



Strasbourg, 22 octobre 2008

CDL-AD(2008)025

Avis n° 487/2008

Or. anglais

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

AVIS CONJOINT

**SUR LES MODIFICATIONS DE LA LOI
RELATIVE AU DROIT DES CITOYENS
DE SE RÉUNIR DE MANIÈRE PACIFIQUE, SANS ARMES,
DE SE RASSEMBLER ET DE MANIFESTER LIBREMENT**

DE LA RÉPUBLIQUE KIRGHIZE

**PRÉPARÉ PAR LA COMMISSION DE VENISE
ET
L'OSCE/BIDDH**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 76^e Session plénière,
(Venise, 17-18 octobre 2008)**

sur la base des observations

**du Groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion
et de Mme Finola FLANAGAN (Membre, Irlande)**

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION.....	3
II.	DOMAINE DE L'ÉTUDE.....	3
III.	NORMES INTERNATIONALES SUR LA LIBERTÉ DE RÉUNION.....	4
IV.	RÉSUMÉ.....	5
	Recommandations hautement prioritaires	5
	Recommandations supplémentaires.....	6
V.	ANALYSE ET RECOMMANDATIONS.....	7
5.1	Intitulé	7
5.2	Définitions.....	7
5.3	Champ d'application	8
5.4	Exercice de la liberté de réunion pacifique par les non-ressortissants.....	8
5.5	Restrictions concernant les lieux de rassemblement	8
5.6	Restrictions concernant le moment des rassemblements	10
5.7	Notification d'un rassemblement	11
5.8	Désignation par l'Etat du lieu des rassemblements.....	13
5.9	Rôle du représentant de l'Etat.....	14
5.10	Interruption et dispersion des rassemblements.....	14
5.11	Contrôle juridictionnel	15

I. INTRODUCTION

1. *Le 2 juin 2008, le Président du Parlement kirghize (le Zhogorku Kenesh) a demandé à l'OSCE/BIDDH, par l'intermédiaire du Centre de l'OSCE à Bichkek, d'examiner le projet de modifications de la loi de la République kirghize relative au droit des citoyens de se réunir de manière pacifique, sans armes, de se rassembler et de manifester librement. Ces modifications ont été adoptées par le Zhogorku Kenesh le 13 juin.*
2. *Le Groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion et la Commission de Venise ont réalisé cette évaluation conjointement. Mme Flanagan a été désignée Rapporteur.*
3. *Le présent avis a été préparé sur la base d'une traduction non officielle des modifications. Il a été adressé aux autorités du Kirghizistan le 27 juin 2008. Il a ensuite été approuvé par la Commission de Venise lors de sa 76^e Session plénière (Venise, 17-18 octobre 2008).*

II. DOMAINE DE L'ÉTUDE

4. L'avis examine les modifications (ci-après « les modifications ») de la loi de la République kirghize sur le droit des citoyens de se réunir de manière pacifique, sans armes, de se rassembler et de manifester librement (ci-après « la loi »), du point de vue de leur compatibilité avec les normes internationales et régionales pertinentes et avec les engagements vis-à-vis de l'OSCE. L'avis examine aussi les modifications à la lumière de la jurisprudence pertinente et des bonnes pratiques internationales en matière de réglementation des rassemblements publics.
5. Outre les normes juridiquement contraignantes pour la République kirghize, le présent avis se réfère également à des instruments internationaux non contraignants, tels que des déclarations et des recommandations élaborées à des fins d'interprétation des dispositions pertinentes des traités internationaux. L'avis se réfère largement aux Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique élaborées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise (ci-après les « Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise » ou les « Lignes directrices »)¹. La République kirghize n'a pas ratifié la Convention européenne des droits de l'homme, qui énonce une norme internationale concernant la garantie de la liberté de réunion pacifique et définit les restrictions qui peuvent limiter l'exercice de ce droit. Il est à noter que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, entré en vigueur en République kirghize en 1995, garantit le droit de réunion pacifique dans des termes comparables à ceux de la CEDH et crée des obligations juridiquement contraignantes pour la République.
6. L'article 25 de la Constitution de la République kirghize garantit aux citoyens de la République le droit de se rassembler de manière pacifique.
7. L'OSCE/BIDDH note que le présent avis ne préjuge en rien des avis ou recommandations qu'il souhaitera peut-être formuler ultérieurement sur les questions examinées.

¹ Les Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique ont été préparées par le Groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion. Elles ont été publiées en 2007. La Commission de Venise les a approuvées en juin 2008 (CDL(2008)062). Le texte intégral des Lignes directrices est disponible, en anglais, à l'adresse suivante : http://www.osce.org/odihr/item_11_23835.html (dernière visite le 6 juin 2008).

III. NORMES INTERNATIONALES SUR LA LIBERTÉ DE RÉUNION

8. Les normes internationales et européennes sur le droit à la liberté de réunion, qui découlent principalement du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après, le « PIDCP »)² et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après, la « CEDH »)³, ainsi que de la jurisprudence correspondante, ont été présentées et examinées dans plusieurs avis de la Commission de Venise. Ces normes peuvent être résumées comme suit :

