



Strasbourg, Varsovie, 18 octobre 2010

Avis n° 597/2010

Avis BIDDH n° FOA – SERB/165/2010

CDL-AD(2010)031

Or. angl.

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

AVIS CONJOINT

RELATIF A LA LOI SUR LES REUNIONS PUBLIQUES

DE LA REPUBLIQUE DE SERBIE

élaboré par
la Commission de Venise
et
le BIDDH/OSCE

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 84^e session plénière
(Venise, 15-16 octobre 2010)

sur la base des observations de

M. Bogdan AURESCU (membre suppléant, Roumanie)
M. Wolfgang HOFFMANN-RIEM (membre, Allemagne)
M. David GOLDBERGER (expert BIDDH/OSCE)
M. Neil JARMAN (expert BIDDH/OSCE)
M. Sergei OSTAF (expert BIDDH/OSCE)

I. INTRODUCTION

1. Le 26 juillet 2010, le ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités de la République de Serbie a demandé au BIDDH/OSCE et à la Commission de Venise d'examiner la loi actuelle sur les réunions publiques de la République de Serbie, adoptée en 1992, qui a été modifiée à plusieurs reprises au cours des quinze dernières années.

2. Le ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités estime que cette loi nécessite encore des améliorations pour satisfaire aux normes internationales. Lorsqu'il a entrepris de réviser la loi actuelle concernant la liberté de réunion, il a créé en mars 2010 un groupe de travail comprenant des représentants des ministères concernés, des organes judiciaires et de la société civile, qui a été chargé d'analyser le cadre juridique relatif à la liberté de réunion et de formuler des recommandations pour améliorer la loi.

3. MM. Wolfgang Hoffmann-Riem et Bogdan Aurescu ont été les rapporteurs pour la Commission de Venise. Ils ont travaillé en concertation avec MM. Niel Jarman et Sergei Ostaf, mandatés par le Groupe consultatif du BIDDH/OSCE sur la liberté de réunion.

4. Le présent avis, préparé sur la base des commentaires soumis par les experts susnommés, a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010).

II. DOMAINE DE L'ETUDE

5. Cet avis porte uniquement sur la Loi sur les réunions publiques (ci-après « la Loi »). Il ne constitue par conséquent en aucun cas une étude complète et approfondie de l'arsenal législatif encadrant la liberté de réunion en République de Serbie.

6. Il analyse la Loi sous l'angle de sa compatibilité avec les normes internationales et régionales pertinentes et les Engagements de l'OSCE, ainsi qu'à la lumière de l'article 54 de la Constitution serbe, qui garantit aux citoyens le droit de se réunir de manière pacifique¹.

7. Le présent avis aborde des questions cruciales et met en lumière des domaines de préoccupation. Les recommandations qu'il contient sont fondées sur les accords et engagements internationaux ratifiés et souscrits par la Serbie, en particulier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)², qui garantit le droit de réunion pacifique³, la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), qui garantit la liberté de réunion dans des termes similaires à ceux du PIDCP⁴, et la vaste jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui pose des jalons importants.

¹ L'article 54 de la Constitution dispose : « Les citoyens sont libres de se réunir. Les réunions en lieu clos ne nécessitent ni autorisation ni enregistrement. Les rassemblements, manifestations et autres formes de réunion dans des lieux publics sont déclarés aux autorités, conformément à la loi. La liberté de réunion peut être limitée par la loi, si nécessaire, dans le seul but de protéger la santé publique, la morale, le droit des autres citoyens ou la sécurité de la République de Serbie. »

² Entré en vigueur en Serbie en 2000.

³ Le texte complet du PIDCP se trouve sur <http://www2.ohchr.org/French/law/ccpr.htm> (dernière visite : 12 février 2009). L'article 21, en particulier, est 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 publiques, ou les droits et les libertés d'autrui. »

⁴ Le texte complet de la CEDH se trouve sur <http://conventions.coe.int/treaty/FR/Treaties/html/005.htm> (dernière visite : 12 février 2009). L'article 11, en particulier, est ainsi libellé : « 1. 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. 2. 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. »

8. Cet avis renvoie également aux normes internationales présentées et examinées dans différents avis de la Commission de Venise et aux engagements de l'OSCE qui ont trait à la liberté de réunion pacifique⁵. Il se réfère aussi largement aux Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, révisées en 2010 (ci-après « les Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise »)⁶.

9. Ce travail est basé sur une traduction non officielle de la Loi. Par conséquent, certains commentaires peuvent être dus à des problèmes de traduction.

10. Cet avis a été approuvé collectivement par la Commission de Venise et le Groupe d'experts du BIDDH/OSCE sur la liberté de réunion. Il ne saurait être interprété comme cautionnant les éventuels commentaires faits à titre personnel par les membres du Groupe.

11. Le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise soulignent que le présent avis ne préjuge en rien des avis ou recommandations que l'un ou l'autre souhaitera peut-être formuler à l'avenir au sujet des questions examinées.

III. RESUME

12. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE saluent les initiatives prises par les autorités serbes pour évaluer la Loi actuelle afin de déterminer les dispositions qui demandent à être améliorées et les rendre conformes au droit international et aux normes internationales.

