



Strasbourg, le 2 novembre 2005

Avis n° 290 / 2004

CDL-AD(2005)035
Original anglais

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

AVIS

**SUR LA LOI MODIFIANT ET COMPLETANT
LA LOI RELATIVE A LA TENUE DE
REUNIONS, ASSEMBLEES,
RASSEMBLEMENTS ET MANIFESTATIONS**

DE LA RÉPUBLIQUE D'ARMÉNIE

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 64^e session plénière
(Venise, 21 et 22 octobre 2005)**

**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 adoptée par l'Assemblée nationale arménienne le 28 avril 2004 (CDL(2004)42).

2. A sa 60^e session plénière (Venise, 8 et 9 octobre 2004), la Commission de Venise a adopté un avis sur cette loi (CDL-AD(2004)039).

3. En décembre 2004, M. Tigran Torossyan, vice-président de l'Assemblée nationale arménienne, a demandé à la Commission de Venise et à l'OSCE/BIDDH d'évaluer le projet de loi « modifiant et complétant la loi relative aux modalités de tenue des réunions, assemblées, rassemblements et manifestations de la République d'Arménie » (CDL(2005)019 et CDL(2005)017).

4. A sa 62^e session plénière (Venise, 11 et 12 mars 2005), la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont adopté un avis conjoint sur ladite loi (CDL-AD(2005)007).

5. La loi a été adoptée par l'Assemblée nationale le 4 octobre 2005.

6. Le présent avis, qui a été élaboré sur la base des commentaires de Mme Finola Flanagan et de MM. Michael Hamilton et Neil Jarman, experts de l'OSCE/BIDDH, a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 64^e session plénière (Venise, 21 et 22 octobre 2005).

II. Observations générales

7. La loi relative à « la tenue de réunions, assemblées, rassemblements et manifestations » s'inscrit dans le cadre des articles 26 et 44 de la Constitution de la République d'Arménie, et elle est complétée par diverses dispositions du droit pénal et administratif. Cette loi entend servir de fondement au droit de réunion et à la façon dont ce droit est garanti et protégé par la législation nationale. Il est essentiel que ses dispositions répondent aux obligations de l'article 11 de la Convention européenne.

8. Nous avons eu l'occasion de faire observer dans des avis précédents qu'en tant que droit fondamental, le droit de réunion devait, dans la mesure du possible, pouvoir être exercé sans restrictions, sauf lorsque cet exercice constitue une menace pour l'ordre public ou que la nécessité commande que l'Etat intervienne. En vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme, toute atteinte à ce droit doit s'appuyer sur la loi. S'il n'est pas indispensable que les Etats disposent d'une loi spécifiquement consacrée aux manifestations et assemblées publiques, ils peuvent en adopter une, mais celle-ci doit se borner à définir les conditions dans lesquelles l'ingérence d'une autorité publique est légitime. Si un système de notification préalable est prévu pour la tenue d'assemblées, il ne doit pas entraver ou empêcher l'exercice légal de la liberté de réunion. La loi telle qu'elle a été adoptée et les amendements proposés énoncent avec force détails les conditions d'exercice de cette liberté constitutionnellement garantie.

9. La plupart des recommandations que nous avons précédemment formulées ont été acceptées et sont désormais reprises dans la loi.

10. Cependant, celle-ci reste excessivement détaillée et établit trop de distinctions entre différentes catégories d'événements qui ne sont pas liées de manière satisfaisante aux motifs de restriction jugés acceptables – et ce, alors même que les conditions posées par l'article 11 de la Convention européenne pour qu'une restriction soit légitime sont désormais énoncées à l'article premier de la loi.

11. Les restrictions générales, telles que celles précédemment indiquées à l'article 9 (3-1 à 3-3), faisaient obstacle à l'examen des circonstances particulières de chaque cas et étaient donc contraires au principe selon lequel les restrictions doivent être proportionnées au but légitime poursuivi. Il convient de saluer le fait que les articles 7-6 et 10-3, qui contenaient de telles restrictions générales, ont été supprimés du projet. Nous avons recommandé que les dispositions de l'article 9-3-1 à 9-3-3 soient elles aussi rayées de la loi étant donné que les instances d'autonomie locale jouissent du pouvoir général d'imposer des restrictions en matière de manifestations lorsque les buts légitimes de l'article 11-2 de la Convention européenne des Droits de l'Homme sont en jeu.

12. Si l'article 9-3 a été modifié pour limiter le caractère absolu de l'interdiction – ce dont il faut se féliciter –, l'article 9-4-3 et 4 instaure néanmoins un pouvoir d'interdiction dans des circonstances où un tel pouvoir ne devrait pas être accordé et en l'absence de toute recommandation en ce sens.

13. Il nous faut souligner que la façon dont cette loi sera interprétée et appliquée sera également déterminante pour juger si elle respecte les normes internationales de protection des droits de l'homme. A cet égard, la Cour européenne des Droits de l'Homme a eu l'occasion de déclarer que la liberté de réunion pacifique ne devait pas être interprétée restrictivement, que toute restriction devait être interprétée étroitement et que, de manière générale, les droits devaient être « concrets et effectifs » et non « théoriques ou illusoire ».