- *La liberté de réunion est un droit démocratique fondamental et ne doit pas s'interpréter de manière restrictive.*
- *Elle couvre tous les types de rassemblement, publics ou privés, pourvu qu'ils soient « pacifiques ».*
- *Il s'agit d'un droit « conditionnel », et l'Etat peut justifier une atteinte apparente à ce droit. L'Article 11(2) de la CEDH autorise expressément des restrictions, à condition que celles-ci, « 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 ». Il est reconnu à l'Etat une grande marge d'appréciation pour défendre l'ordre, prévenir le crime et protéger les droits et libertés d'autrui.*
- *L'existence d'un régime d'autorisation préalable des réunions pacifiques ne constitue pas nécessairement une violation du droit en question, mais ne doit pas affecter ce dernier en tant que tel.*
- *L'Etat peut être tenu d'intervenir pour assurer les conditions permettant l'exercice du droit de réunion, ce qui peut l'amener à prendre des mesures positives pour qu'une manifestation autorisée se déroule de manière pacifique. Cela nécessite de parvenir – par l'application du principe de proportionnalité – à un juste équilibre entre les intérêts de ceux qui cherchent à exercer le droit de réunion et les intérêts généraux du reste de la collectivité.*
- *L'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales étant une affaire constitutionnelle par excellence, il doit être régi au premier chef par la Constitution.*
- *Les droits fondamentaux doivent, autant que possible, pouvoir être exercés sans réglementation, sauf dans les cas où leur exercice menacerait l'ordre public et où l'intervention de l'Etat s'imposerait. La Convention exige que soit régi par la loi tout empiètement sur un droit aussi fondamental que le droit de réunion pacifique. Autrement dit, la réglementation pertinente doit porter sur ce qui est interdit, et non sur ce qui est autorisé : il doit être bien entendu que tout ce qui n'est pas interdit est autorisé, et non l'inverse.*
- *Par conséquent, il n'est pas indispensable pour un Etat de légiférer spécifiquement sur les manifestations et réunions publiques, car la maîtrise de tels événements peut être laissée aux mesures ordinaires de police, et les droits les concernant peuvent être soumis au droit administratif général.*
- *S'il est adopté des lois portant spécialement sur la liberté de réunion, elles doivent se borner à énoncer les fondements législatifs des ingérences que les pouvoirs publics peuvent exercer et à réglementer le système des autorisations sans contenir de détails superflus.*

9. La loi porte sur le droit à la liberté de réunion, garanti notamment par l'article 11 de la CEDH et l'article 21 du PIDCP.

² Texte intégral du Pacte : http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/a_ccpr_fr.htm (dernière visite le 26 juin 2008).

³ Texte intégral de la Convention : <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/005.htm> (dernière visite le 26 juin 2008).

IV. RÉSUMÉ

10. Les modifications soulèvent un certain nombre de problèmes graves et constituent un recul par rapport aux normes contenues dans la loi avant modification. La loi, sous sa forme actuelle, ne reprend pas les normes internationales relatives aux limitations admissibles du droit de réunion. En particulier, les restrictions générales concernant la date et le lieu des rassemblements sont jugées préoccupantes, et posent plus globalement le problème d'une conformité insuffisante avec le principe essentiel de la proportionnalité. La loi ne prévoit pas de véritable procédure de notification, du fait de l'absence d'une disposition expresse autorisant la tenue d'un rassemblement si l'autorité de régulation n'a pas formulé en temps voulu des objections fondées. Elle n'exprime pas l'obligation positive, pour l'Etat, de garantir les conditions permettant l'exercice de la liberté de réunion. Les rassemblements spontanés, incontestablement garantis par l'article 11 de la CEDH, ne font l'objet d'aucune disposition. En outre, un autre problème grave tient à ce que certaines dispositions sont imprécises ou inutiles.

11. On trouvera ci-dessous une liste de recommandations :

Recommandations hautement prioritaires

a) Il est recommandé que les limitations autorisées de l'exercice du droit à la liberté de réunion figurent dans la législation sous une forme qui reflète plus exactement les normes internationales, et en particulier l'article 11(2) de la CEDH. *[Article 1]*

b) Il est recommandé que l'obligation positive, pour l'Etat, de garantir les conditions permettant l'exercice de la liberté de réunion apparaisse clairement dans la législation. *[Article 1]*

c) Il est recommandé que les restrictions générales concernant les rassemblements dans certains lieux spécifiques soient remplacées par l'obligation d'examiner les notifications de rassemblement au cas par cas et d'appliquer les restrictions, le cas échéant, dans le respect du principe de proportionnalité, l'interdiction étant une solution de dernier recours. *[Article 4(1)]*

d) Il est recommandé que l'interdiction des rassemblements à proximité immédiate des installations dangereuses soit limitée aux zones interdites au public. *[Article 4(1)(1)]*

e) Il est par conséquent recommandé que l'interdiction générale des rassemblements à proximité des institutions gouvernementales et des tribunaux soit supprimée et que la gestion des risques pour la sécurité soit confiée aux organes des forces de l'ordre compétents. *[Article 4(1)(3)]*

f) Il est recommandé que l'organisateur soit autorisé à compléter, si nécessaire, les informations fournies dans la notification, ainsi qu'à corriger toute erreur commise concernant ces informations.

g) Il est recommandé que l'interdiction générale des rassemblements après 20 heures et avant 9 heures soit supprimée et que l'autorité de régulation ait la possibilité d'imposer des restrictions quant aux modalités du rassemblement afin de protéger les droits d'autrui. *[Article 5]*

h) Il est vivement recommandé que la loi inclue une disposition expresse autorisant les organisateurs, si les autorités n'ont pas présenté d'objection à la notification en temps utile, à tenir le rassemblement prévu conformément aux modalités notifiées et sans restriction. *[Articles 6-8]*

- i) Bien qu'il n'existe pas de normes clairement établies concernant la durée du délai de notification, l'obligation pour les organisateurs de soumettre une notification douze jours avant l'événement et pour l'autorité de régulation d'examiner cette notification dans un délai de six jours semble représenter une durée inutilement longue et difficilement justifiable. Il est recommandé que le législateur envisage une réduction des délais pour la notification et la décision. *[Article 6]*
- j) Il est recommandé que la loi soit révisée afin de prévoir une exception à l'obligation de notification préalable pour les cas où cette obligation est inapplicable. *[Article 6]*
- k) Il est recommandé de supprimer la référence au nettoyage après l'événement. *[Article 7]*
- l) Il est vivement recommandé que la loi ne prévoient pas le droit, pour les autorités, de choisir le lieu des rassemblements. *[Articles 9 et 11]*
- m) Il est recommandé que les dispositions de la loi relatives à l'interruption et la dispersion des rassemblements soient modifiées en vue d'une meilleure conformité avec le principe de proportionnalité. *[Article 9, et article 8 de la loi avant modification]*