13. La Loi présente néanmoins un certain nombre d'insuffisances et son application pourrait porter atteinte au droit fondamental de réunion garanti par la Constitution serbe et la CEDH. Le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise suggèrent par conséquent les recommandations suivantes pour que la Loi soit pleinement conforme aux normes internationales.

1. Recommandations principales

A. Il faudrait reformuler le titre actuel du texte, « Loi sur les réunions publiques », en « Loi sur la *liberté* de réunion » ou « Loi sur la liberté de réunion *pacifique* ».

B. Il est important que le terme « demande » dans la Loi renvoie à un système de déclaration et non à la délivrance d'une autorisation. La Loi devrait également prévoir une exception à l'obligation de déclaration dans le cas de réunions spontanées.

C. Si le délai de déclaration est maintenu, sa durée et ses conditions devraient non seulement être raisonnables vis-à-vis des autorités mais en outre permettre un recours juridictionnel avant la date prévue pour la réunion. Toute omission dans la déclaration devrait être facile à rectifier sans entraîner un report inutile de la réunion.

D. La Loi devrait s'appliquer aussi bien aux nationaux qu'aux non-nationaux, ainsi qu'à d'autres catégories de personnes, notamment **les étrangers**, les mineurs et les migrants.

E. Tout espace public devrait être considéré comme pouvant accueillir une réunion, à l'exception des lieux dangereux fermés au public.

F. Toutes les dispositions équivalant à une restriction générale concernant l'heure et le lieu de réunion pacifique devraient être révisées ou abrogées. La Loi devrait indiquer

⁵ Le paragraphe 9(2) du Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (1990) réaffirme : « Toute personne a le droit d'organiser des réunions et des manifestations pacifiques. Toute restriction pouvant être apportée à l'exercice de ces droits doit être prévue par la loi et compatible avec les normes internationales communément admises. »

⁶ Le texte complet des Lignes directrices se trouve sur http://www.osce.org/odihr/item_11_23835.html ou <http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD%282010%29020-e.pdf>.

que toute restriction concernant l'heure et le lieu d'une réunion doit satisfaire au cas par cas au critère de proportionnalité.

G. L'existence d'une menace pour la sécurité publique ou d'un risque de violence imminente devraient être les seules raisons justifiant de suspendre, d'interdire ou de clore une réunion.

H. Des mesures devraient être adoptées contre les seules personnes qui troublent l'ordre public, tiennent des propos haineux ou incitent à la violence, et non contre tous les participants à une réunion.

I. Le financement des services publics fournis lors d'une réunion ne devrait pas incomber aux organisateurs, dont les obligations en matière de maintien de l'ordre devraient en outre être réduites.

J. La procédure de contrôle de la décision d'interdire une réunion devrait garantir que la décision relative à la légalité d'une telle interdiction puisse être portée à la connaissance de l'organisateur avant la date prévue pour la réunion. Le calendrier étant serré, la meilleure solution consiste à autoriser le recours à des injonctions temporaires.

2. Recommandations supplémentaires

K. L'obligation de déposer une déclaration avant une réunion devrait se limiter à l'obligation de fournir un programme des événements et d'indiquer leur objet.

L. La Loi devrait définir la notion de « réunion spontanée ».

M. La Loi devrait contraindre les autorités à accuser réception de la déclaration immédiatement et par écrit, l'absence de confirmation de la part des autorités valant approbation de la réunion.

N. La Loi devrait indiquer expressément que l'absence de demande n'entraîne pas automatiquement l'interdiction de la réunion.

O. La Loi devrait reprendre la terminologie du PIDCP et utiliser l'expression « toute personne » pour définir les catégories de personnes jouissant du droit à la liberté de réunion pacifique.

P. Les lieux de réunion ne devraient pas se limiter aux sites désignés par les autorités et devraient être définis au sens large comme des « lieux publics ».

Q. Le champ d'application de la Loi devrait couvrir les réunions publiques organisées dans l'espace public, c'est-à-dire dans des lieux généralement librement accessibles au public.

R. La Loi devrait donner la possibilité aux organisateurs de recourir à un service d'ordre pour faciliter la réunion.

S. La Loi devrait indiquer les voies de recours ouvertes aux organisateurs et aux participants dans l'hypothèse où une réunion serait arrêtée de manière impromptue ou dispersée.

T. Les dispositions relatives à l'arrêt de la réunion devraient être mises en conformité avec le principe de légalité et de proportionnalité.

U. Il convient de veiller à ce que la charge de la preuve incombe à l'organe qui souhaite interdire une réunion.

14. Le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise restent à la disposition des autorités de la République de Serbie pour poursuivre l'examen de la Loi. Il serait souhaitable qu'ils puissent rencontrer les membres du groupe de travail chargé d'élaborer les recommandations précédant les futurs projets d'amendement de la Loi, afin de mieux comprendre la manière dont les systèmes administratifs et autres sont appelés à fonctionner.