14. Des organisations non gouvernementales nationales et internationales ont élaboré des rapports qui attestent de restrictions imposées par le passé aux personnes se rendant à des manifestations, du rejet de demandes d'autorisation de manifestations fondé sur des motifs insuffisants ou illégitimes, ou d'un recours abusif à la force par la police. Ces documents, ainsi que des rapports récents concernant la police des manifestations liées à la société de télévision A1+, soulignent la nécessité de faire clairement de la proportionnalité le principe directeur de la réglementation des réunions publiques.

15. A la lumière de ce qui précède, nous rappelons qu'il est essentiel que le Gouvernement consulte les ONG locales, les représentants de la société civile et les autres parties prenantes après toute adoption de réformes. A l'évidence, ces groupes seront concernés par la loi de diverses manières, et il est impératif que leur expérience et leur point de vue soient pris sérieusement en considération afin que la loi, mais aussi les procédures et les pratiques qui se développent autour d'elle, s'appliquent dans l'intérêt mutuel de tous les intéressés. Une telle consultation peut contribuer à favoriser un esprit de coopération plutôt que de confrontation et peut mieux faire comprendre pourquoi le Gouvernement tient à présenter ces amendements.

16. Comme nous l'avons indiqué précédemment, étant donné que toute nouvelle législation passe inévitablement par une phase de mise en place et d'ajustement, il sera important de contrôler l'application de la loi. Nous recommandons une nouvelle fois l'adoption de moyens administratifs de contrôle de l'application de la loi et de compilation des statistiques pertinentes. Les instances responsables de leur gestion (principalement les organes de l'autonomie locale) pourraient être chargées « d'examiner périodiquement l'application qui est faite de la loi et de présenter au Gouvernement les recommandations qu'elles jugent appropriées à son sujet ».

III. Analyse des propositions d'amendements à la loi relative à « la tenue de réunions, assemblées, rassemblements et manifestations »

Article 1^{er}

17. La loi intègre désormais les motifs de restriction permis par l'article 11-2 de la Convention. Etant donné que le parlement arménien poursuit une politique de réglementation détaillée de l'exercice du droit de réunion, l'énoncé, dans la loi, des circonstances déterminées dans lesquelles uniquement des restrictions sont autorisées est un motif de satisfaction. Dans notre avis conjoint, nous formulons également une recommandation spécifique visant à améliorer la cohérence de l'article 1^{er}, et le fait que la loi tienne compte de cette recommandation doit être salué.

Article 7

18. Nous nous félicitons du retrait de l'article 7-6 du projet de loi. Cet article prévoyait une interdiction générale des manifestations « à proximité des établissements de santé, des écoles maternelles et des établissements d'enseignement pour éviter que ces rassemblements ne perturbent le fonctionnement normal de ces institutions. »

Article 8

19. Cet article traite des obligations des organes compétents et de la police en matière de réglementation des manifestations. Il dispose que les mesures prises par eux doivent l'être dans le respect de la loi de la République d'Arménie sur « les fondements de l'administration et les procédures administratives ». Il convient de noter que la Commission de Venise n'a pas eu accès à cette loi ou à sa traduction.

Article 9

20. Dans notre avis conjoint, nous nous étions déclarés profondément préoccupés au sujet de la nécessité et de la proportionnalité des interdictions générales contenues à l'article 9-3-1 à 3, qui interdisait, sans possibilité pour les autorités d'exercer leur liberté d'appréciation, la tenue de réunions dans un très grand nombre d'espaces publics.

21. L'article 9-3 a été modifié afin de limiter l'interdiction absolue aux « [...] zones situées à moins de 150 mètres d'unités militaires, d'installations de défense, d'institutions pénitentiaires et de centres de détention provisoire. »

22. Les zones restantes sont désormais énumérées à l'article 9-4. Alors que, dans le projet précédent, elles faisaient expressément l'objet d'une interdiction absolue, aujourd'hui il semble que les autorités compétentes puissent choisir d'interdire ou non les manifestations dans ces zones. L'article 9-4 commence désormais ainsi : « La tenue d'une manifestation publique pourrait (sic) être interdite par l'organe compétent. » Il y a lieu de supposer que par « pourrait » il faut en réalité entendre « peut ».

23. Il convient de se féliciter que ce pouvoir d'interdiction, pour des raisons de sécurité uniquement, s'applique :

- à l'organisation de manifestations sur les ponts, dans les tunnels, etc. (article 9-4-i) ;
- à un périmètre déterminé autour de certains lieux sensibles énumérés, périmètre considéré comme nécessaire par la police pour des raisons de sécurité (article 9-4-ii) ;
- enfin, aux « complexes culturels et sportifs [...] afin de ne pas perturber le cours normal de ces événements » (article 9-5).