Recommandations supplémentaires

- a) Il est recommandé que l'intitulé de la loi soit modifié afin d'éliminer les termes superflus.
- b) Il est recommandé que la loi donne une définition générale du terme « rassemblement ». *[Article 1(1)]⁴*
- c) Il est recommandé que la restriction générale des rassemblements à proximité des établissements d'enseignement ou de santé publique soit supprimée. Cependant, eu égard à la crainte légitime que les soins médicaux et les activités d'enseignement ne soient perturbés, une réglementation raisonnable concernant le moment, le lieu et les modalités est admissible en vue d'éviter les rassemblements et autres discours nuisibles aux activités de ces établissements. *[Article 4(1)(6)]*
- d) Il est recommandé que la loi soit révisée afin de garantir la liberté pour les non-ressortissants d'organiser des rassemblements et d'y participer. *[Article 6, et les autres articles mentionnant les « citoyens »]*
- e) Il est recommandé que l'obligation pour les organisateurs de notifier l'annulation d'un rassemblement au plus tard 24 heures avant l'heure à laquelle l'événement devait débiter soit supprimée ou remplacée par l'obligation de notifier l'annulation aussi tôt que possible. *[Article 7]*
- f) Il est recommandé, concernant l'étendue des pouvoirs et des droits du représentant de l'Etat, de remplacer le droit de « participer » à un rassemblement par celui d'y être présent. *[Article 9]*
- g) Il est recommandé que la loi indique clairement que l'obligation de rendre une décision rapidement s'applique aussi aux tribunaux saisis en appel. *[Article 10]*

⁴ Les références entre crochets renvoient aux articles de la loi en vigueur sur lesquels portent les recommandations, et non aux articles du projet.

V. ANALYSE ET RECOMMANDATIONS

5.1 Intitulé

12. Les modifications ne portent pas sur l'intitulé de la loi de 2002. Cependant, cet intitulé pose problème car il est redondant et imprécis, et contraire au principe de la légalité, qui impose qu'une loi soit formulée dans des termes clairs et vérifiables et que les conséquences d'une violation soient prévisibles.

13. Premièrement, l'inclusion des termes « sans armes » immédiatement après le mot « pacifique » n'est pas opportune, car elle donne le sentiment qu'il peut exister certains types de rassemblements pacifiques où il serait toutefois possible de porter une arme.

14. Deuxièmement, la formulation « de se rassembler et de manifester librement » peut laisser entendre que ces rassemblements et manifestations ne sont pas compris sous le terme générique des « réunions », ou encore que, contrairement aux autres réunions, il n'est pas exigé que ces rassemblements et manifestations soient pacifiques.

15. Pour ces raisons, il est recommandé que l'intitulé de la loi soit modifié afin d'éliminer les termes superflus. Le législateur pourra envisager une modification de l'intitulé afin de mentionner simplement la liberté de réunion pacifique.

5.2 Définitions

16. Les modifications introduisent dans l'article 2 de la loi en vigueur une définition du « rassemblement public », formulée ainsi : « *action ouverte, pacifique et sans armes, accessible à tous, conduite sous la forme d'un rassemblement, d'une manifestation, d'une marche, d'un piquet de grève, d'une grève de la faim ou d'une combinaison de ces activités, et organisée à l'initiative de citoyens de la République kirghize, de partis politiques, d'associations ou d'organisations religieuses*⁵ ».

17. Cette définition soulève un certain nombre de problèmes. Premièrement, elle définit le rassemblement public au moyen d'une liste de formes spécifiques – telles que les meetings, les piquets de grève, les marches, etc. – qui n'ont pas été définies préalablement. Cette approche pose problème car elle ne constitue pas un ensemble de caractéristiques générales communes à tous les rassemblements publics, de sorte que l'idée de la liberté de réunion en tant qu'élément fondamental d'une démocratie effective se trouve réduite au droit d'organiser certains types d'événements définis étroitement. Pour être conforme aux normes internationales, la loi devrait proposer une définition générale du rassemblement, tandis que les types spécifiques d'événements publics ne doivent être définis que dans la mesure où ils requièrent une réglementation distincte (comme cela peut être le cas pour les actions statiques, telles que les meetings et les piquets, et les actions dynamiques, telles que les marches). A titre indicatif, les rédacteurs pourraient s'inspirer des Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, qui définissent un rassemblement comme « *la présence intentionnelle et temporaire d'un certain nombre de personnes dans un lieu public autre qu'un bâtiment ou un édifice, en vue d'exprimer un message commun*⁶ ».

⁵ Modifications, article 1(1).

⁶ Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique élaborées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, p. 13.

5.3 Champ d'application

18. Les modifications excluent expressément les lieux privés du champ d'application de la loi, ce qui est un point positif⁷.

5.4 Exercice de la liberté de réunion pacifique par les non-ressortissants

19. Les modifications n'indiquent pas clairement si les non-ressortissants sont libres d'organiser des rassemblements publics et de participer à de tels rassemblements. Le terme « citoyens » est utilisé dans l'ensemble des modifications⁸, mais celles-ci ne précisent pas si l'emploi de ce terme signifie que le droit d'organiser un rassemblement et de notifier son organisation s'applique aux seuls nationaux de la République kirghize.

20. Les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise soulignent que « [l]a liberté d'organiser des rassemblements publics et de participer à de tels rassemblements doit être garantie [...] à la fois aux nationaux et aux non-ressortissants (y compris les apatrides, les réfugiés, les ressortissants étrangers, les demandeurs d'asile, les migrants et les touristes)⁹ ». Il est par conséquent recommandé que la loi soit révisée afin de garantir la liberté pour les non-ressortissants d'organiser des rassemblements et d'y participer.