IV. ANALYSE⁷

Titre de la Loi et définitions

15. Le titre actuel du texte, « Loi sur les réunions publiques », devrait être reformulé en « Loi sur la *liberté* de réunion » ou « Loi sur la liberté de réunion *pacifique* ». Une réunion doit en effet être « pacifique » pour bénéficier de la protection garantie par les instruments internationaux.

16. L'article 3 définit un certain type de réunion (procession), tandis que le premier paragraphe de l'article 2 définit les manifestations. Ces dispositions ne doivent pas être interprétées comme excluant les autres types de réunion, tels que les formes *statiques* de réunion, par exemple les « flash mobs » (rassemblements éclairs), les sit-in et les piquets de grève.

Déclaration des réunions

17. L'article 6 de la Loi oblige l'organisateur à déposer une demande avant la tenue de la réunion. Aux termes du droit international relatif aux droits de l'homme, une déclaration préalable ne peut être exigée que pour permettre à l'Etat de prendre les dispositions nécessaires pour faciliter la liberté de réunion et protéger l'ordre public, la sécurité publique et les droits et libertés d'autrui⁸. Par conséquent, il convient de veiller à ce que le terme « demande » dans la Loi renvoie à un système de déclaration plutôt que d'autorisation⁹.

18. La procédure de déclaration prévue par la Loi ne devrait pas être chère. Elle ne doit pas dissuader les organisateurs de tenir une réunion pacifique et ainsi restreindre indirectement leurs droits. Dans sa forme actuelle, la Loi prévoit que la demande doit contenir des informations détaillées sur « *le programme, l'objet, le lieu et la durée de la réunion publique, les mesures prises par l'organisateur en matière de maintien de l'ordre, le dispositif de contrôle mis en place à cette fin, ainsi que le nombre estimé de participants* »¹⁰. Cette disposition, trop large, devrait être modifiée de telle sorte que l'organisateur soit uniquement tenu de fournir un programme des événements et d'indiquer leur objet général. En ce qui concerne l'obligation de donner un nombre approximatif de participants, cela peut être possible, mais il peut aussi arriver que l'organisateur – malgré tous ses efforts pour parvenir à la meilleure estimation – se trompe largement dans le nombre effectif des participants. Cela ne doit entraîner aucune conséquence pour la manifestation, à moins qu'il n'existe des motifs légitimes de restriction, comme ceux que prévoit l'article 11(2) de la CEDH¹¹. En outre, l'obligation de présenter une liste de mesures que l'organisateur a l'intention d'adopter pour assurer le maintien de l'ordre est incompatible avec le champ des obligations qui incombent aux organisateurs. Ceux-ci doivent assumer une certaine responsabilité dans la prévention des troubles, mais elle se limite à l'exercice d'une vigilance raisonnable à l'égard des troubles à l'ordre public que pourraient provoquer les participants. Dans de précédentes observations relatives à un projet de loi, la Commission de Venise a indiqué qu'un organisateur ne pouvait être tenu pour responsable de tous les événements qui surviennent lors d'un rassemblement régi par le projet de loi en question. Dans ce domaine, il serait préférable d'« éliminer la mention d'obligations formelles des organisateurs, en dehors de la

⁷ En Serbie, l'usage en matière de rédaction des lois n'est pas de numéroter les paragraphes à l'intérieur d'un article. Cependant, pour aider le lecteur, le numéro séquentiel du paragraphe auquel il est fait référence dans l'avis est indiqué après le numéro de l'article.

⁸ Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise, paragraphe 4.1.

⁹ Loi sur les réunions publiques, articles 4, 6, 7, 15.

¹⁰ *Ibid.*, article 6 paragraphe 4.

¹¹ CDL-AD(2006)034, Avis sur la loi relative à la liberté de réunion en Azerbaïdjan, paragraphe 26.

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 »¹². Comme nous le verrons plus loin, la responsabilité globale de garantir l'ordre public devrait incomber aux forces de l'ordre, et non aux organisateurs d'une réunion.

19. L'article 6 prévoit actuellement certains délais concernant la déclaration préalable. Dans ce cas, il est recommandé d'assouplir le délai de dépôt de la demande, c'est-à-dire qu'il devrait s'agir d'une « règle générale ». D'après les Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise, « la procédure de déclaration ne devrait être ni lourde ni bureaucratique. Le délai de déclaration ne devrait pas être inutilement long, mais il devrait toutefois laisser le temps suffisant, avant la date prévue pour la réunion, pour que les autorités compétentes planifient et préparent l'événement en respectant leurs obligations positives, et pour qu'un tribunal puisse rendre un jugement en cas de recours dans les meilleurs délais contre des restrictions. Si les autorités ne présentent pas rapidement des objections à une déclaration, les organisateurs devraient pouvoir tenir la réunion publique conformément aux conditions indiquées dans la déclaration et sans restriction ». Les Lignes directrices indiquent également que « lorsqu'un certain délai est prévu par la loi, il devrait être purement indicatif »¹³.

