



Strasbourg, le 16 octobre 2006

CDL-AD(2006)033
Or.Angl

Avis n° 385 / 2006

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

AVIS CONJOINT
SUR LE PROJET DE LOI
CONCERNANT LES RÉUNIONS PACIFIQUES
EN UKRAINE

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

adopté par la Commission de Venise
lors de sa 68^e session plénière
(Venise, 13-14 octobre 2006)

sur la base des observations de

M. Christoph GRABENWARTER (membre, Autriche)
M. Hubert HAENEL (membre suppléant, France)
M. Giorgio MALINVERNI (membre, Suisse)
M. David GOLDBERGER (expert OSCE/BIDDH)

I. Introduction

1. Par lettre en date du 2 juin 2006, le ministre ukrainien de la Justice alors en fonction a demandé à la Commission de Venise et à l'OSCE/BIDDH de procéder à une évaluation conjointe du projet de loi sur les réunions pacifiques (CDL(2006)063).
2. MM. Grabenwarter, Haenel et Malinverni ont été désignés comme rapporteurs pour la Commission de Venise. L'OSCE/BIDDH a chargé par contrat M. David Goldberger, professeur à la faculté de droit de l'université de l'Etat d'Ohio, de rédiger des commentaires sur le projet de loi à l'étude. Ces commentaires ont été élaborés avec l'aide de M^{me} Barbara O'Toole et M. Robert McCarthy.
3. Une réunion s'est tenue à Kiev le 19 septembre 2006 entre des représentants des autorités ukrainiennes, parmi lesquels le vice-ministre de la Justice, M. Dmytro Kotlar, M. Malinverni au nom de la Commission de Venise et M. Denis Petit, chef de l'unité de soutien législatif au Service de la démocratisation de l'OSCE/BIDDH, au nom de cette dernière. La rencontre devait permettre un échange de vues sur le projet de loi, à la lumière des avis préliminaires préparés par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH.
4. Le présent avis, établi conjointement par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sur la base des observations formulées par les rapporteurs et l'expert, a été adopté par la Commission à sa 68^e session plénière (Venise, 13-14 octobre 2006).
5. Au cours de la préparation du présent avis, un projet de loi rédigé par un groupe d'ONG ukrainiennes a également été pris en compte, comme l'avait spécifiquement demandé le ministre de la Justice. L'avis s'est fondé sur une traduction en anglais non officielle des deux projets.

II. Normes internationales

6. Le droit de réunion pacifique est garanti par la Constitution ukrainienne, à son article 39, ainsi libellé :

« Les citoyens ont le droit de se réunir pacifiquement sans armes et d'organiser des rencontres, rassemblements, processions et manifestations, en les notifiant à l'avance aux organes du pouvoir exécutif ou de l'administration locale autonome.

Des restrictions peuvent être apportées à l'exercice de ce droit par un tribunal, conformément à la loi et uniquement dans l'intérêt de la sécurité nationale et de l'ordre public, en vue de prévenir des troubles ou des infractions, de protéger la santé de la population ou les droits et libertés d'autrui. »

7. D'après son préambule, le projet de loi à l'étude a pour but « de garantir le droit de se rassembler pacifiquement sans armes, d'organiser des assemblées, rencontres, marches et manifestations, comme le prévoit la Constitution de l'Ukraine sur la base d'un principe et de normes universels de droit international. »

8. Le droit à la liberté de réunion est garanti par l'article 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, libellé comme suit :

« Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

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 ».

Il est garanti également par l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi libellé :

« Le droit de réunion pacifique est reconnu. 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 ou pour protéger la santé ou la moralité publique, ou les droits et libertés d'autrui. »

9. Les engagements de l'OSCE portant sur la liberté de réunion pacifique, qui sont politiquement contraignants pour les Etats membres, contiennent une référence complémentaire aux deux instruments susmentionnés. Le paragraphe 9(2) du document de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (Copenhague, 1990) réaffirme ce qui suit :

« Chacun a le droit de réunion et de manifestation pacifique. Toutes les restrictions qui pourront être apportées à l'exercice de ce droit seront prescrites par la loi et conformes aux normes internationales. »

10. La garantie constitutionnelle et internationale de la liberté de réunion pacifique dans les instruments précités est formulée en termes généraux. Des orientations complémentaires sur les obligations de fond dérivant de ces instruments peuvent être déduites des normes ci-après comme l'ont souligné la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH dans de précédents avis¹.