5.5 Restrictions concernant les lieux de rassemblement

21. Les modifications interdisent la tenue de rassemblements « (1) à moins de 50 mètres d'installations dangereuses et d'autres installations nécessitant que des règles de sécurité d'exploitation renforcées soient respectées ; (2) à moins de 30 mètres des axes routiers nationaux ou internationaux, des échangeurs routiers à plusieurs niveaux, des voies ferrées et des zones ferroviaires, des gazoducs ou des oléoducs et des lignes électriques à haute tension ; (3) à moins de 30 mètres des résidences du Président de la République kirghize et du Premier ministre de la République kirghize, des bâtiments du Zhogorku Kenesh de la République kirghize et du Cabinet de la République kirghize, des bâtiments des tribunaux de la République kirghize ou des locaux des établissements pénitentiaires ; (4) à moins de 30 mètres des installations militaires des Forces armées de la République kirghize et des autres installations militaires de la République kirghize et de leurs organes ; (5) dans les zones frontalières, sauf autorisation spéciale des organes compétents de l'administration des douanes ; (6) sur le site immédiat d'un monument culturel ou historique ; par une décision d'un tribunal de la République kirghize, exclusivement pour l'un des motifs ci-après liés à une atteinte substantielle aux droits de l'homme et du citoyen : la probabilité d'un blocage complet de l'accès à des locaux résidentiels ou professionnels, à des établissements d'enseignement ou des installations publiques sans possibilité de détour ; l'impossibilité d'un détour temporaire sur les itinéraires des transports publics ou la fermeture temporaire d'une route ; l'intention de tenir le rassemblement à moins de 50 mètres d'un établissement d'enseignement secondaire, d'un établissement préscolaire ou d'un hôpital¹⁰ ».

⁷ Modifications, article 3 (« Les citoyens de la République kirghize ont le droit d'organiser des événements publics sans notification aux organes locaux de l'administration d'Etat ou aux organes des collectivités locales : 1) sur les sites affectés spécialement par une décision des organes des collectivités locales ; 2) avec l'autorisation du propriétaire ou de son représentant quelle que soit la forme de propriété : - dans les espaces fermés ; - sur les terrains des personnes morales ou physiques. »)

⁸ Par exemple, voir l'article 6 : « Les notifications relatives à la tenue d'un événement public peuvent être soumises par des partis politiques, des associations, des organisations syndicales ou autres ou des citoyens par l'intermédiaire de leurs représentants » (notre soulignement).

⁹ Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique élaborées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, p. 14.

¹⁰ Modifications, article 1(3) (article 4(1) de la loi).

22. Les restrictions générales telles que l'interdiction des rassemblements dans certains lieux spécifiques posent problème car elles ne sont pas conformes au principe de proportionnalité, qui requiert de privilégier systématiquement le moyen le moins intrusif d'atteindre l'objectif légitime poursuivi par les autorités. Les interdictions générales telles que celles que prévoit la loi ne tiennent pas compte du fait que les manifestations, pour avoir un impact significatif, doivent souvent se dérouler dans certains lieux spécifiques où elles attireront l'attention. Les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise notent que « *[l]e principe de proportionnalité requiert ainsi que les autorités n'imposent pas de manière systématique des restrictions qui modifient radicalement la nature des événements, par exemple le passage d'une manifestation dans les quartiers périphériques d'une ville. L'application générale des restrictions légales porte souvent sur un trop grand nombre de situations et le critère de proportionnalité n'est par conséquent pas respecté du fait que les caractéristiques spécifiques de la réunion concernée ne sont pas prises en considération¹¹* ».

23. Les restrictions générales en question pourraient aussi atteindre leur objectif en examinant convenablement les conditions spécifiques relatives à la tenue d'un rassemblement et en trouvant un équilibre entre les intérêts concurrents. Les restrictions justifiées concernant l'utilisation d'un lieu public reposent sur le risque que le rassemblement perturbe ou empêche réellement l'utilisation normale de ce lieu. Par exemple, un rassemblement dans le hall d'un bâtiment public perturbe l'utilisation normale de ce hall en limitant considérablement l'accès au bâtiment en question, tandis que le même rassemblement à l'extérieur du bâtiment, sur le trottoir ou dans la rue n'a pas cet effet car les piétons et les usagers du bâtiment peuvent aisément éviter le rassemblement ou le contourner, s'ils le souhaitent. La simple éventualité qu'un rassemblement entraîne des désagréments ne peut justifier son interdiction. Les désagréments ne constituent pas en eux-mêmes un motif d'interdiction, notamment lorsqu'il s'agit d'une simple perturbation de la circulation (article 4(6)). Il est essentiel que l'organe d'autorisation ou le tribunal compétent aient la possibilité d'appliquer le principe de proportionnalité et d'autoriser les événements qui ne posent pas de problème pour la sécurité ou l'ordre public et ne porteront pas exagérément atteinte aux droits d'autrui. En outre, eu égard à l'obligation positive pour l'Etat de garantir l'exercice de la liberté de réunion, l'Etat peut être tenu d'intervenir afin de faciliter la tenue des rassemblements pacifiques.

24. Le risque d'une atteinte excessive au droit à la liberté de réunion pacifique est encore accru du fait que les projets de dispositions ne sont pas toujours suffisamment clairs pour exclure une interprétation globale. Par exemple, on ne comprend pas précisément quelles sont les installations visées par les termes « *autres installations nécessitant que des règles de sécurité d'exploitation renforcées soient respectées* » ou « *le site immédiat d'un monument culturel ou historique* ». En particulier, cette dernière disposition n'exigeant pas que l'édifice en question soit classé officiellement comme un monument historique ou culturel, elle présente le risque que l'autorité décisionnaire lui donne une interprétation trop vaste et elle n'exclut pas l'éventualité d'excès tels que, par exemple, la déclaration de l'ensemble du centre ville en tant que « monument historique », ce qui aurait pour résultat d'interdire les rassemblements dans les lieux qui ont généralement la préférence de leurs organisateurs.

25. Pour ce qui concerne l'interdiction des rassemblements à proximité des installations dangereuses, elle devrait se limiter aux zones interdites au public, lesquelles sont ordinairement clôturées. Si la zone située à proximité d'une installation dangereuse est ouverte au public, rien ne semble justifier qu'un rassemblement public paisible ne puisse s'y dérouler. Par conséquent, il est recommandé que les modifications de l'article 4(1)(1) de la loi soient réexaminées à la lumière de cette observation.