20. L'article 7 paragraphe 2 de la Loi précise qu'une réunion ne sera considérée comme déclarée qu'« après le dépôt d'une demande complète » et que toute modification du contenu de la demande équivaudra à une nouvelle demande. Il est recommandé de modifier ces dispositions, jugées trop strictes pour les omissions ou modifications mineures, qui auraient pour effet de faire perdre inutilement aux organisateurs leur place dans la file d'attente pour utiliser le lieu de réunion, d'autant plus que les informations à indiquer dans la demande en vertu de l'article 6 paragraphe 4 sont trop nombreuses et détaillées¹⁴, comme nous l'avons vu plus haut. Le principe de proportionnalité appelle une solution plus flexible, qui tienne compte de la question de savoir si les omissions ou modifications portent sur des éléments qui justifieraient de mettre fin à la réunion ou si les omissions peuvent être facilement rectifiées car elles sont purement formelles.

21. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE estiment également que la Loi pourrait exempter les petites réunions, par exemple lorsque le nombre de participants est estimé à 10-20 personnes, de l'obligation de déclaration préalable¹⁵.

22. Enfin, il est recommandé que la Loi énonce des exceptions à l'obligation de déclaration préalable et abroge l'article 14, en vertu duquel l'autorité compétente doit empêcher la tenue d'une réunion n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration. Maintes réunions ont lieu en réaction immédiate à un événement et le message qu'elles font passer serait affaibli si le délai légal de déclaration était respecté¹⁶. Les autorités devraient protéger et faciliter ces « réunions spontanées » pour autant qu'elles présentent un caractère pacifique¹⁷. Il convient de noter que pour la Cour européenne des droits de l'homme, « disperser [une manifestation pacifique] au seul motif que l'obligation de déclaration préalable n'a pas été respectée et sans que les participants se soient comportés d'une manière contraire à la loi constitue une restriction disproportionnée à la liberté de réunion pacifique »¹⁸.

¹² CDL-AD(2006)033, Avis conjoint sur le projet de loi concernant les réunions pacifiques en Ukraine, paragraphe 28 ; CDL-AD(2009)052, Avis conjoint relatif au projet de loi sur l'organisation et le déroulement d'événements pacifiques de l'Ukraine, paragraphe 36.

¹³ Paragraphe 116.

¹⁴ CDL-AD(2010)016, Avis conjoint relatif à la loi du canton de Sarajevo sur les réunions publiques (Bosnie-Herzégovine), paragraphe 42.

¹⁵ *Ibid.*, paragraphe 29.

¹⁶ Les Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise soulignent que la possibilité de réagir de manière pacifique et immédiate, c'est-à-dire spontanément et sans déclaration formelle, à un événement, une nouvelle, un incident ou un rassemblement est un aspect essentiel de la liberté de réunion.

¹⁷ Voir les Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise, paragraphes 97-98.

¹⁸ Voir l'arrêt *Bukta et autres c. Hongrie* (2007), paragraphe 36.

23. La Loi devrait par ailleurs définir la notion de « réunion spontanée » pour donner effet à une disposition instaurant une exception à l'obligation de déclaration.

24. Il est également recommandé que la Loi impose aux autorités d'accuser réception de la déclaration immédiatement et par écrit. La Loi devrait aussi indiquer que l'absence de confirmation de la part des autorités vaut approbation de la réunion¹⁹.

Exercice de la liberté de réunion pacifique par les non-nationaux et d'autres groupes

25. L'article premier de la Loi dispose que « *les citoyens sont libres de tenir des réunions publiques, conformément aux modalités prévues dans la présente Loi* ». Il est difficile de dire si la Loi fait exclusivement référence aux nationaux de la République de Serbie, ce qui exclurait les non-nationaux ou les étrangers, ou s'il s'agit d'une erreur de traduction.

26. En tout état de cause, il est important de noter que la liberté de tenir des réunions publiques et d'y participer doit être garantie à la fois aux nationaux et aux non-nationaux, de même qu'aux apatrides, aux réfugiés, **aux étrangers**, aux demandeurs d'asile, aux personnes handicapées et aux migrants²⁰. Les migrants en situation irrégulière doivent aussi avoir le droit d'exercer leur liberté de réunion pacifique²¹. Il est par conséquent préconisé de modifier la disposition en reprenant la terminologie du PIDCP et en utilisant l'expression « toute personne ». Cela permettrait d'inclure les mineurs, conformément à la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant²².

27. Par ailleurs, il serait utile de mentionner, outre les dispositions constitutionnelles pertinentes, les normes des instruments internationaux et européens portant sur cette question (PIDCP, CEDH, Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Convention relative aux droits de l'enfant, Convention-cadre pour la protection des minorités nationales). Une autre solution consisterait à les citer en préambule de la Loi. Une référence à l'article 11 de la CEDH serait particulièrement utile.

Financement des réunions pacifiques

28. Aux termes de l'article 4 paragraphes 3 et 4 de la Loi, les organisateurs d'une réunion supportent les frais occasionnés par la perturbation temporaire de la circulation, ainsi que les autres coûts engendrés par les prestations supplémentaires des services publics²³. Il est vivement recommandé d'abroger ces dispositions au vu des Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise, qui énoncent que les coûts des mesures visant à garantir la sécurité (notamment la gestion de la circulation et de la foule, les services d'urgence) devraient être totalement pris en charge par les pouvoirs publics. L'Etat ne doit pas prélever un droit supplémentaire pour assurer le maintien de l'ordre.

