

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

AVIS

**SUR LA LOI RELATIVE A L'ORGANISATION ET
AU DEROULEMENT DES RASSEMBLEMENTS
DE LA REPUBLIQUE DE MOLDOVA**

par
M. Georg NOLTE
(Membre suppléant, Allemagne)

Entériné par la Commission de Venise
lors de sa 52^{ème} session plénière
(Venise, 18-19 octobre 2002)

I. Introduction

1. *Le 4 février 2002, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, agissant en vertu de l'article 52 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, a demandé à la Moldavie des explications concernant la conformité du cadre législatif national avec les standards européens dans le domaine des droits de l'homme.*
2. *Le 3 juillet 2002, les Délégués des Ministres ont approuvé le Programme de co-opération ciblé pour contribuer à la mise en uvre des engagements pris par la République de Moldova (GR-EDS (2002) 25 révisé).*
3. *Le 28 août 2002, le Secrétaire Général a demandé à la Commission de Venise de fournir une expertise juridique de la Loi de 1995 sur l'organisation et le déroulement des assemblées, ainsi amendée par la Loi du 26 juillet 2002 (CDL(2002) 116).*
4. *La commission a nommé M. Nolte (Membre suppléant) en tant que rapporteur. Ses observations (CDL (2002) 122) ont été entérinées par la Commission lors de sa 52^e session plénière (Venise, 18-19 octobre 2002).*

II. Remarques générales

1. Le présent avis porte sur la Loi relative à l'organisation et au déroulement des rassemblements de la République de Moldova, loi du 21 juillet 1995, modifiée par la Loi du 26 juillet 2002. Nos commentaires s'appuient sur la traduction française de la loi. La version de 1995 (non modifiée) a déjà été commentée par M. Nicolas Muniz (CDL (95) 37). Les présentes remarques vont dans le même sens que les commentaires généralement critiques de M. Muniz. Étant donné que cette loi a déjà fait l'objet de commentaires approfondis, les présentes remarques porteront uniquement sur :
 - a. Les modifications contenues dans la Loi du 26 juillet 2002 (II).
 - b. Un certain nombre de points qui semblent particulièrement importants (III).

III. Remarques concernant les modifications introduites par la Loi du 26 juillet 2002.

2. **Article 6 (2)** se lit ainsi : « Il est interdit aux cadres didactiques et aux autres personnes rattachées aux institutions scolaires d'entraîner les élèves au déroulement des rassemblements non autorisés. » Bien que fondée sur des considérations légitimes, cette disposition va trop loin. Le principe de neutralité politique des fonctionnaires est reconnu dans de nombreux pays européens. Il justifie les restrictions apportées à certains droits politiques des fonctionnaires dans l'exercice de leur fonction. Il est en outre légitime de considérer que les fonctionnaires ne doivent pas tirer parti de leur emploi pour défendre leur propre orientation politique. Cependant, deux limites importantes sont attachées au principe de neutralité politique :

- a. Seuls les fonctionnaires ont un devoir de neutralité politique. Les enseignants des établissements privés sont libres d'exercer leurs droits politiques, notamment d'exprimer librement leur opinion, sous réserve de leur contrat de travail.
- b. Les fonctionnaires ont un devoir de neutralité politique pendant l'exercice de leurs fonctions uniquement. De ce fait, les enseignants des établissements publics peuvent exercer leurs droits fondamentaux hors de l'école, à titre de personnes privées. Il est toutefois légitime d'imposer certaines restrictions au comportement privé des enseignants si celui-ci porte manifestement atteinte à leur rôle officiel.

3. Un autre aspect important de l'article 6 (2) est qu'il interdit aux enseignants d'entraîner les élèves au déroulement des « rassemblements non autorisés » et non aux « rassemblements interdits par la loi ». Cette différence est cruciale. Les « rassemblements non autorisés » comprennent ceux qui n'ont pas encore reçu d'autorisation par l'instance compétente, mais qui peuvent néanmoins être légaux. Les « rassemblements interdits par la loi » sont (uniquement) ceux qui sont illégaux en toutes circonstances (parce que les participants ont l'intention de porter une arme, par exemple). Si les conditions adaptées au déroulement d'un rassemblement sont réunies, la légalité de la préparation ne peut dépendre de la décision de l'administration d'« autoriser » ce rassemblement (voir également la remarque concernant l'article 13).