Article 9-4-iii

24. Cependant, étant donné que la protection de l'article 11 se limite aux réunions « pacifiques », aucune liberté de choix ne devrait être permise, comme semble le prévoir la version actuelle de la loi,

« [s]i ces manifestations visent à renverser par la force l'ordre constitutionnel établi, à fomenter la haine nationale, raciale ou religieuse, ou à inciter à la violence ou à la guerre. »

Ce ne sont pas là des buts légitimes permettant d'exercer sa liberté de réunion, et aucune marge d'appréciation ne saurait être permise à leur égard.

Article 9-4-iv

25. De la même manière, aucune marge d'appréciation ne saurait être reconnue en ce qui concerne l'ingérence illégale dans les droits de propriété privée, c'est-à-dire les droits de propriété sur

« ...les zones qui ne sont pas ouvertes au public, si les droits de leur propriétaire, surveillant (sic) ou utilisateur sont violés. »

26. Il convient de rappeler qu'aucun avis antérieur de la Commission de Venise n'a recommandé que ces deux dernières dispositions soient supprimées ou modifiées.

Article 10

27. La suppression de l'article 10-3 est accueillie avec satisfaction. Est ainsi supprimé le pouvoir exorbitant qui permettait au Gouvernement arménien de délimiter les zones où les manifestations publiques de masse peuvent être organisées. La suppression de cet article signifie également que les réunions organisées en rapport avec des « campagnes électorales ou de référendum » sont soumises au même ensemble de règles que les autres réunions.

28. Si une obligation de notification écrite aux autorités compétentes est maintenue pour les manifestations publiques de masse (auxquelles participent plus de cent personnes), l'article 10 modifié autorise désormais expressément la transformation « spontanée » des manifestations publiques restreintes (rassemblant moins de cent participants) en manifestations publiques de masse. Cette clarification, qui avait été recommandée, est accueillie avec satisfaction. Nos avis antérieurs étaient particulièrement critiques à l'égard de la loi car elle n'autorisait pas les manifestations spontanées.

Article 11

29. Nous nous félicitons que cet article autorise la preuve de l'identité par tout document, conformément à ce que nous préconisions dans notre avis conjoint.

30. Comme nous le recommandions, l'article 11-5 a été modifié afin qu'incombe aux autorités compétentes, plutôt qu'à l'organisateur, la responsabilité d'adresser à la police un exemplaire de la notification.

Article 12

31. Notre recommandation en faveur d'une clarification du sens de l'article 12-6 a été prise en compte.

Article 13

32. Nous notons avec satisfaction que l'interdiction des manifestations publiques de masse susceptibles de causer des perturbations de la circulation a été levée. Le caractère excessif de cette interdiction avait été précédemment critiqué.

33. Il est aussi très positif que l'article 13-1-6, qui avait été précédemment critiqué parce qu'il interdisait expressément les rassemblements sur les routes nationales, ait été supprimé.

34. Par ailleurs, nous nous félicitons que l'interdiction des contre-manifestations, à l'article 13-7, ait été supprimée. Nous avons critiqué dans des avis précédents cette interdiction de manifestations qui devraient, de manière générale, être autorisées. L'article 13-2, qui pose une interdiction lorsqu'« une autre manifestation empêchant la tenue de l'événement a lieu aux mêmes date, heure et endroit », devrait être clarifié pour faire en sorte qu'il ne soit pas utilisé afin d'interdire les contre-manifestations.

35. L'article 13-4 exige actuellement des autorités qu'elles proposent aux organisateurs une autre date ou une autre heure si un événement est interdit en vertu de l'article 13-1-2 ou 13-1-3. Comme nous l'avons souligné au cours des débats du 17 mars, nous avons suggéré que les autorités et les organisateurs explorent d'autres pistes pour autoriser un événement (par exemple, exiger qu'un rassemblement défile d'un côté de la rue pour permettre la circulation des véhicules de l'autre) plutôt que d'interdire purement et simplement la tenue de la manifestation. Une nouvelle disposition autorisant une telle flexibilité a été introduite. Elle permet à l'organe compétent de proposer « d'autres conditions concernant les modalités de la manifestation ». Il convient de s'en féliciter.

36. Si, dans l'ensemble, des changements positifs sont intervenus dans l'article 13-4, nous sommes néanmoins préoccupés par la suppression de la condition imposée aux autorités de proposer une autre date dans les deux jours ou une heure différente dans les trois heures suivant celles proposées par l'organisateur, comme le prévoyait l'ancienne version de l'article 13-4. Cette suppression laisserait la porte ouverte à ce qu'un retard dans la

proposition d'une autre date ou d'un autre horaire se transforme de fait en interdiction si la réunion considérée vise à protester contre une action ou un événement ponctuel. Par conséquent, nous recommandons que la condition imposée aux autorités de proposer une autre solution dans un délai déterminé soit maintenue.

Article 14

37. Dans nos précédents avis, le fait que la loi n'autorisait pas les manifestations spontanées, sauf lorsqu'il s'agissait de rassemblements restreints, a été particulièrement critiqué. La disposition concernée a été modifiée afin d'interdire qu'il soit mis fin aux événements publics restreints qui se transforment spontanément en manifestations publiques de masse. (Voir également l'article 10.) C'est ce que nous recommandons et ce changement doit donc être accueilli avec satisfaction.