- Le droit à la liberté de réunion pacifique est un droit fondamental dans une société démocratique, constitue l'une des bases d'une telle société et ne doit donc pas être interprété de manière restrictive. En tant que tel, comme tous les autres droits et libertés fondamentaux, il relève par excellence de la Constitution et doit en principe être régi principalement par cette dernière.

¹ CDL-AD (2003) 20; Avis sur le projet de loi sur la liberté de conscience et les entités religieuses de la Géorgie ; CDL (1995) 37, Avis sur le projet de loi sur le droit de réunion et manifestation de la République de Moldova ; CDL-AD (2002) 27, Avis sur la loi sur les réunions de la République de Moldova ; CDL(2005)048, Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH pour la rédaction de lois portant sur la liberté de réunion (Varsovie, décembre 2004) ; CDL-AD(2005)040, Avis sur les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH pour la rédaction de lois portant sur la liberté de réunion ; CDL-AD(2004)039, Avis sur la loi relative à l'organisation de réunions, assemblées, rallyes et manifestations de la République d'Arménie.

- En tant que tel, ce droit couvre à la fois les réunions privées et les réunions qui se tiennent sur la voie publique, ainsi que les réunions statiques et processions publiques ; une réunion doit être « pacifique » pour pouvoir bénéficier de la protection garantie par les instruments internationaux et régionaux.
- Le droit à la liberté de réunion pacifique est assorti de réserves. Dans certaines circonstances, il est légal que l'Etat intervienne dans son exercice. L'article 11(2) de la CEDH permet expressément les restrictions, à condition qu'elles soient « 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 ». La marge d'appréciation importante accordée à l'Etat quant à l'interprétation des clauses de restriction n'équivaut pas à un pouvoir discrétionnaire.
- Le fait de soumettre l'organisation de réunions à une procédure d'autorisation ne constitue pas normalement une atteinte essentielle au droit susmentionné. Une telle procédure respecte les conditions énoncées à l'article 11(1), serait-ce uniquement pour que les autorités puissent assurer le caractère pacifique de la réunion.²
- L'Etat a l'obligation positive de protéger activement les réunions pacifiques et légales. Il peut être tenu d'intervenir pour garantir des conditions permettant l'exercice de la liberté de réunion, et par conséquent de prendre des mesures concrètes pour permettre à des manifestations légales de se dérouler pacifiquement. A cet effet, il importe de trouver le juste équilibre entre les intérêts de ceux qui cherchent à exercer le droit de réunion et les intérêts généraux du reste de la collectivité.
- Toutes les restrictions à l'exercice de la liberté de réunion doivent répondre aux critères de proportionnalité – ce qui veut dire que les moyens les moins gênants d'atteindre un objectif doivent toujours être privilégiés – et cette observation est valide pour les peines infligées en cas d'infraction aux règles sur l'organisation de réunions. Le critère de proportionnalité implique qu'il existe une gamme de réactions, allant de l'attitude qui consiste à faciliter une manifestation sans aucune restriction à l'interdiction ou aux mesures pour y mettre fin, et qu'il faut en tenir compte. Une présomption doit exister en faveur de la tenue de réunions pacifiques.
- Il convient, dans toute la mesure du possible, de permettre l'exercice des droits fondamentaux sans réglementation, excepté quand il constitue une menace pour l'ordre public et quand l'intervention de l'Etat est absolument nécessaire. La convention et le pacte exigent que toute atteinte à des droits fondamentaux comme le droit de réunion pacifique ait une base législative. Le fait que toute atteinte doive être prévue par la loi signifie non seulement qu'une base formelle est nécessaire, mais aussi que la portée de la restriction doit être assez précise pour qu'il soit possible à ceux qui risquent d'en être affectés d'apprécier si telle ou telle ligne de conduite constituera ou non une infraction aux obligations établies. En outre, les dispositions régissant la tenue de réunions ne doivent pas déclarer ou donner l'impression que tout ce qui n'est pas interdit est admissible, et non vice-versa. Il y a lieu d'éviter les réglementations excessivement détaillées.