29. Par ailleurs, il convient de noter que les organisateurs ne devraient pas non plus être contraints de souscrire une assurance de responsabilité civile pour l'événement qu'ils organisent. De même, le nettoyage après une réunion publique devrait être assuré par les autorités municipales. Cela s'explique par le fait que l'imposition de lourdes obligations financières aux organisateurs d'une réunion pourrait constituer une contrainte disproportionnée.

¹⁹ CDL-AD(2009)052, paragraphe 44.

²⁰ Voir les Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise, p. 14. Voir aussi l'Observation générale n°15 du Comité des droits de l'homme des Nations unies au titre du PIDCP, paragraphe 7 : « *Les étrangers bénéficient du droit de réunion pacifique et de libre association. [...] Il n'y a pas de discrimination entre étrangers et citoyens dans l'application de ces droits. Ces droits des étrangers ne peuvent faire l'objet que des limitations qui peuvent être légalement imposées conformément au Pacte.* » Voir également l'Avis sur la loi relative à la liberté de réunion en Azerbaïdjan, CDL-AD(2006)034, paragraphes 29-30, de la Commission de Venise.

²¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Cisse c. France*, paragraphe 50 : la Cour a estimé que la situation irrégulière de la requérante ne suffisait pas à justifier l'atteinte à sa liberté de réunion.

²² L'article 15 de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant dispose : « *Les Etats parties reconnaissent les droits de l'enfant à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique.* » Le texte complet se trouve sur <http://www2.ohchr.org/french/law/crc.htm>.

²³ Loi sur les réunions publiques, article 4.2.

Restrictions relatives aux réunions pacifiques

30. Si l'article 11 de la CEDH protège la liberté de réunion, seule la liberté de réunion pacifique est garantie. Bien que l'Etat dispose d'une grande marge d'appréciation pour défendre l'ordre, prévenir le crime et protéger les droits et libertés d'autrui, cette liberté est fondamentale et constitue un élément si essentiel de la démocratie qu'elle ne peut être restreinte, sauf si les personnes qui l'exercent ont commis un acte répréhensible. L'Etat a l'obligation positive de garantir l'exercice effectif de la liberté de réunion.

31. Toute restriction imposée doit trouver son fondement dans la législation primaire au niveau national. Celle-ci devrait également définir le mandat et les prérogatives de l'autorité qui décrète une restriction. La Loi doit être suffisamment précise pour que chacun puisse évaluer son futur comportement sous l'angle de sa conformité [ou non-conformité] à la Loi et soit conscient des conséquences éventuelles. Il est indispensable d'intégrer des définitions claires dans le droit interne, afin que la Loi reste facile à comprendre et à appliquer.

32. Par conséquent, il est recommandé d'inclure dans la présente Loi une disposition reflétant le paragraphe 2 de l'article 11 de la CEDH. Cela permettrait d'examiner au cas par cas les restrictions relatives aux réunions, notamment aux lieux de réunion. Une disposition générale pourrait être introduite afin d'indiquer que les restrictions du droit à la liberté de réunion doivent poursuivre l'un des buts légitimes énumérés dans la Constitution serbe. Une autre disposition devrait indiquer ce que signifie la proportionnalité des restrictions.

Lieu et heure de réunion

33. L'article 2 de la Loi limite les lieux et heures de réunion. Or, les traités internationaux relatifs aux droits humains prévoient des motifs de restriction légitimes, auxquels le droit interne ne devrait pas ajouter de motifs supplémentaires et qui ne devraient pas donner lieu à une interprétation large de la part des autorités²⁴. Dans ce contexte, il convient de souligner que les dispositions légales générales qui interdisent les réunions à des heures spécifiques ou dans des lieux précis nécessitent une justification beaucoup plus profonde que les restrictions concernant des réunions ponctuelles²⁵. Globalement, toute restriction exige de mettre en balance les intérêts divergents dans chaque situation spécifique²⁶. Comme l'a indiqué la Cour européenne des droits de l'homme, « des mesures radicales de nature préventive visant à supprimer la liberté de réunion et d'expression en dehors des cas d'incitation à la violence ou de rejet des principes démocratiques – aussi choquants et inacceptables que peuvent sembler certains points de vue ou termes utilisés aux yeux des autorités, et aussi illégitimes les exigences en question puissent-elles être – desservent la démocratie, voire, souvent, la mettent en péril »²⁷.

34. Le lieu de réunion est l'un des principaux éléments de la liberté de réunion. Le privilège dont jouit l'organisateur de choisir le lieu le plus adapté à l'objet de la réunion fait partie de l'essence de la liberté de réunion. L'utilisation des lieux publics aux fins de réunion ne devrait pas avoir à céder la place à des usages plus ordinaires de ces lieux, car il est admis de longue date qu'un tel usage est aussi légitime qu'un autre. En outre, l'objet d'une réunion est souvent étroitement lié au lieu où elle se déroule et la liberté de réunion inclut le droit de tenir une réunion à portée « de vue et d'ouïe » de sa cible.

