



Strasbourg, le 12 octobre 2004

CDL-AD (2004)039

Avis no. 290/ 2004

Or. angl

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

AVIS

**SUR LA LOI RELATIVE AUX MODALITÉS DE TENUE
DES RASSEMBLEMENTS, RÉUNIONS,
MANIFESTATIONS ET DÉMONSTRATIONS**

DE LA REPUBLIQUE D'ARMENIE

**adopté par la Commission de Venise
à sa 60^e session plénière
(Venise, 8-9 octobre 2004)**

sur la base des observations de

**Mme Finola FLANAGAN (membre, Irlande)
M. Giorgio MALINVERNI (membre, Suisse)**

Introduction

1. *En mars 2004, M. Tigran Torosyan, vice-président de l'Assemblée nationale arménienne, a demandé à la Commission de Venise d'évaluer le projet de loi relatif aux «modalités de tenue des rassemblements, réunions, manifestations et démonstrations de la république d'Arménie» (CDL(2004)22).*
2. *Mme Finola Flanagan et M. Giorgio Malinverni ont été nommés rapporteurs. Le 8 avril 2004, ils ont soumis leurs observations (CDL(2004)26 et 25 respectivement), qui ont été communiquées à M. Torosyan, en vue de la seconde lecture du projet de loi, puis avait été avancée et était désormais prévue le 12 avril. L'OSCE/ODIHR a également été consulté.*
3. *La loi a été adoptée par l'Assemblée nationale le 28 avril 2004 (CDL(2004)42).*
4. *Le 1^{er} septembre 2004, M. Torosyan a donné certaines explications sur la loi.*
5. *Le présent avis, qui porte sur la loi adoptée le 28 avril et a été élaboré sur la base des observations des rapporteurs, ainsi que des explications de M. Torosyan, a été adopté par la Commission à sa 60^e session plénière (Venise, 8-9 octobre 2004).*

Les normes européennes relatives à la liberté de réunion

6. La loi en question concerne le droit à la liberté de réunion, qui est protégé, entre autres, par l'article 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (ci-après «la Convention» ou «CEDH») et l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
7. La Commission juge utile de décrire brièvement les grandes caractéristiques du droit de réunion, pour bien préciser le contexte dans lequel des restrictions à l'exercice de ce droit peuvent être conçues et mises en oeuvre.
8. La liberté de réunion constitue un droit fondamental dans une démocratie, et ne devrait donc pas faire l'objet d'une interprétation restrictive.
9. Le droit de réunion englobe tous les types de regroupements, y compris les réunions et les rassemblements, les manifestations, les marches et les cortèges, à caractère public ou privé, à condition qu'ils soient «pacifiques». Lorsqu'un organisateur ou un participant a l'intention de faire usage de violence et que la réunion risque d'entraîner des violences ou des troubles, il ne peut pas invoquer la liberté de réunion. En revanche, il reste protégé par le droit de réunion si d'autres participants commettent des infractions ou ont recours à la violence en marge de la réunion ou de manière sporadique, ou si la réunion se déroule pacifiquement mais que des contre-manifestants commettent des actes de violence.
10. Le droit consacré par l'article 11 de la CEDH est un droit «qualifié», ce qui signifie que l'Etat est habilité à justifier ce qui, à première vue, est une entrave à l'exercice de ce droit. L'article 11(2) de la CEDH prévoit explicitement que des restrictions peuvent être apportées à l'exercice du droit de réunion, à condition qu'il s'agisse de restrictions 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». Par conséquent, le maintien de

l'ordre public est considéré comme une raison légitime de limiter le droit de réunion, et l'Etat dispose d'une importante marge d'appréciation pour prévenir les troubles et les infractions et protéger les droits et les libertés d'autrui.

11. L'exercice du droit de réunion peut être réglementé, et ce n'est pas porter atteinte à ce droit que de soumettre les réunions pacifiques à un régime d'autorisations préalables. Cependant, dans sa conception et son application, ce régime ne doit pas remettre en cause le droit de réunion lui-même: toute interdiction d'une réunion doit reposer sur des motifs prévus explicitement par l'article 11(2) de la CEDH, tel qu'il est interprété par la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

12. L'Etat peut être amené à intervenir pour garantir l'existence des conditions permettant l'exercice du droit de réunion, et cela peut supposer de prendre des mesures concrètes pour permettre aux manifestations légales de se dérouler pacifiquement. 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. Bien au contraire, l'Etat doit faire en sorte que cette liberté puisse s'exercer. Il s'agit pour lui de trouver le juste équilibre entre les intérêts des personnes souhaitant exercer le droit de réunion et les intérêts du reste de la société, c'est-à-dire d'appliquer le principe de proportionnalité.