4. Pour ces raisons, l'article 6 (2) devrait se lire ainsi : « Il est interdit aux cadres didactiques et aux autres personnes rattachées aux institutions scolaires publiques d'entraîner lors de l'exercice de leurs fonctions les élèves au déroulement des rassemblements interdits par la loi. » Cet article serait ainsi, et uniquement ainsi, compatible avec le patrimoine constitutionnel européen.

5. **Article 14 (2)** se lit actuellement ainsi : « La décision concernant le refus de délivrer l'autorisation est communiquée à l'organisateur du rassemblement dans les 48 heures qui suivent son adoption. » Il est difficile de comprendre pourquoi l'autorisation doit être délivrée le jour même où la décision est prise alors que le refus d'accorder une telle autorisation peut être communiqué un jour plus tard. L'obligation de donner les raisons du refus ne constitue pas une différence décisive.

6. Examinés avec d'autres dispositions de la Loi, les délais prévus sont susceptibles de mener à une impossibilité, pour les organisateurs d'un rassemblement, d'obtenir une protection légale contre l'administration. D'après l'article 12 (1), la mairie de la ville examine la déclaration préalable au plus tard cinq jours avant la date du rassemblement. Si la mairie refuse de délivrer l'autorisation, elle peut attendre, pour communiquer sa décision, jusqu'à trois jours avant le rassemblement (article 14 (2)). C'est à cette date seulement qu'il peut être fait appel à une instance judiciaire. D'après l'article 15 (2), l'instance judiciaire examine la requête dans un délai de cinq jours à compter de la date de son dépôt. Cela signifie que l'instance judiciaire peut attendre jusqu'à ce que la date prévue pour le rassemblement soit passée. Ce système est conçu pour exclure des mesures efficaces de protection légale. Dans ce domaine, une mesure *ex ante* de protection légale est fondamentale.

7. **Articles 18 h) et 19 d)** : ces dispositions sont correctes.

IV. Commentaires concernant d'autres articles particulièrement importants

8. **Article 2** : il faut considérer que seuls les rassemblements publics entrent dans le champ d'application de la Loi.

9. **Article 3 (2)** : cette disposition ne sera pas interprétée comme pouvant laisser entendre que l'État peut faire payer le coût de la protection policière aux organisateurs ou aux participants quand les rassemblements portent sur des questions d'intérêt public.

10. **Article 4 a)** : la Convention européenne des Droits de l'Homme garantit à « toute personne » le droit à la liberté de réunion (article 11, Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales). L'article 4 a) est par conséquent trop restrictif s'il limite le droit à la liberté de réunion aux seuls citoyens de la République de Moldova.

11. **Article 4 b)** : cette disposition ne peut être interprétée comme signifiant que les groupes de personnes qui ne sont pas « enregistrés selon les modalités prescrites » ne peuvent organiser un rassemblement. Ces groupes entrent dans le cadre de l'article 4 a).

12. **Article 5**. Il est contraire à l'article 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme d'exiger que les rassemblements soient en toutes circonstances annoncés aux autorités. Il est vrai que l'annonce préalable d'un rassemblement peut en principe être exigée, car les autorités doivent être en mesure de prévoir la sécurité, d'organiser la circulation ou de garantir le respect des droits d'autrui. Il peut toutefois y avoir des situations où des gens se réunissent spontanément lors d'un événement précis (annonce du décès d'une personnalité, par exemple). Dans ce cas, en vertu du principe de proportionnalité, il suffit que les organisateurs préviennent les autorités « dès que possible ».

13. **Article 6 (1)** : la notion d'« environnement », trop imprécise, devrait être soit supprimée soit interprétée de façon très restrictive. L'expression « utilisation normale des voies publiques » ne doit pas masquer le fait qu'en vertu de l'article 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, il ne sera pas en toutes circonstances accordé de préférence à une circulation normale par rapport à une manifestation politique, et les pouvoirs publics doivent permettre le déroulement des manifestations à caractère politique en détournant la circulation.

14. **Article 7 a)** devrait se lire comme suit : « contestation ou diffamation grave de l'État et du Peuple ». Sinon, cette disposition est trop vague.