35. Il est par conséquent vivement recommandé de revoir l'article 2 paragraphe 2, qui dispose que les réunions ne peuvent être organisées que dans des lieux où elles ne perturberont pas la circulation (entre autres). Dans la mesure où la plupart des réunions risquent de provoquer des perturbations, la seule question qui se pose au cas par cas est de

²⁴ Lignes directrices, partie B, paragraphe 69.

²⁵ *Ibid.*, paragraphe 102.

²⁶ CDL-AD (2010) 016, paragraphe 33.

²⁷ Voir les Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise, paragraphe 102 ; voir aussi *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie* (2001), paragraphe 97, et *Association de citoyens Radko et Paunkovski c. l'ex-République yougoslave de Macédoine* (2009), paragraphe 76.

savoir si ces perturbations sont raisonnables ou non. Dans le cas contraire, cette disposition peut être considérée comme une restriction générale, et par conséquent comme excessive.

36. Par ailleurs, l'article 2 paragraphe 4, qui interdit les réunions dans les environs du Parlement fédéral et du Parlement national (juste avant et après les sessions), devrait resserrer la restriction, en gardant à l'esprit que l'impératif de proportionnalité exige des solutions individuelles.

37. L'article 2 paragraphe 1 de la Loi fait référence aux réunions organisées dans « *un lieu adapté à leur objet* ». Il est recommandé de veiller à ce que le champ d'application de la Loi couvre les réunions publiques qui se tiennent dans l'espace public, c'est-à-dire dans des lieux généralement librement accessibles au public.

38. Les paragraphes 2 et 5 de l'article 2 de la Loi autorisent les collectivités locales à choisir certains lieux de réunion. Ces dispositions suscitent des préoccupations car elles ne sont pas compatibles avec l'idée même du droit de se réunir de manière pacifique, qui constitue une liberté fondamentale. Comme nous l'avons indiqué plus haut, tous les lieux publics devraient pouvoir accueillir une réunion. Or, si les autorités peuvent désigner des sites adaptés aux réunions, le nombre de lieux publics pouvant servir à des réunions sera inévitablement limité car certains lieux, pourtant adaptés, seront écartés pour la simple raison qu'ils n'auront pas été choisis par les autorités. La seule restriction légitime concerne les lieux dangereux fermés au public. Il est par conséquent recommandé de modifier ces dispositions afin d'y inclure les rues, les trottoirs et les parcs et de veiller à ce que la liste de lieux possibles ne soit pas exhaustive ou, mieux encore, de supprimer de la Loi la possibilité donnée aux autorités de désigner des lieux de réunion.

39. L'article 2 paragraphes 4 et 6 permet d'interdire les réunions à des heures précises, ce qui est inutile et constitue une restriction excessive. Le paragraphe 4 interdit les réunions aux environs du Parlement (voir plus haut) mais aussi avant et pendant les sessions, alors que cette période serait a priori l'une des plus propices pour organiser une réunion et faire passer un message aux députés (lorsqu'ils arrivent ou qu'ils quittent les lieux). Quant au paragraphe 6, il introduit ce qui peut être considéré comme une restriction générale en ce qui concerne l'heure à laquelle peut se tenir une réunion. Il convient de modifier ces dispositions afin de garantir une réglementation individualisée et raisonnable concernant l'heure, le lieu et les modalités de la réunion, en tenant compte des caractéristiques de chaque réunion et des intérêts gouvernementaux en jeu.

40. Enfin, il n'existe apparemment aucune bonne raison d'imposer la restriction énoncée dans l'article 3 paragraphe 2 de la Loi, qui prévoit qu'une procession publique ne peut se dérouler qu'« en mouvement ». Premièrement, une réunion peut revêtir de nombreuses formes ; deuxièmement, même si elle prend la forme d'une procession, il n'y a pas de raison d'empêcher de faire halte à certains endroits (monuments, etc.). Il est par conséquent préconisé d'abroger cette disposition.

Responsabilité des organisateurs et des participants

41. Les articles 4, 5 et 15 de la Loi imposent de nombreuses obligations (notamment financières) aux organisateurs et aux participants d'une réunion, alors que les uns et les autres doivent simplement agir de manière pacifique et respecter les règles de déclaration de la réunion.

42. Les obligations financières prévues aux articles 4 et 5 de la Loi devraient ainsi être supprimées car les coûts des mesures visant à garantir la sécurité (notamment la gestion de la circulation et de la foule) devraient être totalement pris en charge par les pouvoirs publics.

43. L'article 15 prévoit un certain nombre de sanctions pour les organisateurs qui ne respecteraient pas certaines règles²⁸ : outre des amendes administratives, il prévoit des sanctions pénales, notamment une peine de détention pouvant atteindre deux mois, pour les infractions mineures.

44. Les Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise disposent que les « organisateurs d'une réunion ne devraient pas être tenus pour responsables du fait qu'ils ne se sont pas acquittés de leurs obligations s'ils ont fait des efforts raisonnables à cette fin, ni des actes des non-participants ou des agents provocateurs »²⁹. Ils ne devraient pas non plus être tenus pour responsables des actes des participants. Si aucun acte véritablement criminel puni par d'autres lois n'a été commis, la violation des dispositions de la présente Loi devrait être réparée au moyen d'une amende.