¹¹ Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique élaborées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, p. 14.

26. L'interdiction des rassemblements dans le voisinage immédiat « *des résidences du Président de la République kirghize et du Premier ministre de la République kirghize, des bâtiments du Zhogorku Kenesh de la République kirghize et du Cabinet de la République kirghize et des bâtiments des tribunaux de la République kirghize* » pose un problème particulier, car les institutions gouvernementales comptent, dans la plupart des Etats, parmi les lieux de rassemblement préférés et les espaces qui les entourent sont adaptés à l'expression publique. Au lieu de cette interdiction générale, les restrictions devraient être appliquées au cas par cas et sur la base des caractéristiques spécifiques de chaque rassemblement. On peut comprendre qu'une sécurité renforcée soit souvent nécessaire afin d'éviter que des violences n'éclatent lors des rassemblements dans ces lieux, mais il s'agit plus d'un problème de maintien de l'ordre que de réglementation, et les organes des forces de l'ordre compétents devraient être habilités à prendre des décisions concernant les mesures de sécurité à mettre en place. Il est par conséquent recommandé que l'interdiction générale des rassemblements à proximité des institutions gouvernementales et des tribunaux soit supprimée et que la gestion des risques pour la sécurité soit confiée aux organes des forces de l'ordre compétents.

27. De même, l'interdiction des rassemblements à proximité des établissements d'enseignement et des hôpitaux n'est pas justifiée et peut poser de graves problèmes lorsque le rassemblement vise précisément la direction d'un tel établissement. S'il est positif que le projet de modifications laisse au tribunal une certaine marge d'appréciation pour décider d'autoriser ou non de tels rassemblements, le critère d'une distance de 50 mètres est inutilement rigide et constitue une fois encore une restriction générale. Bien qu'il semble légitime d'exiger que les rassemblements organisés à proximité immédiate des établissements d'enseignement ou de santé publique n'entraient pas la libre circulation des personnes, n'engendrent pas de nuisance sonore (par exemple, l'interdiction des haut-parleurs serait justifiée) et ne perturbent d'aucune autre manière les activités de ces établissements, l'interdiction de tous les rassemblements dans ces zones constituerait une mesure nettement disproportionnée.

28. Il est par conséquent recommandé que la restriction générale des rassemblements à proximité des établissements d'enseignement ou de santé publique soit supprimée. Cependant, eu égard à la crainte légitime que les soins médicaux et les activités d'enseignement ne soient perturbés, une réglementation raisonnable concernant le moment, le lieu et les modalités est admissible en vue d'éviter les rassemblements et autres discours nuisibles aux activités de ces établissements. Il est recommandé que cette réglementation ne puisse être prise qu'au cas par cas.

5.6 Restrictions concernant le moment des rassemblements

29. Les modifications restreignent les heures auxquelles les rassemblements peuvent se tenir et rendent illégale la poursuite d'un rassemblement après la tombée de la nuit¹². Une interdiction générale des rassemblements après certaines heures est une réponse disproportionnée par rapport au risque d'une atteinte aux droits légitimes d'autrui, et il est préférable de traiter ce risque au moyen de restrictions concernant les modalités du rassemblement (par exemple l'utilisation d'une sonorisation ou de dispositifs d'éclairage).¹³ En outre, dans le cas des conflits du travail et autres conflits analogues, il est parfaitement justifié qu'un rassemblement débute avant 9 heures et il n'y a aucune raison d'interdire qu'un

¹² Modifications, article 5 (« Toute manifestation publique doit se tenir entre 9 heures et 20 heures, heure locale, dans la même journée. Les organisateurs d'une manifestation publique et ses participants ont l'interdiction d'installer des iourtes, des tentes ou toute autre construction destinée à un séjour prolongé sur le lieu de l'événement. »)

¹³ Voir les Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique élaborées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, p. 45 (« *Un exemple de restriction portant sur les modalités peut concerner l'utilisation d'une sonorisation ou de dispositifs d'éclairage et d'effets visuels. Dans ce cas, la réglementation peut être justifiée en raison du lieu ou du moment de la journée où le rassemblement est prévu.* »)

rassemblement commence de bonne heure. Il est recommandé que l'interdiction générale des rassemblements après 20 heures et avant 9 heures soit supprimée et que l'autorité de régulation ait la possibilité d'imposer des restrictions quant aux modalités de la réunion afin de protéger les droits d'autrui.

5.7 Notification d'un rassemblement

30. Les modifications exigent le dépôt d'une notification de rassemblement auprès de l'autorité de régulation douze jours avant la date à laquelle l'événement est prévu¹⁴ et elles fixent à l'autorité de régulation un délai de six jours avant cette date pour examiner la notification et donner sa réponse¹⁵. Les modifications exigent que les organisateurs notifient l'annulation éventuelle du rassemblement au plus tard 24 heures avant l'heure à laquelle l'événement devait débiter¹⁶.

31. L'article 7 exige des organisateurs qu'ils fournissent certains renseignements précis dans la notification soumise. Les conséquences en cas d'absence de certains de ces renseignements ne sont pas clairement définies. Une disposition spécifique devrait permettre aux organisateurs de compléter les informations fournies dans la notification ou de corriger les erreurs éventuelles, sans effet négatif pour la notification.

32. Le délai de six jours avant le rassemblement pour répondre à la notification peut dans certains cas poser problème. Par exemple, la préparation d'un rassemblement important débute souvent plusieurs mois à l'avance. Si les autorités compétentes sont prévenues 30 jours avant la date de l'événement, leur réponse devrait être donnée dans les jours qui suivent la notification. Le fait d'attendre jusqu'à six jours avant la date de l'événement laisse peu de temps pour une négociation ou pour engager l'action légale appropriée. Il est également nécessaire de prévenir des pratiques abusives telles que celle qui consiste à donner la réponse le plus tard possible en vue d'entraver la préparation de l'événement. Il est recommandé que le législateur examine la possibilité d'obliger l'autorité à laquelle la notification est soumise à y répondre dans un délai de 48 ou 72 heures.