15. **Article 8 (3) a)** : l'expression « siège du gouvernement » n'est pas claire. Sagit-il ici du bâtiment de chaque organe du gouvernement central ? Cela ne serait pas acceptable. Cette expression devrait être interprétée de façon restrictive pour ne porter que sur le bâtiment le plus important du gouvernement, à savoir le siège des bureaux du Premier ministre.

16. **Article 8 (3) b)** : cette disposition signifie concrètement que beaucoup de rues ne pourront être empruntées par les manifestants, ce qui serait disproportionné. La zone où aucun rassemblement ne peut avoir lieu doit être limitée aux bâtiments les plus importants. Les autres bâtiments peuvent et doivent être protégés par la police de manière *ad hoc*.

17. **Article 10 c)** : en vertu de l'article 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, il ne sera pas en toutes circonstances accordé de préférence à une circulation normale par rapport à une manifestation politique, et les pouvoirs publics doivent permettre le déroulement des

manifestations à caractère politique en détournant la circulation. Il faudra en tenir compte lors de l'interprétation de cette disposition.

18. **Article 10 d)** : les mots « ou d'une autre façon cynique », trop imprécis, ouvrent la porte à des abus.
19. **Article 11 (1)** : la remarque concernant l'article 5 s'applique ici également. Il est disproportionné d'exiger une déclaration préalable au plus tard quinze jours avant la date du rassemblement, car cela ne permet pas les manifestations spontanées ou prévues à court terme, qui sont également protégées par l'article 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.
20. **Article 11 (2) b)** : « l'heure de clôture du rassemblement » devrait être « l'heure approximative de clôture du rassemblement », et aucune sanction ne devrait être prononcée si le rassemblement dure plus longtemps.
21. **Article 12 (6)** : la question n'est pas de savoir si la mairie est « persuadée » que les dispositions des articles 6 et 7 vont être transgressées, mais si des « indices incontestables » justifient « objectivement » ce pronostic. Sinon, un organe judiciaire pourrait être tenté de ne pas examiner les erreurs commises par la mairie.
22. **Article 13**. Cette disposition énonce clairement que le droit moldave soumet le droit de réunion non seulement à une procédure de déclaration préalable, mais aussi à une procédure d'autorisation. Il s'agit d'une différence importante. Le non-respect de l'obligation de déclaration préalable ne signifie pas nécessairement que le rassemblement lui-même est illégal, alors que le non-respect de l'obligation d'obtenir une autorisation est illégal. Puisque l'article 11 garantit le droit à la liberté de réunion soumis au principe de proportionnalité, une obligation aussi vaste et générale ne peut être compatible avec les normes européennes que si un examen judiciaire garantit que les organisateurs obtiendront à temps une décision finale concernant l'autorisation du rassemblement.
23. **Article 15** : pour que la protection judiciaire soit effective, nous suggérons que l'instance judiciaire soit habilitée à déclarer que le rassemblement est légal.
24. **Article 18 d)** : cette obligation ne peut s'appliquer que lorsqu'elle est nécessaire pour protéger les droits d'autrui ou d'autres intérêts publics importants.
25. **Article 18 e)** : voir également la remarque sur **l'article 3 (2)**. Cette disposition ne sera pas interprétée comme pouvant laisser entendre que l'État peut faire payer le coût de la protection policière aux organisateurs ou aux participants quand les rassemblements portent sur des questions d'intérêt public.
26. **Article 18 f)** : voir également la remarque sur **l'article 11 (2) b)**. « L'heure de clôture du rassemblement » devrait être « l'heure approximative de clôture du rassemblement », et aucune sanction ne devrait être prononcée si le rassemblement dure plus longtemps.
27. **Article 19 b)** : il y a peut-être ici un problème de traduction. Le mot « recommandations » implique qu'il n'a pas force exécutoire.
28. **Article 20 (1)** : Il devrait être clairement énoncé que la Loi sur les rassemblements ne peut en soi servir à imposer des sanctions pénales, sauf lorsqu'elle le précise de manière claire et explicite. Cette disposition devrait par conséquent se lire comme suit : « selon les conditions et les modalités prévues par la loi ».
29. **Article 20 (2)** : peut-être s'agit-il ici encore d'un problème de traduction. Les mots « exigences légitimes » et « outrage proféré » sont trop vagues.
30. **Article 20 (3)** : Cette disposition, inhabituelle, ne semble pas très applicable dans la pratique.