontanés et leur transformation en rassemblements de masse ; ils rendent obligatoire le dépôt d'un préavis pour tous les rassemblements publics. Il s'agit d'une régression qui – compte tenu de la définition du terme « participant », à l'article 2 du texte – permettra aux autorités de disperser, parce que illicites, les petits rassemblements dès que le nombre de personnes « présentes sur le lieu de l'événement public » dépassera 100 personnes, dès lors que les services de police ou de sécurité nationale auront considéré que leur objectif est de participer au rassemblement. Cela va à l'encontre du principe selon lequel il convient de faciliter l'exercice de la liberté de réunion tant que celle-ci reste pacifique. De plus, la loi ne prévoit pas de protection des participants inculpés pour avoir pris part à une réunion illicite lorsqu'ils en ignoraient la nature illicite.

39. Par conséquent, la Commission de Venise et le groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion considèrent que :

- a) la procédure envisagée par l'article 9.4.iii (pour vérifier la fiabilité des informations employées dans l'évaluation du risque et prendre des décisions en vue de « déjouer les menaces ») doit être amendée. Il faudrait expliciter la nécessité de pouvoir examiner les buts et la valeur de ces évaluations et éventuellement, leur rejet par un tribunal (comme le prévoit clairement l'article 13.3) ;
- b) tous les responsables de l'évaluation de risques de cette nature devraient bénéficier d'une formation visant à leur permettre d'apprécier pleinement la dimension du pas à franchir avant de pouvoir imposer légitimement des restrictions. Ni les risques hypothétiques, ni l'éventualité de désordres mineurs ou sporadiques, ne constituent des motifs légitimes pour interdire une réunion dès lors que ses organisateurs ont des intentions pacifiques ;
- c) il convient d'abroger l'article 9.6 ;
- d) les articles 10.1 et 14.1.i devraient rétablis afin de supprimer l'interdiction des petits rassemblements susceptibles de se transformer en manifestations de masse ;
- e) les amendements des articles 10.4, 12.1, 12.4 et 12.8 devraient être reformulés ; il convient d'évaluer leur impact par rapport à l'objectif politique poursuivi.