Remarques liminaires concernant la forme de la réglementation du droit de réunion

13. Avant d'examiner la loi relative à l'organisation d'événements publics en Arménie, la Commission juge utile de se demander, plus généralement, s'il est nécessaire et souhaitable de réglementer l'exercice du droit de réunion *au moyen d'une loi spécifique*, et dans l'affirmative, dans quelle mesure.

14. L'exercice des libertés et des droits fondamentaux est une question constitutionnelle par excellence et, à ce titre, devrait en principe être régi avant tout par la Constitution (voir, *mutatis mutandis*, l'avis sur le projet de loi relatif à la liberté de conscience et aux entités religieuses en Géorgie, CDL-AD(2003)20, § 4) et par la Convention.

15. Dans la mesure du possible, il ne faudrait pas soumettre l'exercice des droits fondamentaux à une réglementation, sauf si l'exercice de ces droits représente une menace pour l'ordre public et qu'une intervention de l'Etat est nécessaire. D'ailleurs, en vertu de la Convention, toute entrave à l'exercice d'un droit fondamental (le droit à la liberté de réunion pacifique, par exemple) doit reposer sur un fondement juridique.¹ En d'autres termes, la législation pertinente doit énoncer des interdictions plutôt que des autorisations: il devrait être bien clair que tout ce qui n'est pas interdit est autorisé, et non pas l'inverse.

16. En conséquence, de l'avis de la Commission, il n'est pas indispensable, pour un Etat, d'adopter une loi traitant spécialement des réunions et des événements publics, étant donné que la surveillance de ces manifestations peut entrer dans le cadre des activités générales de maintien de l'ordre et que les droits y afférents peuvent être régis par les dispositions générales du droit administratif.

¹ Les articles 8, 9, 10 et 11 de la CEDH autorisent les restrictions et les limitations dans la mesure où elles sont, entre autres, conformes à la loi ou *prévues* par la loi.

17. Les Etats peuvent néanmoins décider d'adopter des lois spécialement destinées à réglementer la liberté de réunion (et plusieurs Etats européens se sont effectivement dotés de telles lois).

18. Les réunions à caractère public peuvent être soumises à un régime d'autorisations (voir le paragraphe 11 ci-dessus). La Commission estime cependant que si ce système est appliqué de manière bureaucratique et formaliste, il risque de finir par entraver, voire empêcher, l'exercice de la liberté de réunion et d'expression.

19. En conclusion, la Commission est d'avis que si un Etat adopte une loi spécialement destinée à réglementer le droit à la liberté de réunion, cette loi doit se limiter à décrire les conditions dans lesquelles l'ingérence d'une autorité publique est légitime, ainsi que le régime d'autorisations, sans entrer inutilement dans les détails (voir CDL(1995)37, avis sur le projet de loi relatif au droit de réunion et de manifestation de la république de Moldova, pp. 2-4 ; voir aussi CDL-AD(2002)27, avis sur la loi relative à l'organisation et au déroulement des rassemblements de la république de Moldova).

Observations générales concernant l'essence de la réglementation du droit à la liberté de réunion

20. Le droit à la liberté de réunion est garanti par la Constitution arménienne (voir CDL(2000)25). En effet, l'article 26 dispose que « les citoyens sont en droit de participer, de manière pacifique et sans armes, à des rassemblements, des manifestations, des démonstrations et des cortèges ».

21. La loi en question dispose, en son article premier, que son objectif est de créer les conditions permettant aux *citoyens, aux étrangers et aux apatrides* d'exercer le droit à la liberté de réunion pacifique, pour exprimer leurs opinions et recevoir et diffuser des informations dans des lieux publics, tout en garantissant la sûreté publique.

22. La Commission note avec satisfaction que ce droit a été étendu aux citoyens non arméniens (voir aussi CDL-INF(2001)17, rapport de la Commission de Venise sur la Constitution révisée de la république d'Arménie, § 27).

23. La loi (articles 2 à 4) énonce les critères permettant de faire la distinction entre les différents types d'« événements publics ». Certains de ces événements publics sont soumis à un régime de notifications et d'autorisations (les « événements publics de masse organisés dans des lieux publics à usage général »), d'autres pas (les « autres événements », les événements publics rassemblant moins de 100 personnes, les « rassemblements, réunions, manifestations et démonstrations organisés dans des lieux qui ne sont pas à usage général »).

