



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 17 décembre 2007

Avis n° 437 / 2007

CDL-AD(2007)042

Or. angl.

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

AVIS

**SUR LES PROJETS D'AMENDEMENTS À LA LOI
RELATIVE À LA LIBERTÉ DE RÉUNION**

D'AZERBAÏDJAN

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 73^e session plénière
(Venise, 14–15 décembre 2007)**

**sur la base des observations de
M. Bogdan AURESCU (membre suppléant, Roumanie)
M^{me} Finola FLANAGAN (membre, Irlande)**

I. Introduction

1. Les 13 et 14 octobre 2006, la Commission de Venise a adopté, à la demande de l'Administration présidentielle de l'Azerbaïdjan, un avis sur la loi de 1998 relative à la liberté de réunion (CDL-AD(2006)034).

2. Au cours de deux réunions tenues à Strasbourg les 6 et 7 décembre 2006 et à Paris le 21 juin 2007, M. Shahin Alyev, chef du service de la législation et de l'expertise juridique du Cabinet du Président, M. Fuad Alesgerov, chef du service de coordination, institution de maintien de l'ordre, Administration présidentielle, M. Chingiz Asgarov, chef de l'unité de protection des droits de l'homme, Administration présidentielle et M^{me} Finola Flanagan et M. Bogdan Aurescu pour le compte de la Commission de Venise ainsi que M. Andreas Busch, juriste de la mission de l'OSCE à Bakou, ont discuté des modalités d'amélioration de la loi. Une série de propositions d'amendements à la loi de 1998 a par la suite été adressée à la Commission de Venise.

3. Lors d'une troisième réunion, organisée à Bakou le 21 novembre 2007, d'autres améliorations de la loi ont été examinées par MM. Alesgerov et Asgarov pour le compte de l'Administration présidentielle, par M. Aurescu pour celui de la Commission de Venise et par M. Busch pour celui de l'OSCE. Une nouvelle série de propositions d'amendements (CDL(2007)113) a par la suite été adressée à la Commission de Venise pour qu'elle les analyse.

4. Le présent avis, qui renvoie à la dernière série des propositions d'amendements, a été adopté par la Commission de Venise à sa 73^e session plénière (Venise, 14-15 décembre 2007).

II. Analyse du projet de loi

5. Le présent avis portera essentiellement sur les dernières améliorations apportées à la loi ; les commentaires sur la raison d'être des modifications proposées figurent dans l'avis d'octobre 2006.

Article premier

6. Un renvoi aux traités internationaux applicables auxquels la République d'Azerbaïdjan est partie a été ajouté, conformément à la recommandation de la Commission de Venise. Cet ajout est très important, car il permettra de préciser l'obligation essentielle et de veiller à ce que la liberté de réunion soit exercée conformément aux dispositions de l'article 11.2 de la CEDH.

Article 2

7. Cette disposition établit plus clairement, et à juste titre, la nécessité de garantir l'exercice de la liberté de réunion conformément aux traités internationaux applicables (voir les commentaires faits à ce sujet en relation avec l'article premier ci-dessus).

Article 3

8. Il est positif que cette disposition ne contienne désormais qu'une définition de la notion de « réunion », laquelle peut prendre différentes formes : rassemblements, réunions, manifestations, défilés dans la rue, piquets de grève. Des définitions rigides de ces sous-catégories ne peuvent être formulées de manière exhaustive et risquent de donner lieu à des décisions arbitraires, sans qu'une telle différenciation soit pertinente pour examiner le bien-fondé d'une restriction à la tenue d'une réunion.

9. L'élément relatif à l'« intention » de participer a été, comme il se doit, ajouté, ce qui permettra de ne pas inclure les spectateurs occasionnels ou les observateurs dans la définition du « participant » et en conséquence de ne pas les tenir responsables de tout manquement¹.

10. La Commission de Venise se félicite que l'objet d'une réunion ne soit plus défini dans cette disposition. Les mots « à certaines fins », désormais supprimés, étaient en fait inutiles et pouvaient limiter de manière injustifiée le type de réunion autorisé. Comme indiqué dans l'avis de la commission adopté en octobre 2006, le droit de réunion couvre tous les types de rassemblement².

11. En ce qui concerne la limitation de la notion de « réunion » aux rassemblements de personnes « dans un lieu public », la Commission de Venise renvoie à ses commentaires précédents sur la nécessité d'interpréter la législation de manière à ne pas interdire les réunions spontanées (pacifiques) en des lieux faisant partie d'une propriété privée.

Article 4

12. Au début du premier paragraphe, les mots « sans préjuger du droit de se réunir dans une propriété privée » ont été ajoutés sur proposition de la Commission de Venise.