45. Etant donné qu'il incombe à l'Etat de protéger le droit de réunion pacifique, les obligations énoncées dans la Loi sont trop vastes et il est recommandé de les supprimer. La mission de garantir la sécurité, gratuitement, est une responsabilité centrale de l'Etat³⁰. Les organisateurs n'ont pas vocation à assurer le maintien de l'ordre lors d'une réunion publique, même s'ils peuvent être tenus de prendre certaines dispositions, comme le recours à un service d'ordre pour faciliter la réunion, et de respecter les restrictions légales. Par conséquent, il n'est pas acceptable d'infliger une amende aux organisateurs qui ne veilleraient pas au maintien de l'ordre lors de la réunion.

Arrêt de la réunion

46. Les Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise soulignent que l'arrêt et la dispersion d'une réunion devraient être des mesures de dernier recours. En outre, la réunion ne devrait pas être dispersée, à moins que les forces de l'ordre aient pris toutes les mesures raisonnables pour faciliter et protéger la réunion et qu'il existe une menace de violence imminente³¹.

47. L'article 9 paragraphe 1 de la Loi énumère les circonstances dans lesquelles le droit de réunion pacifique peut être restreint et les raisons pour lesquelles une réunion peut être suspendue. Parmi les raisons directement liées à la violence figurent l'incitation à la haine, la menace contre la santé publique ou la vie, la violation de l'intégrité territoriale et de l'autonomie de la Serbie. Dans la mesure où la liberté de parole et les autres formes d'expression sont généralement protégées par l'article 19 du PIDCP et l'article 10 de la CEDH, les restrictions concernant les réunions publiques ne devraient pas être fondées sur le contenu du message que les organisateurs souhaitent faire passer. Cela est particulièrement inacceptable lorsque l'ingérence dans le droit à la liberté de réunion se justifie uniquement par l'opinion que les autorités se font de l'utilité d'une manifestation particulière³². Toute restriction concernant le message exprimé devrait faire l'objet d'un contrôle accru et ne doit être imposée qu'en cas de menace de violence imminente³³. Par conséquent, les discours et les manifestations appelant à des changements territoriaux ou constitutionnels ne sont pas assimilables d'emblée à une menace contre l'intégrité

²⁸ L'article 15 est ainsi libellé : « Est puni d'une amende de 10 000 dinars maximum ou d'une peine d'emprisonnement de 60 jours maximum : 1) le fait, pour l'organisateur d'une réunion publique, de ne pas avoir pris les dispositions nécessaires pour maintenir l'ordre durant la réunion, c'est-à-dire de ne pas avoir organisé de service de contrôle (article 5 paragraphe 1) ; 2) le fait de réunir des citoyens sans avoir préalablement déposé une demande en ce sens (article 6) ; 4) le fait, pour l'organisateur d'une réunion publique, de tenir la réunion malgré l'interdiction prévue à l'article 9 paragraphe 1 et à l'article 11 paragraphe 1 de la présente Loi ; 5) le fait, pour l'organisateur d'une réunion publique, de ne pas mettre fin à la réunion conformément à l'article 12 de la présente Loi. L'infraction prévue au paragraphe 1, points 1, 2, 4 et 5 du présent article, est punie d'une amende de 500 000 dinars maximum pour la personne morale et de 50 000 dinars maximum pour la personne responsable. »

²⁹ Voir les Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise, paragraphe 5.7.

³⁰ *Ibid.*, paragraphe 5.2.

³¹ *Ibid.*, paragraphe 154. Voir aussi les arrêts suivants de la Cour européenne des droits de l'homme : *Oya Ataman c. Turquie* (2006), paragraphes 41-42 ; *Balçık et autres c. Turquie* (2007), paragraphe 51 ; *Éva Molnár c. Hongrie* (2008), paragraphes 42-43.

³² Lignes directrices, partie A, paragraphe 94.

³³ *Ibid.*, paragraphe 94.

territoriale du pays et la sécurité nationale, sauf s'ils comprennent un élément d'incitation à la haine ou à la violence.

48. En outre, dans l'hypothèse d'une révision de l'article 9 paragraphe 1, il convient de tenir compte d'un principe souligné dans les Lignes directrices. Bien que la liberté d'expression soit normalement protégée même si elle heurte ou offense d'autres individus ou groupes de la société, certaines expressions concrètes d'un discours de haine peuvent être tellement insultantes pour des individus ou des groupes qu'elles ne bénéficient pas du degré de protection que l'article 10 de la CEDH accorde aux autres formes d'expression. Tel est le cas lorsque le discours de haine vise à la destruction des autres droits et libertés protégés par la CEDH ou à des limitations plus amples que celles prévues dans cet instrument. Mais même dans ce cas, le fait que des participants d'une réunion tiennent ce type de discours ne justifie pas en soi la dispersion de la manifestation et les forces de l'ordre doivent prendre des mesures contre les seuls individus concernés (soit pendant soit après la manifestation).