24. A cet égard se pose un problème fondamental: la Convention n'autorise à apporter des restrictions au droit à la liberté de réunion que dans les circonstances énumérées à l'article 11(2) (il faut que ces restrictions constituent des mesures nécessaires «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 »); or, la distinction faite dans la loi arménienne entre les différents types de réunions ou d'«événements publics», qui détermine les restrictions apportées, n'établit pas véritablement de lien avec les motifs légitimes justifiant des restrictions énoncés à l'article 11.

25. Les menaces pour la sécurité nationale ou la sûreté publique, le risque de troubles ou d'infractions, et le danger pour la santé ou la morale ou pour les droits et libertés d'autrui ne dépendent pas de la question de savoir, par exemple : si un événement public est organisé à des fins politiques (au sens large) ou à des fins culturelles ou religieuses ; s'il rassemble plus ou moins de 100 personnes ; s'il se déroule dans un lieu public ou non ; s'il est organisé par des Arméniens ou des étrangers ; s'il est « organisé » ou spontané. Or, ce sont ces distinctions qui, dans la loi arménienne, déterminent si un événement public est légal et dans quelles conditions il peut se dérouler. De manière générale, la loi n'indique dans aucune de ses dispositions qu'il est indispensable que les restrictions soient proportionnées et reposent sur des motifs pertinents et suffisants. Par conséquent, les distinctions faites dans la loi pourraient permettre aux pouvoirs publics d'interdire des réunions pour des raisons qui ne sont pas prévues par la Convention et de limiter le droit de réunion de manière excessive.

26. La loi vise, de manière générale, à réglementer les événements à caractère politique (au sens large) se déroulant dans un lieu public, en faisant la distinction, dans certaines circonstances, entre les événements qui rassemblent plus de 100 participants et ceux qui en rassemblent moins. Cependant, il y a également des risques de troubles à l'ordre public lors d'événements sans visée politique ne rassemblant que peu de participants et se déroulant dans un lieu privé. Il faudrait aussi pourvoir en sorte que ces événements ne dégénèrent pas.

Analyse de la loi

27. L'article 1er, intitulé «objectifs et objet de la réglementation par la loi», dresse la liste des événements publics dont la tenue est régie par la loi : rassemblements, réunions, manifestations (cortèges) et démonstrations (y compris piquets). La loi réglemente aussi les «autres événements».

28. Aux termes de l'article 2 de la loi, un « événement public » est «un rassemblement, une réunion, une manifestation (cortège) ou une démonstration (y compris une grève sur le tas), à caractère pacifique et équitable, se tenant dans un lieu public à usage général, dans le but d'exprimer des opinions, ou de demander, d'obtenir ou de diffuser des informations ou des avis, sur des revendications, des problèmes ou des questions d'ordre économique, social, politique, spirituel ou autre». C'est un événement public «de masse» s'il regroupe plus de 100 participants. Ces événements sont à distinguer des «autres événements», qui englobent «les célébrations, les cérémonies et les événements sportifs ou culturels», auxquels la loi n'est généralement pas censée s'appliquer. Les rassemblements, réunions et démonstrations sont considérés comme statiques, alors que les manifestations supposent un déplacement d'un point à un autre (éventuellement au moyen d'un véhicule).

29. La Commission juge ces définitions et distinctions artificielles et difficiles à suivre. En pratique, il est souvent difficile de faire la distinction entre un « événement public » tenu « dans le but d'exprimer des opinions, ou de demander, d'obtenir ou de diffuser des informations ou des avis, sur des revendications, des problèmes ou des questions d'ordre économique, social, politique, spirituel ou autre », et d'«autres événements de masse», c'est-à-dire « les célébrations, les cérémonies et les événements sportifs ou culturels ». En effet, les événements culturels permettent souvent aussi d'exprimer des opinions sur des questions sociales, politiques ou autres, et de diffuser des informations et des idées. Il se peut fort bien qu'une réunion appartenant à première vue à la catégorie des « autres événements de masse » associe en fait une célébration ou une cérémonie et une protestation ou l'expression d'une opinion, qui pourrait la faire entrer dans la catégorie des « événements publics ».