33. Les modifications ne prévoient pas expressément le droit d'organiser un rassemblement si l'autorité de régulation n'a pas remis sa réponse dans les délais. En l'absence d'une telle disposition, il s'agit davantage d'une procédure d'autorisation que de notification. L'article 8, tel qu'il est formulé, requiert que l'autorité de régulation notifie au demandeur « *l'absence d'objections à la conduite de l'événement public* ». Cette formulation accentue encore l'idée d'autorisation contenue dans la loi, car dans une procédure véritablement basée sur la notification, il suffirait à l'autorité de régulation de présenter ses objections, le cas échéant, tandis qu'en l'absence de telles objections, les organisateurs seraient présumés libres d'organiser le rassemblement.

¹⁴ Modifications, article 6 (« La notification relative à la tenue d'une manifestation publique doit être adressée aux organes locaux de l'administration d'Etat ou aux organes de la collectivité locale où l'événement est prévu au plus tard douze jours avant la tenue de cet événement. L'organe local de l'administration d'Etat ou l'organe de la collectivité locale a l'obligation de répondre par écrit à la notification, sous la forme d'un consentement à la tenue de la manifestation publique ou d'un refus motivé, et de transmettre à un tribunal une demande d'interdiction de cette manifestation ou de modification de ses modalités. Les notifications relatives à la tenue d'un événement public peuvent être soumises par des partis politiques, des associations, des organisations syndicales ou autres ou des citoyens par l'intermédiaire de leurs représentants. »)

¹⁵ *Ibid.*, article 8 (« Un organe local de l'administration d'Etat ou un organe de la collectivité locale examine la notification et notifie par écrit à la personne autorisée l'absence d'objection à la tenue de la manifestation publique, au plus tard six jours avant la date à laquelle l'événement est prévu, et elle assure les conditions nécessaires à la tenue de la manifestation publique et prend des mesures pour garantir l'ordre public. »)

¹⁶ *Ibid.*, article 7 (« En cas de décision des organisateurs d'une manifestation publique d'annuler celle-ci ou de la tenir à une date ultérieure, les personnes autorisées doivent notifier cette décision par écrit aux organes locaux de l'administration d'Etat ou aux organes de la collectivité locale, au plus tard 24 heures avant la tenue de l'événement. »)

34. Le droit d'agir en l'absence d'une objection fondée de la part des autorités est un corollaire à la présomption en faveur de la tenue de rassemblements¹⁷ et il constitue véritablement un aspect essentiel de la liberté de réunion. Les Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique de l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise prévoient que « *[s]i les autorités ne présentent pas en temps voulu des objections à une notification, les organisateurs d'un rassemblement public doivent pouvoir mener l'activité prévue conformément aux modalités notifiées et sans restriction*¹⁸. »

35. Il est vivement recommandé que les modifications incluent une disposition expresse permettant aux organisateurs, si les autorités n'ont pas présenté d'objection à la notification en temps utile, de tenir le rassemblement prévu conformément aux modalités notifiées et sans restriction.

36. En outre, bien qu'il n'existe pas de normes clairement établies concernant la durée du délai de notification, l'obligation pour les organisateurs de soumettre une notification douze jours avant l'événement et pour l'autorité de régulation d'examiner cette notification dans un délai de six jours semble représenter une durée inutilement longue et difficilement justifiable. Il est recommandé que le législateur envisage une réduction des délais pour la notification et la décision.

37. L'obligation pour les organisateurs de notifier l'annulation au plus tard 24 heures avant l'événement peut être impossible à respecter. Elle crée en outre un risque de sanction ultérieure pour les personnes qui ne la respecteraient pas. Il est recommandé que cette obligation d'un préavis de 24 heures soit supprimée ou remplacée par l'obligation de notifier l'annulation aussi tôt que possible.

38. Par ailleurs, l'obligation d'inclure dans la notification « *les moyens logistiques et autres ... comprenant le nettoyage du lieu de l'événement lorsque celui-ci est terminé*¹⁹ » implique que ce nettoyage est à la charge de l'organisateur, ce qui est contraire aux pratiques usuelles au niveau international. Les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise s'opposent clairement à ce que le nettoyage soit exigé des organisateurs de rassemblements : « *la responsabilité du nettoyage après un événement reviendra normalement aux autorités municipales. Des frais de nettoyage disproportionnés ou prohibitifs ne seront pas facturés à l'organisateur d'un rassemblement, en particulier lorsqu'il s'agit d'un rassemblement à but non lucratif. Pour autant, les autorités ne devront pas prendre pour prétexte le simple fait qu'un événement est parrainé par une entité commerciale pour facturer des frais de nettoyage disproportionnés*²⁰. Il est recommandé de supprimer, dans l'article 7, la référence au nettoyage après l'événement.

¹⁷ Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique élaborées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, p. 13. (« *Principe 1. Présomption en faveur de la tenue de rassemblements. En tant que droit fondamental, la liberté de réunion pacifique ne doit, dans la mesure du possible, être limitée par aucune réglementation. Tout ce qui n'est pas expressément interdit par la loi doit être considéré comme étant autorisé, et les personnes qui souhaitent se réunir ne doivent pas être tenues d'obtenir la permission de le faire. La loi doit établir de manière claire et explicite une présomption en faveur de la liberté.* »)

¹⁸ *Ibid.*, p. 15.

¹⁹ Modifications, article 7 (« La notification comprendra : - le nom, le prénom et le patronyme du citoyen (pour les personnes physiques) ou de la personne autorisée au nom d'une organisation, y compris le numéro de passeport, le nom de l'organisation (ou de l'entité légale) ; - le but, la forme, le lieu de l'événement, l'itinéraire, le nombre de participants présumé, la date, l'heure de début et de fin de l'événement ; - les moyens logistiques et autres pour la conduite de l'événement public, comprenant le nettoyage du lieu de l'événement lorsque celui-ci est terminé ; - la signature du citoyen, des personnes autorisées et la date de soumission de la notification. ») (Notre soulignement.)