² CtEDH, *Ziliberberg c. Moldova* (2004).

- Il n'est pas indispensable qu'un Etat adopte une loi spécifique sur les manifestations et réunions publiques, car leur contrôle peut fort bien relever du maintien général de l'ordre, tandis que les droits les concernant peuvent faire l'objet du droit administratif général.

11. L'expression « réunion publique » signifie dans bien des cas qu'un grand nombre de personnes se rassemblent en vue d'atteindre un objectif commun, dans un lieu public ou en se déplaçant sur la voie publique. Ce rassemblement pose des problèmes réglementaires distinctifs, car il impose une planification préalable aux agents publics qui ont pour tâche d'organiser la présence des forces de l'ordre, avec des effectifs suffisants, à temps pour faciliter l'activité et la concilier avec d'autres activités parallèles. Cette planification garantit que la police sera sur place avant que la réunion ne commence pour assurer l'ordre public et le contrôle de la circulation.

12. En conséquence, une loi portant sur les réunions publiques doit avoir pour but principal de créer un mécanisme de procédure qui empêche que les autorités ne soient prises au dépourvu en faisant en sorte qu'un rassemblement public leur soit notifié suffisamment à l'avance pour permettre des mesures réglementaires en temps utile. Les dispositions des textes concernant les réunions publiques qui ne sont pas nécessaires pour atteindre le but précité et ne sont pas strictement conçues à cet effet, ou qui visent parallèlement à réaliser d'autres objectifs, imposent le plus souvent des contraintes inutiles aux réunions publiques ou découragent d'en organiser ou d'y participer.

13. Le projet de loi à l'étude s'efforce manifestement d'établir un cadre juridique permettant un exercice de la liberté de réunion pacifique qui soit compatible avec les normes internationales et constitutionnelles. En outre, il peut être considéré comme libéral dans son approche. Il y a lieu de noter, tout d'abord, qu'il stipule une *notification*, et non une *autorisation*, préalable des manifestations. Ce système offre à des groupes la possibilité d'organiser des réunions publiques après les avoir notifiées par écrit aux autorités publiques, en indiquant les organisateurs de l'activité, son objectif, ainsi que le lieu et la date prévus. Un tel système de notification est la plus avancée des approches possibles en la matière, car elle minimise la probabilité de contraintes réglementaires inutiles et d'une censure gouvernementale, sans exclure une action réglementaire appropriée.

14. En outre, le projet de loi cite très peu de motifs justifiant qu'il soit mis un terme à une manifestation publique ; les conditions dans lesquelles des restrictions à l'exercice de ce droit sont possibles sont très bien définies ; le droit d'organiser des réunions publiques est fermement garanti.

15. Un certain nombre de propositions en vue d'améliorations, portant sur des dispositions spécifiques du projet de loi, sont formulées ci-dessous.

III. Observation générale

16. Comme il l'a déjà été indiqué, les Etats peuvent adopter des lois traitant spécifiquement de la liberté de réunion, sans entrer toutefois dans des réglementations excessivement détaillées.

17. La présente loi est très détaillée. Certaines de ses clauses sont inutiles et devraient être supprimées.

IV. Analyse des dispositions spécifiques

18. L'article 1 paragraphe 2 du projet exclut de la portée du texte certains rassemblements publics ou privés. On ne voit pas clairement sur quelle base ces distinctions sont établies et, point plus important encore, quelles en sont les conséquences. En particulier, il est difficile de déterminer si ces exclusions doivent être interprétées comme exemptant toutes les réunions énumérées dans ce paragraphe de l'obligation de notification, ou si des règles différentes y sont applicables. On peut relever que certains des rassemblements mentionnés dans cette clause peuvent poser des problèmes d'ordre public de la même ampleur que ceux associés au type de réunions couvertes par le projet. Si l'exemption doit faire en sorte que ces catégories de réunions publiques bénéficient d'un traitement plus favorable, elle peut être approuvée. En revanche, dès lors qu'il s'agirait d'y appliquer une réglementation plus stricte dans le cadre d'un régime différent, elle ne serait pas acceptable. Quoi qu'il en soit, la loi devrait mentionner l'éventuel régime différent ou contenir un renvoi de celui-ci.