49. L'article 11 paragraphe 1 de la Loi prévoit la possibilité d'interdire une réunion « aux fins d'empêcher la perturbation des transports publics... ». Dans le droit fil de ce qui était préconisé pour l'article 2 paragraphe 2 (au sujet de l'expression « perturbation de la circulation »), il est recommandé d'abroger cet article car il ne contient pas un motif légitime d'interdire une réunion et va même à l'encontre de l'article 11 paragraphe 2 de la CEDH. Cette disposition devrait simplement indiquer les circonstances dans lesquelles la perturbation est jugée déraisonnable et celles où il n'existe aucune alternative raisonnable à l'interdiction, comme une déviation temporaire ou une brève interruption de la circulation.

50. En ce qui concerne le déroulement de la réunion, l'article 12 semble prévoir un mécanisme pour rétablir l'ordre. L'intention est claire, mais il serait bon que le paragraphe 1 en particulier reflète la nécessité de distinguer la réunion elle-même des personnes qui y participent. En d'autres termes, la réunion ne devrait pas être interdite ou dispersée au seul motif qu'un individu ou un groupe commet des violences. Des mesures devraient être prises contre les seules personnes qui troublent l'ordre public ou qui se livrent ou incitent à des actes illicites.

51. En outre, l'article 12 paragraphe 1 devrait être modifié afin de disposer que la police fera tout son possible pour rétablir l'ordre avant de disperser la réunion, cette dernière solution devant toujours être envisagée en dernier recours.

52. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE notent qu'aux termes de l'article 9 paragraphe 3 de la Loi la charge de la preuve incombe à l'Etat lors de la procédure de contrôle juridictionnel concernant l'interdiction d'une réunion. Il est positif que seul un tribunal puisse imposer une interdiction. Cependant, il convient de souligner que l'organisateur devrait systématiquement être entendu par le tribunal avant que celui-ci rende sa décision. Par ailleurs, le contrôle juridictionnel devrait avoir lieu « rapidement, de manière à ce que l'affaire soit examinée et le jugement publié avant la date prévue pour la réunion »³⁴ (voir ci-dessous).

Voies de recours

53. Le droit à un recours effectif comprend le droit de faire appel sur le fond d'une restriction ou d'une interdiction de réunion. Le recours devrait avoir lieu rapidement, à temps pour que toute révision de la décision des autorités puisse être mise en œuvre sans préjudice supplémentaire aux droits du requérant. Par conséquent, la Loi devrait indiquer clairement les voies de recours dont disposent les organisateurs en cas d'interdiction ou de dispersion abusive d'une réunion. Il convient également de garantir que tout recours présumé illicite de la police à la force au cours d'une réunion, y compris la dispersion de la réunion, donne rapidement lieu à une enquête approfondie. La Loi doit aussi garantir la possibilité de poursuites ultérieures.

³⁴ *Ibid.*, paragraphe 138.

54. L'article 9 suscite des préoccupations car il semble que l'interdiction d'une réunion soit temporaire et émane d'une instance judiciaire. La possibilité de saisir les tribunaux est une bonne chose, mais le délai indiqué dans l'article (au plus tard 12 heures avant la tenue de la réunion) est incompatible avec le délai prévu à l'article 10 paragraphe 1, qui dispose que le tribunal régional doit tenir une audience et rendre une décision dans les 24 heures. En outre, tout recours contre la décision du tribunal devrait être déposé dans les 24 heures suivantes et la Cour suprême disposerait à son tour de 24 heures pour statuer. En conséquence, la décision définitive ne pourrait être rendue à temps pour que la réunion puisse avoir lieu. Il est donc recommandé de réviser ces dispositions, car un tel retard risque d'affaiblir considérablement la teneur du message que les organisateurs souhaitent faire passer, ce qui est inacceptable. Comme l'indiquent les Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise, « il devrait être possible de faire appel de la décision de l'autorité compétente auprès d'un tribunal indépendant. Le recours devrait avoir lieu rapidement, à temps pour que toute révision de la décision des autorités puisse être mise en œuvre sans préjudice supplémentaire aux droits du requérant. La décision définitive devrait par conséquent être prononcée avant la date de réunion indiquée dans la déclaration. S'il n'est pas possible de prononcer une décision définitive, la loi devrait prévoir la possibilité d'ordonner des injonctions provisoires »³⁵.

55. En outre, il serait bon que la Loi indique explicitement que la charge de la preuve, en ce qui concerne les motifs permettant d'interdire une réunion, incombe à l'organe qui souhaite interdire la réunion, aussi bien dans la procédure administrative que dans la procédure judiciaire.

56. Enfin, l'article 10 dispose : « *Sauf disposition contraire de la loi, la procédure concernant la demande d'interdiction de la réunion publique est régie par les dispositions pertinentes de la Loi relative à la procédure pénale* ». L'application de cette loi à la procédure judiciaire concernant les réunions suscite des préoccupations et nécessite de plus amples explications de la part des autorités serbes.

³⁵ *Ibid.*, paragraphe 66.