²⁰ Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique élaborées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, p. 29.

39. Enfin, la loi ne laisse aucune place pour les rassemblements spontanés. La seule possibilité de rassemblement sans notification, aux termes de la loi actuelle, est la disposition de l'article 3 levant l'obligation de notification pour les rassemblements organisés dans certains lieux expressément désignés²¹. Cette disposition n'est toutefois pas suffisante, car le site d'un rassemblement peut avoir une importance capitale pour la communication efficace du message que ses organisateurs veulent transmettre.

40. Les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise notent que « *[l]a possibilité de réagir (spontanément), de manière pacifique et immédiate, à un événement, un incident, un autre rassemblement ou un discours est un aspect essentiel de la liberté de réunion. Les événements spontanés doivent être considérés comme une composante prévisible (plutôt qu'exceptionnelle) d'une démocratie saine. A ce titre, les autorités devront protéger et faciliter la tenue des rassemblements spontanés dans la mesure où ils ont un caractère pacifique*²². » Les Lignes directrices précisent en outre certains aspects procéduraux de cette question, indiquant que « *[l]a loi devra prévoir expressément une exception à l'obligation de notification préalable pour les cas où cette obligation est inapplicable. Elle devra aussi prévoir une protection pour les personnes accusées d'avoir participé à un rassemblement illégal si elles n'avaient pas connaissance de ce caractère illégal du rassemblement. En outre, s'il existe des motifs raisonnables pour le non-respect de l'obligation de notification, aucune responsabilité ni sanction ne sera appliquée*²³.

41. Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé que la loi soit révisée afin de prévoir une exception à l'obligation de notification préalable pour les cas où cette obligation est inapplicable.

5.8 Désignation par l'Etat du lieu des rassemblements

42. Les modifications permettent aux autorités de l'Etat de désigner expressément certains lieux pour la tenue des rassemblements²⁴. Le fait de permettre à l'Etat de décider du lieu des rassemblements pose un grave problème, car il n'est pas compatible avec le concept même du droit de se réunir de manière pacifique, conçu comme une liberté fondamentale. Tout espace public est présumé pouvoir accueillir un rassemblement et il appartient à l'Etat, le cas échéant, de justifier toute restriction de ce principe. Si l'intention du législateur était de prévoir la possibilité de créer des espaces où les rassemblements peuvent se tenir sans notification, comme le prévoit l'article 3 des modifications²⁵, l'article 9 devrait préciser que les autorités ont le droit de choisir le site des rassemblements non notifiés, et non pas celui de choisir le site des rassemblements en général. Dans l'article 11, les mots « *sous réserve des décisions des organes des collectivités locales qui définissent des lieux spécifiques pour la tenue et le déroulement des rassemblements, réunions et manifestations.* » devraient être supprimés.

²¹ Voir ci-après le chapitre 5.8 de l'Avis.

²² Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique élaborées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, p. 50.

²³ *Ibid.*

²⁴ Modifications, article 9 (« Un organe local de l'administration d'Etat ou un organe de la collectivité locale est autorisé à : - définir certains sites affectés spécifiquement par une décision des organes de la collectivité locale à la tenue d'événements publics. ») Article 11 (« Les événements publics se dérouleront conformément aux objectifs énoncés, dans les conditions définies et sur le site indiqué dans la notification, sous réserve des décisions des organes des collectivités locales qui définissent des lieux spécifiques pour la tenue et le déroulement des rassemblements, réunions et manifestations. »)

²⁵ *Ibid.*, article 3 (« Les citoyens de la République kirghize ont le droit d'organiser des événements publics sans notification aux organes locaux de l'administration d'Etat ou aux organes des collectivités locales : 1) sur les sites affectés spécialement par une décision des organes des collectivités locales. »)

43. Il est vivement recommandé que la loi ne prévoie pas le droit, pour les autorités, de choisir le lieu des rassemblements.

5.9 Rôle du représentant de l'Etat

44. Les modifications permettent à l'autorité de régulation de désigner un représentant « chargé de participer à l'organisation de l'événement public et de fournir aux autorités publiques et aux organes des collectivités locales compétents des informations sur les problèmes qui ont motivé son organisation²⁶. » S'il est assurément souhaitable qu'il y ait au sein de l'autorité de régulation un interlocuteur avec lequel les organisateurs du rassemblement peuvent négocier directement, ce représentant doit avoir des compétences et des droits clairement délimités, qui ne doivent en aucun cas inclure le droit de « participer » au rassemblement. Ainsi qu'il ressort clairement de la définition même d'un rassemblement, un participant est une personne qui se trouve volontairement sur le lieu d'un rassemblement en vue d'exprimer une opinion qu'elle partage avec les autres participants. Le représentant de l'Etat ayant probablement des intérêts différents de ceux des organisateurs du rassemblement et de ses participants, le droit de « participer » constituerait une atteinte aux droits des organisateurs. Il devrait être remplacé par le droit d'être présent sur le lieu du rassemblement.

5.10 Interruption et dispersion des rassemblements

45. Les modifications donnent à l'autorité de régulation le pouvoir d'« interrompre le déroulement des événements publics conformément aux dispositions de la présente loi²⁷. » La loi permet l'interruption d'un rassemblement lorsque « 1) l'organisateur (les organisateurs) ou les participants d'un événement public ont violé les obligations contenues dans [la] loi ; 2) il existe une menace réelle pour la vie, la santé et la sécurité des citoyens, ou pour les biens de personnes morales et physiques ; 3) des orateurs appellent à modifier par la violence l'ordre constitutionnel. » Elle permet en outre de disperser un rassemblement lorsque les appels à la dispersion ont été ignorés. Le recours à la force ou à des moyens spéciaux est autorisé uniquement « si les participants ont un comportement violent vis-à-vis des forces de l'ordre ; afin de réprimer les atteintes à l'ordre public, les désordres de masse et les activités perturbant la circulation, les communications et le fonctionnement des entreprises, des institutions et des organisations ; afin d'évacuer les bâtiments, locaux, constructions, véhicules et terrains occupés illégalement²⁸. Les modifications ne portent sur aucune de ces dispositions.