19. En tout état de cause, on a du mal à comprendre pourquoi les réunions électorales liées aux élections parlementaires devraient être exclues de la portée du projet de loi, alors qu'il s'appliquerait à toutes les réunions organisées à l'occasion d'autres élections. Si l'on a estimé que les réunions électorales nécessitaient des règles particulières, et à condition que ces dernières n'établissent pas d'autres restrictions à l'exercice du droit de réunion pacifique que celles autorisées par les instruments cités au paragraphe 9, rien ne peut cependant justifier que la réglementation en question ne s'applique pas à toutes les réunions liées aux élections (referendums, élections présidentielles, etc.), sans exception.

20. Le classement figurant à l'article 2 établit une distinction entre les « rassemblements », « réunions », « marches » et « manifestations » et comprend une définition du terme « contre-manifestation ». Ces définitions ne semblent pas très utiles, du point de vue de leurs incidences juridiques, en dehors de celle des « contre-manifestations », que l'on peut approuver. Si l'on considère que seule l'expression « réunion pacifique » est utilisée dans l'ensemble du texte et qu'il n'a pas semblé nécessaire d'employer les autres termes définis à l'article 2, une approche différente consisterait à inclure ce glossaire dans la note explicative annexée à la loi, ou à modifier la phrase d'introduction à l'article pour indiquer qu'aucun de ces termes, à l'exception de l'expression « contre-manifestation », n'est utilisé dans l'ensemble du texte.

21. En outre, les définitions données à l'article 2 ne correspondent pas exactement à celles qu'énonce l'article 39 de la Constitution. A moins qu'il ne s'agisse d'une inexactitude de traduction, cette différence devrait être rectifiée.

22. Enfin, il vaudrait la peine d'envisager l'insertion, à l'article 2, d'une définition de la formule « rassemblement spontané », laquelle est au moins aussi nécessaire que celle du terme « contre-manifestation ».

23. L'article 3 du projet de loi définit les critères à remplir pour être organisateur d'une réunion. Au lieu de se référer précisément à des « organisations religieuses » et à des « associations de citoyens », ce qui pourrait entraîner des ambiguïtés quant aux entités que le choix de cette terminologie chercherait ou non à exclure, il serait judicieux d'employer une terminologie plus générique qui couvrirait aussi bien les personnes physiques que les entités juridiques. On pourrait autrement déduire du libellé de l'article 3(1) qu'il est interdit aux sociétés privées d'organiser des réunions publiques.

24. Une question importante soulevée par l'article 3 est la clause d'après laquelle les associations interdites ne sont pas autorisées à tenir des réunions. La portée de cette disposition n'est pas claire et on voit mal, en particulier, quel motif peut être invoqué pour priver une association de citoyens de son droit de réunion pacifique. Telle quelle, la disposition se prête à une large interprétation car son application dépend des termes d'autres lois, qui ne sont pas expressément mentionnées dans la disposition visée ou ailleurs dans le texte. Le libellé actuel pourrait donner à penser que la restriction en question est applicable pour d'autres motifs que la violation de la présente loi. Or, il faudrait faire apparaître clairement le principal général d'après lequel des restrictions basées sur les contenus ne doivent pas être imposées à l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique. Il est essentiel de soumettre toutes les réunions pacifiques à des normes identiques, quel que soit leur message de base, et de clarifier ou préciser cette disposition de telle sorte qu'elle ne puisse être utilisée aux dépens de la liberté d'expression en général³.

25. L'article 4 énumère les droits et obligations statutaires des organisateurs, d'une manière qui pose souvent problème. Par exemple, le paragraphe 1(2) autorise la préparation d'une réunion publique par la diffusion de prospectus, d'affiches, et par d'autres moyens de communication. La mention de cette autorisation donne à penser qu'en son absence, la diffusion de prospectus et d'affiches et la communication par d'autres moyens seraient illégales. Pour empêcher ce malentendu, il est suggéré de supprimer le paragraphe 1(2).

26. D'autre part, l'article 4 semble imposer des responsabilités de maintien de l'ordre aux organisateurs de réunions publiques. Il déclare, entre autres, que les organisateurs « font en sorte que les conditions relatives à la tenue d'une réunion publique soient observées », exigent des participants « qu'ils respectent l'ordre public », qu'ils « préservent l'ordre public et la sécurité des personnes » et « assurent la protection des unités de production, bâtiments, locaux... et autres biens ».