30. S'agissant du seuil de 100 participants à partir duquel une démonstration doit faire l'objet d'une notification et d'une autorisation préalables, il semble arbitraire ou du moins inutile : ainsi que cela a déjà été indiqué (voir le paragraphe 25 ci-dessus), une démonstration regroupant moins de 100 personnes peut fort bien représenter une menace plus sérieuse pour l'ordre public qu'un rassemblement plus nombreux.

31. Puisque l'Etat ne peut entraver l'exercice du droit de réunion que dans des conditions strictes, un ensemble aussi confus de définitions des principales notions figurant dans la loi risque de permettre à l'autorité publique de soumettre l'exercice de ce droit à des restrictions arbitraires et bien plus nombreuses que celles qui sont prévues par la Convention.

32. La loi n'autorise pas les réunions « spontanées », sauf si elles rassemblent moins de 100 participants. De fait, l'article 5 part du principe qu'une réunion ou un rassemblement a toujours un organisateur, et dispose qu'un événement public de masse ne peut pas se dérouler sans organisateur ; selon l'article 14, il peut être mis fin à un événement public de masse si tous les organisateurs sont absents. Cette limitation et cette réglementation des événements publics de masse semblent s'appliquer chaque fois que l'organisateur est absent, et ne sont donc aucunement liées aux motifs énoncés dans la Convention qui justifient d'apporter des restrictions au droit de réunion.

33. La Commission note que, contrairement à ce qui est prévu par la Convention (voir aussi le document CDL-AD(2002)27, § 16), pour qu'une réunion de 100 personnes ou plus correspondant à la définition de l'« événement public » soit légale, elle doit avoir fait l'objet d'une notification préalable et, en réalité, d'une autorisation. Certes, la loi n'impose pas d'obtenir une « autorisation » au sens strict du terme, avant la tenue d'un événement public de masse, mais elle énumère, à l'article 13, les motifs justifiant d'interdire une manifestation, qui sont notamment les suivants :

- les documents requis n'ont pas tous été produits ;
- un autre événement public de masse a lieu simultanément au même endroit ;
- il existe un danger pour les personnes, par exemple un risque d'affrontement entre les participants de la manifestation et ceux d'une contre-manifestation se déroulant à proximité;
- la manifestation tombe sous le coup d'interdictions prévues par une autre loi ;
- elle risque de perturber la circulation;
- elle poursuit des buts illégitimes.

34. Dans ces conditions, il est raisonnable d'affirmer qu'une autorisation est requise en réalité, puisque l'organe compétent doit déterminer si la notification apporte des garanties suffisantes pour que l'événement puisse avoir lieu.

35. Toutefois, une manifestation pacifique ne risquant pas de troubler l'ordre public ne devrait pas être soumise automatiquement à de telles restrictions.

36. S'agissant des droits et devoirs des organisateurs d'événements publics, la Commission note avec satisfaction que la version de la loi qui a été adoptée représente un progrès par rapport à la version précédente (voir CDL(2004)22), dont l'article 6 faisait peser des responsabilités excessives sur l'organisateur.

37. L'article 7 énonce le droit de participer à des événements publics, en entrant dans des détails qui peuvent être jugés inutiles. La Commission se réjouit de la suppression, dans le texte adopté, de l'obligation générale qui était faite aux participants de « se conformer aux exigences de l'éthique publique », obligation qui n'aurait probablement pas pu être considérée comme dûment prévue par la loi.

38. En vertu de l'article 9, § 3, il est strictement interdit d'organiser un événement public, quelle que soit sa taille (événement de masse ou non), dans toute une série de lieux, dont la liste est si longue que cette disposition constitue en fait une limitation excessive du droit de réunion. La loi ne prévoit pas qu'il doive y avoir un lien entre, d'une part, l'interdiction de l'événement public et, d'autre part, sa localisation et la menace qu'il représente pour la sécurité ou l'ordre public, comme l'exige l'article 11 de la Convention. Par exemple, un « rassemblement » de seulement deux personnes agitant une banderole est interdit sur les ponts, dans les aéroports et les gares, près d'un « bâtiment en mauvais état » ou d'un chantier, dans les « locaux d'organes gouvernementaux » et dans un rayon de 150 mètres autour de « zones déclarées d'intérêt spécial par l'Etat ». L'article 9, § 3, ne tient pas dûment compte du fait que, pour qu'une manifestation ait un impact, il faut souvent qu'elle se déroule dans un lieu spécifique, où elle aura des chances d'attirer l'attention (c'est ce qu'on nomme, en allemand, l'« Appelwirkung »).