46. S'il convient indéniablement de saluer l'interdiction du recours à la force et aux moyens spéciaux hors des situations de violence, et l'obligation d'adresser des avertissements préalables, les dispositions relatives à l'interruption et la dispersion des rassemblements ne reflètent cependant pas le principe de proportionnalité et doivent être modifiées.

²⁶ *Ibid.*, article 9.

²⁷ *Ibid.* (« L'organe local de l'administration d'Etat ou un organe de la collectivité locale a le droit : [...]

- d'interrompre le déroulement des événements publics conformément aux dispositions de la présente loi. »)

²⁸ La loi de la République kirghize relative au droit des citoyens de se réunir de manière pacifique, sans armes, de se rassembler et de manifester librement, article 8 (avant modification) (« Les rassemblements de citoyens, réunions et manifestations de toute sorte seront interrompus à la demande des représentants des organes locaux de l'administration d'Etat ou des organes des collectivités locales si : 1) l'organisateur (les organisateurs) ou les participants d'un événement public ont violé les obligations contenues dans [la] loi ; 2) il existe une menace réelle pour la vie, la santé et la sécurité des citoyens, ou pour les biens de personnes morales et physiques ; 3) des orateurs appellent à modifier par la violence l'ordre constitutionnel. Si les appels à interrompre l'événement public sont ignorés, le représentant responsable au sein de l'organe local de l'administration d'Etat ou de l'organe d'une collectivité locale, et des organes des affaires intérieures, prendra des mesures afin d'interrompre l'action de masse conformément à la législation en vigueur et établira dûment les preuves des violations de la législation de la République kirghize. Le recours à la force physique ou à des moyens spéciaux afin d'interrompre des événements publics sera autorisé uniquement si les participants ont un comportement violent vis-à-vis des forces de l'ordre ; afin de réprimer les atteintes à l'ordre public, les désordres de masse et les activités perturbant la circulation, les communications et le fonctionnement des entreprises, des institutions et des organisations ; afin d'évacuer les bâtiments, locaux, constructions, véhicules et terrains occupés illégalement. »

47. La possibilité générale d'ordonner l'interruption d'un événement chaque fois que « *l'organisateur (les organisateurs) ou les participants d'un événement public ont violé les obligations contenues dans [la] loi* » est clairement disproportionnée, puisqu'elle ne tient pas compte des circonstances particulières à chaque situation et permet en définitive d'interrompre un rassemblement pacifique au motif d'une violation quelconque de la loi, même la plus mineure. Les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise indiquent que « *[s]i l'organisateur omet ou refuse de se plier aux conditions exigées pour la tenue d'un rassemblement (y compris l'obligation de soumettre une notification valable et les restrictions nécessaires et proportionnées fondées sur des motifs prévus par la loi), il peut faire l'objet de poursuites. Toutefois, le rassemblement en question devra tout de même être pris en charge par les forces de l'ordre dans la mesure du possible. Si un petit rassemblement doit avoir lieu et que, le jour de l'événement, il se transforme en un rassemblement sensiblement plus important du fait d'une forte participation inattendue, il devra être pris en charge par les forces de l'ordre et traité comme un rassemblement légal tant qu'il demeure pacifique²⁹.* »

48. Par ailleurs, la loi permet d'interrompre un rassemblement lorsque « *des orateurs appellent à modifier par la violence l'ordre constitutionnel* ». S'il est incontestablement justifié d'interrompre un rassemblement lorsque, de non violent, il devient violent, la tenue de propos illégaux par certains orateurs spécifiques ne suffit pas à ce qu'un rassemblement devienne violent et ne constitue donc pas un motif d'interruption suffisant. Les Lignes directrices notent que « *les propos illégaux (oralement ou par écrit) de la part de certains participants à un rassemblement ne suffisent pas en eux-mêmes à transformer un rassemblement par ailleurs pacifique en un rassemblement non pacifique. Toute intervention visera, ici encore, à arrêter spécifiquement les individus concernés plutôt qu'à disperser l'événement dans son ensemble³⁰.* »

49. Le critère déterminant, ici, devra être celui de la menace imminente d'une violence : par exemple, si un orateur appelle, lors d'un rassemblement, à modifier l'ordre constitutionnel par des moyens illégaux dans des circonstances telles qu'il est hautement improbable que les participants vont immédiatement adopter le comportement illégal prôné par l'orateur, aucune mesure ne devra être prise afin d'interrompre le rassemblement. Si la loi le permet, une mesure pourra être prise ultérieurement contre l'orateur, sans mettre en danger les participants au rassemblement et les membres des forces de l'ordre en interrompant le rassemblement par la force et de manière prématurée.

50. Il est recommandé que les dispositions de la loi relatives à l'interruption et la dispersion des rassemblements soient modifiées en vue d'une meilleure conformité avec le principe de proportionnalité.

5.11 Contrôle juridictionnel

51. Les modifications prévoient la possibilité d'un recours rapide devant les tribunaux en cas de refus de l'autorisation³¹, ce qui est un point positif. Toutefois, le droit de recours mentionné dans la dernière phrase n'est pas clairement visé par l'obligation de rendre une décision rapidement.

²⁹ Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique élaborées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, p. 61.

³⁰ *Ibid.*, p. 62.

³¹ Modifications, article 10 (« La demande d'un organe local de l'administration d'Etat ou d'un organe d'une collectivité locale d'interdire un événement public ou de modifier les conditions de son déroulement devra être soumise à un tribunal au plus tard six jours avant la date de l'événement et être examinée par le tribunal dans un délai de trois jours selon les conditions définies par la législation de la République kirghize. L'interdiction d'organiser l'événement public prononcée par le tribunal est susceptible d'appel selon les conditions définies par le droit procédural. »)

52. Il est recommandé que la loi indique clairement que l'obligation de rendre une décision rapidement s'applique aussi aux tribunaux du second degré.