27. En pratique, si quelques participants à une réunion publique ne se conforment pas aux souhaits de l'organisateur et, par exemple, bloquent la circulation, l'article 4 demande apparemment à l'organisateur de prendre des mesures pour empêcher ce blocage. Or, il serait préférable d'assigner de telles fonctions aux forces de l'ordre, plutôt qu'à des particuliers en leur qualité d'organisateur. Personne ne doute que l'organisateur fera de son mieux pour traiter le problème en demandant aux perturbateurs d'être coopératifs, mais est-il tenu de déplacer physiquement les personnes en question ou d'obtenir une aide pour le faire ? Si d'autres questions détournent son attention des perturbateurs, il semblerait qu'il devienne juridiquement responsable, en vertu de l'article 4, de son inaction. Il s'agit d'une trop lourde charge pour l'organisateur et ses assistants. En résumé, ceux-ci ont le devoir de coopérer avec la police et de se conformer à la loi, mais il appartient à la police de faire appliquer cette dernière.

³ Certains types de restrictions fondées sur les contenus sont autorisés – voire exigés – dans des cas exceptionnels par les textes relatifs aux droits de l'homme. Par exemple, l'article 20(2) du PIDCP stipule que « tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, l'hostilité ou la violence est interdit par la loi ». En règle générale, de telles restrictions nécessitent la présence d'une intention délibérée d'inciter à la violence, la probabilité de violences imminentes et un lien causal entre ces violences et l'expression en question. Il est crucial de structurer de cette manière la restriction fondée sur un contenu pour éviter son application à une réunion quand l'un quelconque de ces trois facteurs est absent.

28. Une meilleure approche de l'article 4 consisterait à éliminer la mention d'obligations formelles des organisateurs, en dehors de la notification et de l'observation de restrictions raisonnables quant à l'heure, au lieu et au déroulement de la manifestation, également applicables à tous ceux qui y participent.

29. L'article 5 paragraphe 1 du projet de loi garantit à tous, y compris les étrangers, le droit de participer à des réunions pacifiques, à condition qu'ils « séjournent légalement » en Ukraine. Il n'y a pas de raison valide d'exclure d'autres catégories d'étrangers. Une violation du droit à la liberté de réunio

n pacifique ne peut se justifier du fait que le demandeur est un immigré en situation irrégulière⁴.

30. L'article 5 énumère certains droits et responsabilités des participants à une réunion. Toutefois, à l'exception de la clause leur interdisant de porter des armes et autres objets dangereux, ces précisions sont pour la plupart inutiles. Certaines clauses créent des problèmes juridiques et d'autres semblent réaffirmer des droits et des obligations dont on peut supposer qu'ils sont énoncés ailleurs dans les lois générales de l'Ukraine. La répétition de dispositions établies risque, en l'occurrence, d'avoir pour effet de décourager les organisateurs et participants, plutôt que d'apporter des orientations. Un autre problème posé par les énumérations de l'article 5 est la condition d'après laquelle les participants à une réunion publique doivent se conformer aux demandes licites des organisateurs. Ce point soulève une difficulté, car il donne force de loi aux ordres des organisateurs. La création de ce pouvoir porte atteinte au caractère volontaire de l'association qui est à la base des réunions publiques. L'autorité des organisateurs tient à leur capacité de conduire et persuader, et non de donner des ordres qui ont force de loi.

31. L'article 6 stipule une obligation de notification cinq jours à l'avance. Ce délai limite de cinq jours paraît inhabituellement long⁵. La justification de cette durée relativement longue n'est pas évidente, si l'on garde à l'esprit la stricte réglementation des réunions pacifiques.

32. Il devrait y avoir une exemption spécifique de toute obligation de notification en faveur des réunions spontanées, qui se tiennent en réaction à un événement inattendu. On peut en donner pour exemple une réunion importante dans un parc public à l'annonce de la mort soudaine d'un dirigeant national ou local de premier plan. Un autre exemple serait une réunion publique pour protester contre une action imprévue d'un gouvernement étranger portant atteinte à la dignité de la nation. En conséquence, il est recommandé que le projet de loi comprenne une disposition autorisant spécifiquement les réunions spontanées et annulant l'obligation de notification cinq jours à l'avance dans des circonstances contraignantes.