39. La Commission note que, selon les autorités arméniennes, les interdictions énumérées sont justifiées par des « raisons de sécurité ». Cependant, cette justification ne figure pas dans la loi elle-même et ne constitue donc pas une raison légitime de restructurer le droit garanti.

40. En vertu de l'article 10 de la loi, les événements publics, de masse ou non, se déroulant dans un lieu public à usage général, sont soumis aux restrictions et aux exigences procédurales déjà mentionnées. Par ailleurs, l'article 10, § 3, autorise expressément l'organisation d'événements publics de masse dans des lieux à usage général « aux fins d'une campagne concernant une élection ou un référendum », mais précise qu'ils sont interdits s'ils entravent la circulation ou se déroulent dans un lieu interdit mentionné à l'article 9, et qu'ils sont soumis au régime d'autorisations préalables décrit à l'article 11. Vu l'importance capitale des manifestations concernant une élection ou un référendum, il est exagéré de les interdire chaque fois qu'elles entravent la circulation.

41. La Commission observe que, selon les autorités arméniennes, une manifestation ne peut être interdite pour entrave à la circulation, mais ce motif figure bien dans la version anglaise de la loi, aux paragraphes 2 et 3 de l'article 10. Cette divergence peut s'expliquer par des inexactitudes de traduction.

42. Les articles 11 et 12 décrivent les procédures administratives qui entourent la notification et l'examen de la notification et aboutissent à la décision d'autoriser ou d'interdire un événement public de masse ; ces procédures sont excessivement lourdes. Un événement public de masse peut être interdit pour toutes les raisons déjà mentionnées, mais il est aussi interdit automatiquement si « la notification n'est pas accompagnée de tous les documents énumérés à l'article 11 ou en l'absence d'un renseignement requis ». La Commission note avec satisfaction que le nouveau paragraphe 5 de l'article 12 prévoit la possibilité, pour l'organisateur, de compléter les renseignements fournis et de « corriger les défauts » de la notification, pour que l'examen de celle-ci puisse se poursuivre. La Commission reste néanmoins sur l'impression que les démarches administratives fastidieuses et les délais impératifs, ainsi que les obligations détaillées figurant à l'article 12, risquent de dissuader de nombreuses personnes d'organiser un

événement public. En outre, ces dispositions entraveront nécessairement la tenue d'événements publics spontanés.

43. Les motifs d'interdiction figurant à l'article 13 sont formulés de telle manière que, ajoutés aux autres dispositions de la loi, ils mettent l'organe chargé de délivrer les autorisations dans l'impossibilité d'appliquer le principe de proportionnalité et dans l'obligation d'interdire, au seul motif que toutes les exigences procédurales n'ont pas été respectées, des événements qui ne menaceraient ni la sécurité, ni l'ordre public, ni les droits d'autrui. A l'article 13, § 1er, point 8, le motif pouvant être invoqué pour mettre fin à une manifestation (elle poursuit « des buts illégitimes ») semble trop vague pour être acceptable.

44. Les autorités arméniennes laissent entendre que le point 8 de l'article 13, § 1^{er}, pourrait être supprimé. De l'avis de la Commission, cela serait souhaitable. Toutefois, il n'est pas satisfaisant de s'en remettre à une disposition constitutionnelle prévoyant que les lois internes contraires à la Convention européenne des Droits de l'Homme « perdront leur validité juridique » : il est préférable de ne pas adopter de telles lois. Cet argument s'applique aussi à la référence aux principes fondamentaux de l'administration et de la juridiction administrative.

45. S'agissant des contre-manifestations, la Commission se réjouit de la suppression, dans le texte adopté, de l'interdiction générale d'organiser ou de tenir des événements publics « dans des lieux où se tient ou doit se tenir simultanément un événement public autorisé » (ancien article 9, § 2, e). Dans la version actuelle de la loi, l'article 13, § 1er, point 7, prévoit la possibilité, pour l'organe compétent, de refuser d'autoriser la tenue d'une manifestation à proximité d'une autre manifestation « en présence d'informations fiables selon lesquelles il existe un risque évident d'affrontement entre des groupes opposés ». Le droit de contre-manifester est garanti par l'article 11 de la Convention, même si, dans une démocratie, ce droit « ne saurait aller jusqu'à paralyser l'exercice du droit de manifester » (voir CrDH, arrêt Plattform «Ärzte für das Leben» c. Autriche du 21 juin 1988, série A no 139, § 32). En conséquence, il importe que le droit de contre-manifester ne fasse l'objet de restrictions que si celles-ci sont véritablement justifiées du point de vue de la sécurité et de l'ordre public.