13. Le paragraphe II de l'article 4 n'interdit plus automatiquement les cérémonies de mariage et d'enterrement, les rencontres de fête ou de deuil ni les cérémonies religieuses, ce dont il faut se féliciter, car leur interdiction générale n'était ni liée à une restriction légitime au titre du paragraphe 2 de l'article 11 de la CEDH, ni conforme au principe de proportionnalité. Toute restriction dans ce domaine doit remplir les conditions générales découlant de la CEDH telles qu'elles figurent aux articles 7 et 8.

Article 5

14. Cet article prévoit un système de notification qui n'est en soi acceptable que s'il vise à aider les autorités à faire face plus facilement aux problèmes pratiques liés à la tenue d'une réunion. Ce système ne doit pas être trop lourd de crainte d'encourager les autorités à restreindre ou à suspendre une réunion trop facilement. La Cour européenne des Droits de l'Homme a récemment mis en garde contre une obligation légale de se conformer à des prescriptions administratives excessives, y compris l'obligation de soumettre un plan de régulation de la circulation, car un tel système risquait de porter atteinte au principe de proportionnalité et d'être considéré comme reposant sur une autorisation et non sur un enregistrement³.

15. La Commission de Venise se félicite donc de l'assouplissement des dispositions de l'article 5 qui compte désormais une disposition permettant expressément aux organisateurs de combler toute lacune dans leur formulaire de notification, et ce à tout moment avant le jour de la réunion prévue et de faire part de leur intention d'organiser une réunion dans un délai inférieur aux cinq jours exigés « en règle générale », règle dont le non-respect peut désormais être justifié. Il est important que les réunions puissent se tenir avec une présomption de légalité de manière à éviter tout effet paralysant sur les organisateurs et les participants⁴.

¹ Voir les lignes directrices du BIDDH/OSCE pour la rédaction de lois portant sur la liberté de réunion, approuvées par la Commission de Venise (ci-après dénommées « Lignes directrices » CDL(2005)048, paragraphe 6.2.

² Voir CDL-AD(2006)034, paragraphes 8 et 18.

³ Voir l'arrêt de la CEDH du 3 mai 2007, *Baczowski and others v. Poland*, paragraphes 39, 43 et 71 (en anglais seulement).

⁴ *Ibid.*, paragraphe 67; voir également les lignes directrices, paragraphe 25.

16. L'heure et le lieu d'une réunion doivent être fixés en concertation avec les autorités uniquement « pour permettre [à ces dernières] de prendre les dispositions nécessaires ».

Article 6

17. La nouvelle version de cette disposition tient compte des points soulevés par la Commission de Venise dans son avis précédent. Il serait toutefois préférable de préciser que l'obligation faite aux organisateurs d'une réunion d'être présents ne s'applique pas aux réunions spontanées.

Article 7

18. Le nouveau libellé du paragraphe I de l'article 7 dans le sens du paragraphe 2 de l'article 11 de la CEDH et le nouvel ordre des paragraphes permettent de préciser que toute restriction doit être justifiée et répondre au critère de proportionnalité.

Article 8

19. Il faut se féliciter que le projet de loi dispose que la tenue de réunions pacifiques de nature politique lors d'événements internationaux de portée étatique « peut être interdite » et non « est interdite »⁵, et ce uniquement pendant l'événement proprement dit et non plus pendant toute la durée de sa préparation. L'importance pour les manifestants de se réunir un jour donné doit de fait être pleinement prise en considération par les autorités, comme la Cour européenne des Droits de l'Homme l'a récemment souligné⁶. De plus, la mention expresse de l'admissibilité des restrictions telles qu'exprimées à l'article 7 devrait permettre de veiller à ce que les autorités cessent d'utiliser trop souvent cette disposition générale.

20. L'expression « organe pertinent du pouvoir exécutif » continue d'être employée dans diverses dispositions de la loi, y compris aux paragraphes V et VI de l'article 8, sans autre précision ni renvoi à un autre texte législatif. A ce sujet, on peut se reporter aux commentaires précédents de la Commission de Venise⁷.

21. Au paragraphe VII, un renvoi à la loi de 2004 sur l'état d'urgence a été ajouté. L'article 30 de cette loi dispose que la procédure de notification prévue à l'article 15 de la CEDH doit être respectée avant qu'une dérogation aux obligations relative aux droits de l'homme puisse être accordée.

Article 9

22. Cette disposition améliore sensiblement les choses. La Commission de Venise se félicite en particulier du renforcement, au paragraphe II, du droit de contre-manifester, y compris en soulignant l'obligation positive de l'Etat de faciliter l'exercice de ce droit. La nécessité pour les contre-manifestants de trouver un autre endroit ne devrait cependant se limiter qu'aux « cas exceptionnels », lorsque le risque de violence est « sérieux » et que les forces de police ne peuvent maîtriser la situation.

⁵ Au sens strict, dans la version anglaise, l'auxiliaire employé devrait être « may » et non « can » mais on suppose que l'original azéri utilise le verbe correspondant à l'autorisation.