33. A l'article 8, un libellé indiquant que les endroits appropriés comprennent, sans y être limités, les voies publiques, les trottoirs, les parcs, les jardins publics et autres endroits analogues ouverts à la population renforcerait la disposition. De même, le paragraphe 2 semble inutilement général. Au lieu de déclarer que certains lieux, comme les établissements scolaires, sont impropres à des réunions, les interdictions devraient se limiter aux réunions et autres actions de communication qui perturberaient les activités régulières menées sur le site. Ainsi, une réunion publique sur un trottoir adjacent à une école, s'il n'y a pas classe ce jour-là, ne devrait pas être interdite. De même, l'interdiction de discours publics à proximité d'un

⁴ Voir CtEDH, *Cissé c. France*, arrêt du 9 avril 2002, paragraphe 50.

⁵ En Autriche, par exemple, la notification doit être donnée 24 heures avant l'heure prévue de la manifestation, et cette durée est de 48 heures en Allemagne.

objet dangereux devrait être limitée aux zones fermées au public, et vraisemblablement clôturées. Si une zone proche d'un objet dangereux est ouverte au public, il n'y a apparemment pas de raison d'en exclure une réunion publique ordonnée. De manière générale, la loi ne devrait donc pas comporter de restrictions d'ensemble.

34. L'article 8 paragraphe 3 devrait spécifier si l'obligation d'assurer un libre accès est imposée aux autorités ou aux organisateurs. Il est habituellement préférable d'assigner cette tâche aux forces de l'ordre, bien que les organisateurs doivent être tenus de coopérer avec ces dernières. Il y aurait lieu d'envisager une disposition énonçant, à titre de principe général, une obligation de coopération entre la police et les organisateurs, tout en évitant d'atténuer ou supprimer la responsabilité première du maintien de l'ordre qui incombe aux autorités chargées de faire appliquer la loi

35. L'utilité de l'article 9, qui couvre les moyens de porter une réunion à la connaissance du public avant qu'elle ait lieu, n'apparaît pas clairement. Cet article semble porter sur des questions déjà traitées à l'article 4. En outre, sa présence implique que les activités en question seraient illégales s'il n'était pas inclus dans l'instrument proposé. De plus, son paragraphe 3 interdit les propos «offensants ou humiliants, portant atteinte à l'honneur d'un citoyen et à la décence». Ce libellé est trop large et pourrait ouvrir la voie à des restrictions plus importantes que celles admissibles en droit international. Ainsi qu'il l'a été relevé précédemment, il faudrait déclarer nettement, en tant que principe général, que des restrictions fondées sur des contenus ne peuvent être imposées à l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique. Il est essentiel que les mêmes normes soient appliquées à toutes les réunions pacifiques, quel qu'en soit le message de base. Par conséquent, un réexamen de cet article est recommandé.

36. L'article 10 paragraphe 2 du projet de loi interdit le financement d'une réunion par des Etats étrangers et des personnes juridiques, entreprises d'Etat, institutions et organisations étrangères. Ce motif, qui n'est pas repris à l'article 19, pose problème à deux égards. En premier lieu, dans un système qui prévoit la communication d'informations au moyen d'une notification préalable, par opposition à l'obtention d'un agrément, on ne voit pas bien comment peuvent être recueillies les données relatives aux sources de financement. L'article 7 ne stipule aucune obligation d'indiquer ces sources dans la notification. En deuxième lieu, la terminologie employée manque de clarté : l'interdiction qui est faite aux « entreprises d'Etat, institutions et organisations » de financer des réunions publiques revient à les empêcher en pratique d'organiser de telles réunions, ou du moins peut compromettre sérieusement leur capacité de le faire. On comprend mal de quelle motivation s'inspire cette interdiction. Ces remarques doivent être lues en liaison avec l'observation formulée au paragraphe 19 du présent avis. En tout état de cause, il faudrait davantage de précision quant aux entités spécifiquement couvertes par les termes «institutions et organisations», dont le sens peut être extrêmement large.