46. La Commission se réjouit de la proposition des autorités arméniennes de modifier le point 7 en ce sens.

47. L'article 14 porte sur la possibilité de mettre fin à un événement public, et les circonstances dans lesquelles cette mesure devra être prise sont décrites dans d'autres articles. S'agissant de la possibilité de mettre fin à un événement public en l'absence de tous les organisateurs, voir le § 31 ci-dessus.

48. L'article 15 définit les responsabilités en cas de non-respect des dispositions de la loi. La Commission se réjouit de la suppression, dans le texte adopté, de la disposition qui imposait aux organisateurs de répondre de tout dommage causé pendant la manifestation.

Conclusions

49. Dans la mesure du possible, l'exercice des droits fondamentaux ne devrait être soumis à aucune réglementation, sauf en présence d'un risque de troubles à l'ordre public ou dans des circonstances nécessitant impérativement l'intervention de l'Etat. La législation pertinente devrait énoncer des interdictions plutôt que des autorisations : il devrait être bien clair que tout ce qui n'est pas interdit est autorisé, et non pas l'inverse.

50. Si un Etat adopte une loi spécialement destinée à réglementer le droit à la liberté de réunion, cette loi doit se limiter à décrire les conditions dans lesquelles l'ingérence d'une autorité publique est légitime, ainsi que le régime d'autorisations, sans entrer inutilement dans les détails.

51. La loi arménienne ne satisfait pas à ces critères généraux ; elle décrit de manière trop détaillée les conditions d'exercice du droit de réunion garanti par la Constitution.

52. La loi comporte quelques améliorations par rapport au projet précédemment examiné par la Commission ; ces améliorations concernent en particulier l'extension du droit de réunion aux non-citoyens, la possibilité de compléter par la suite les dossiers déposés en vue d'obtenir l'autorisation d'organiser un événement public, la possibilité d'organiser des contre-manifestations et les responsabilités plus raisonnables pesant sur l'organisateur.

53. La loi conserve cependant plusieurs défauts majeurs : elle reste trop détaillée et, en prévoyant des catégories d'événements trop nombreuses, instaure des distinctions qui ne sont pas liées de manière satisfaisante aux motifs de restriction jugés acceptables. On peut citer en particulier les aspects suivants :

- les distinctions faites dans la loi arménienne entre les différents types d'« événements publics », qui déterminent les restrictions pouvant être apportées au droit de réunion, ne permettent pas d'établir de lien véritable avec les motifs justifiant des restrictions qui sont énumérés à l'article 11 de la Convention ; cet article ne comporte d'ailleurs ni seuils quantitatifs ni définitions ;
- aucune disposition de la loi ne précise que les restrictions doivent impérativement être proportionnées et reposer sur des motifs pertinents et suffisants ; contrairement à ce que prévoit la loi, les autorités devraient pouvoir autoriser la tenue d'événements qui ne menacent ni la sécurité, ni l'ordre public, ni les droits d'autrui, même si toutes les exigences procédurales n'ont pas été respectées ;
- les définitions des événements publics figurant dans la loi semblent artificielles et difficiles à appliquer ;
- la distinction faite, à certains égards, entre les événements regroupant plus de 100 personnes (événements publics de masse) et ceux qui en regroupent moins ne semble pas justifiée, car le risque de troubles à l'ordre public ne dépend pas de la taille de la manifestation ;
- la loi n'autorise pas les réunions « spontanées », sauf si elles rassemblent moins de 100 participants, alors que le droit de tenir de telles réunions est incontestablement garanti par l'article 11 de la Convention ;
- l'interdiction d'événements publics dans certains lieux est trop rigoureuse ;
- le risque d'entrave à la circulation ne devrait pas être un motif suffisant pour interdire un événement public ;
- les multiples obligations procédurales et les délais impératifs à respecter pour obtenir l'autorisation d'organiser un événement public risquent de dissuader de nombreuses personnes d'engager une telle démarche.

54. La Commission constate avec satisfaction que les autorités arméniennes sont disposées à étudier la possibilité de modifier certains aspects de la loi. Elle estime cependant qu'il est nécessaire d'apporter des modifications plus nombreuses et plus radicales, qu'elle a décrites dans le présent avis, afin que la loi respecte pleinement les normes européennes. La Commission reste à la disposition des autorités arméniennes pour les accompagner dans cette démarche.