⁶ Voir l'arrêt de la CEDH du 12 avril 2007, Zeleni Balkani c. Bulgarie, paragraphe 40.

⁷ Voir CDL-AD(2007)034, paragraphe 35.

23. Il faut aussi se féliciter que des expressions comme « est interdite » et « n'a pas lieu » aient été remplacées aux paragraphes III et IV par « peut être interdite » et « peut être limitée »⁸. La mention expresse de la recevabilité des restrictions, telles qu'exprimées à l'article 7, a été ajoutée pour renforcer la nécessité d'être attentif au critère de proportionnalité dans chaque cas.

24. Le paragraphe III de l'article 9 a été considérablement amélioré. Il ne concerne pas les piquets de grève mais ne devrait pas non plus viser les défilés de rue. Il ne concerne plus *tout* bâtiment public, ce qui aurait pu avoir pour effet d'exclure quasiment le centre de Bakou. Il énumère désormais de manière exhaustive, à l'alinéa 1, les lieux à proximité d'institutions législatives et judiciaires où certains types de réunions peuvent être interdits. S'agissant des organes du pouvoir exécutif cependant, l'adjectif « central » devrait être ajouté : de fait, seuls certains ministères seront concernés et non la totalité des bâtiments publics. Une liste exhaustive analogue pourrait figurer à l'alinéa 3 du même paragraphe renvoyant aux « lieux attribués par l'organe compétent du pouvoir exécutif pour organiser des manifestations publiques spéciales ».

25. La liste évoquée au paragraphe VI énumère les lieux de réunion *proposés* et non *fixés*. De plus, elle peut être modifiée. Cela signifie sans aucune ambiguïté que la tenue d'une réunion dans un lieu qui n'est pas expressément indiqué dans la liste n'est pas nécessairement interdite, car la liste ne saurait être exhaustive.

26. Une certaine souplesse est désormais prévue en ce qui concerne le moment auquel les réunions peuvent avoir lieu (paragraphe VIII).

Articles 10 et 11

27. La nouvelle version de ces dispositions tient compte des points soulevés par la Commission de Venise dans son avis précédent. Il faudra désormais ajouter les décisions judiciaires réexaminant des décisions prises en vertu des articles 7 et 8 de cette loi à la liste des décisions immédiatement applicables, qui figure dans le Code de procédure civile.

28. Il est logique de déduire de l'article 10 que le non-respect par les autorités du délai de trois jours pour décider d'autoriser ou non une réunion devrait rendre la réunion possible sans aucun arrangement spécial ou modification de sa date et de son lieu.

Article 12

29. La nouvelle version de cette disposition tient compte des points soulevés par la Commission de Venise dans son avis précédent dans la mesure en particulier où elle supprime l'obligation pour les organisateurs d'assumer le coût de forces de police supplémentaires pour assurer la sécurité d'une réunion. Il est désormais expressément prévu que l'obligation faite aux organisateurs de porter des signes bien visibles ne s'applique pas aux réunions spontanées.

Article 13

30. La nouvelle version de cette disposition tient compte des points soulevés par la Commission de Venise dans son avis précédent ; elle précise désormais clairement que les participants ne peuvent être tenus responsables d'avoir participé à une réunion, car ils ne savent pas à l'avance si cette dernière sera ou deviendra violente.

⁸ Voir la note de bas de page 5 ci-dessus.

Article 14

31. La nouvelle version de cette disposition tient compte des points soulevés par la Commission de Venise dans son avis précédent. Il est désormais dûment précisé que toute modification de l'heure ou du lieu d'une réunion ne peut avoir pour effet de suspendre cette dernière si la modification peut être dûment justifiée.

Article 16

32. En ce qui concerne l'engagement de la responsabilité des policiers en cas d'infraction, le renvoi à la loi sur la police est noté avec satisfaction.

III. Conclusions

33. La Commission de Venise salue la volonté des autorités azerbaïdjanaises de remédier aux lacunes de la loi de 1998 relative à la liberté de réunion actuellement en vigueur, à la suite des suggestions qu'elle a faites dans son Avis d'octobre 2006 en consultation avec les rapporteurs, la mission de l'OSCE à Bakou et le BIDDH.

34. Des améliorations notables ont été proposées. Si ces propositions sont adoptées par le parlement sous cette forme, avec les modifications restantes proposées dans le présent avis (paragraphe 24), la loi sera conforme aux normes européennes.

35. Il sera ensuite essentiel de dûment mettre en œuvre la loi. Cette dernière doit être appliquée et interprétée par les autorités administratives, les juridictions exerçant un contrôle juridictionnel et la police d'une manière qui respecte les standards qui l'ont inspirée. Elles devront adopter une présomption en faveur des réunions, ce qui nécessitera de vastes débats, notamment avec la société civile, et une formation spécifique.

36. La Commission de Venise est prête à aider les autorités azerbaïdjanaises à ce sujet.