37. L'article 14 traite des motifs pour lesquels il peut être mis fin à une réunion publique et de la procédure à suivre à cet effet. Le libellé de l'article revêt une importance critique et mérite une attention particulière. Le pouvoir de mettre fin à une réunion publique défini aux paragraphes 1 et 2 de l'article est trop large et devrait être restreint. Selon les dispositions actuelles, l'organe gouvernemental compétent peut mettre fin à une réunion pour toute atteinte à l'ordre public au cours de cette dernière, si minime soit-elle. Une approche plus saine serait de limiter ce pouvoir aux cas dans lesquels un nombre important de participants commettent une atteinte grave à l'ordre public, en l'absence de probabilité raisonnable de faire

cesser cette violation en communiquant avec ses auteurs ou, si cette communication échoue, en arrêtant ces derniers. L'article devrait stipuler que les forces de police devraient, avant qu'il soit mis fin à une réunion pour violation grave et irrémédiable, déployer tous les efforts raisonnablement possibles afin de maintenir l'ordre public et, le cas échéant, demander aux organisateurs de s'adresser directement aux participants qui ne se conforment pas à la loi.

38. En outre, quand la police présente sur le lieu d'une réunion détermine qu'il convient de mettre fin à cette dernière en raison d'atteintes graves, réelles ou imminentes, à l'ordre public, les organisateurs et la police devraient en donner notification aux participants de telle sorte qu'ils en soient tous informés. Par conséquent, il est recommandé d'ajouter au paragraphe 4 une disposition stipulant que les forces de l'ordre doivent transmettre des instructions écrites en vue de mettre fin à la réunion aux organisateurs, qui sont tenus d'exécuter ces instructions. En outre, l'officier de police responsable ou son représentant doit notifier oralement la fin de la réunion, pour faire en sorte que tous les participants en aient connaissance. Comme le note le paragraphe précédent, cette recommandation part du principe qu'une coordination et une coopération appropriées sont établies, chaque fois que possible, entre les organisateurs et les forces de l'ordre pour mettre fin à la réunion.

39. Il est recommandé de mentionner spécifiquement le principe de proportionnalité, tel qu'il s'applique au recours à la force par les organes de répression. Les normes internationales imposent qu'il n'en soit fait usage qu'en dernier ressort, proportionnellement à l'objectif poursuivi, et de manière à minimiser les dommages et préjudices⁶.

40. En ce qui concerne la responsabilité civile, l'article 14 déclare que le fait d'avoir causé des pertes matérielles et l'inobservation de la loi créent une responsabilité juridique et financière. Il n'apparaît pas clairement de quelle manière cette responsabilité, imposée à « toute personne qui cause des pertes matérielles » selon l'article 15, doit être mentionnée dans une loi spéciale applicable aux réunions publiques. Rien dans le libellé ne donne à penser qu'elle est spécifiquement liée à des dommages causés à l'occasion d'une réunion publique. Par conséquent, on voit mal pourquoi une telle responsabilité, qui s'applique évidemment à toute perte matérielle, qu'elle se produise ou non à l'occasion d'une réunion publique, doit être réaffirmée dans le contexte de la présente loi.

41. En ce qui concerne la responsabilité pénale, dans un souci de certitude et de prévisibilité juridiques, il serait souhaitable que l'article 16 indique les peines correspondant à l'infraction ou mentionne la législation dans laquelle elles sont stipulées. Si tel n'est pas le cas, la mention dans la loi proposée d'une responsabilité non spécifiée risque d'intimider et de décourager les organisateurs de réunions publiques pacifiques et les participants à ces réunions.

42. L'article 17 mentionne l'existence de garanties relatives au droit à la liberté de réunion. Il y a lieu de noter, en particulier, le paragraphe 2, d'après lequel, entre autres, les organisateurs ne peuvent empêcher les participants d'exprimer leurs vues d'une manière qui ne porte pas atteinte à l'ordre public. Les objectifs de ce paragraphe ne sont pas clairs. On pourrait l'interpréter comme incitant à des contre-manifestations qui surgiraient au cours d'une réunion. Dans le même esprit, il pourrait être perçu comme faisant place à des agents provocateurs dont les motivations consisteraient précisément à créer une situation qui donnerait, en dernier ressort, aux responsables de l'application de la loi des motifs suffisants

⁶ Sur ces questions, il est utile de se référer aux principes de base de l'Onu sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, en particulier aux principes 13 et 14. [http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/h_comp43.htm]

pour mettre fin à une réunion. Si certaines personnes participant à une réunion communiquent intentionnellement un message différent de celui de la réunion ou s'y opposant, elles violent le droit des organisateurs et des autres participants de communiquer le message premier du rassemblement. En pareil cas, des participants dissidents, non coopératifs et non invités à la réunion, peuvent être priés de la quitter et d'organiser séparément leur propre contre-manifestation. Il est donc recommandé de rayer la mention des organisateurs et autres personnes au paragraphe 2.

43. Le paragraphe 3 impose aux agents publics compétents d'examiner toute question soulevée par une réunion publique et de se prononcer à ce sujet. La raison d'être de cette obligation n'est pas claire. Le but d'une réunion publique est la persuasion, et l'auditoire est libre d'écouter le message et de se convaincre, ou non, de son bien-fondé. Une disposition obligeant à un examen et une réaction officiels peut exercer une influence indue sur la conduite d'agents publics, auxquels certaines réunions peuvent s'adresser également. Ces agents sont tenus de mener leurs activités officielles conformément aux lois en vigueur. Il n'y a aucune raison que des agents d'entités publiques ou privées traitent officiellement une question soulevée par une réunion publique s'ils en ont jugé la présentation malvenue ou déraisonnable. (L'article 10 du projet de loi des ONG sur les réunions publiques qui accompagne le projet du ministère de la Justice contient une disposition analogue, si ce n'est plus stricte, qui peut faire l'objet des mêmes critiques). Les problèmes posés par l'article 17, paragraphe 3 sont compliqués par le fait que les agents publics à qui un message s'adresse peuvent ne pas être présents à la réunion pour l'entendre. Le paragraphe 3 impliquerait donc apparemment qu'une demande écrite présentée à ces agents absents leur notifie les propositions approuvées par les participants à la réunion qu'ils sont juridiquement tenus d'examiner.

44. L'article 19 définit les circonstances dans lesquelles la liberté de réunion doit être restreinte par un tribunal. La procédure de recours contre d'éventuelles décisions négatives des autorités devrait être exposée plus clairement. Il conviendrait aussi d'ajouter que les tribunaux devraient traiter en priorité les demandes d'interdiction d'une réunion.

45. Le paragraphe 2 de l'article 19 est formulé en termes trop vagues, difficilement compatibles avec l'article 15 de la CEDH. Le paragraphe 3 semble trop catégorique en l'absence d'autres critères.

46. L'article 20 du projet de loi interdit les réunions « dont l'objectif s'oppose à la constitution de l'Ukraine ». Ce libellé est ambigu. Par essence, la démocratie permet de proposer des projets politiques divers et d'en débattre, même lorsqu'ils remettent en question la manière dont un Etat est organisé⁷. Par conséquent, si une réunion pacifique a pour but de promouvoir des changements de la Constitution, il n'est pas possible de l'interdire ou d'y mettre fin uniquement en raison des demandes ou du message politique qu'elle exprime. Inversement, il est légitime d'interdire une réunion ou d'y mettre fin dès lors qu'elle incite la population à recourir à la violence ou à porter atteinte aux règles de la démocratie. Il est recommandé de modifier la formulation de l'article 20 pour prendre en compte cette distinction cruciale, afin que cette disposition ne puisse être mal interprétée par les responsables de l'application des lois et ouvre la voie à des abus possibles, s'agissant de réunions où se font entendre des opinions politiques autres que celle du gouvernement en place.

⁷ CtEDH, *Parti de la liberté et de la démocratie (Ozdep) c. Turquie* (1999).

V. Conclusions

207. De toute évidence, le projet de loi à l'étude s'efforce d'établir, pour l'exercice de la liberté de réunion pacifique, un cadre juridique compatible avec les normes internationales. En outre, il peut être considéré comme libéral dans son approche et il est généralement conforme aux normes européennes sur la liberté de réunion pacifique.

48. Néanmoins, la loi est excessivement détaillée. Un certain nombre d'amendements sont jugés nécessaires pour la rendre totalement claire et pleinement conforme aux normes pertinentes.