



Strasbourg, Varsovie, le 19 octobre 2010

**CDL-AD(2010)033**  
**Or.anglais**

**Avis n°592/2010**

**Avis du BIDDH n°: FOA – UKR/168/2010 (MA)**

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

**AVIS CONJOINT**

**SUR LA LOI CONCERNANT  
LES RÉUNIONS PACIFIQUES**

**EN UKRAINE**

**de**

**LA COMMISSION DE VENISE  
et  
de l'OSCE/BIDDH**

**adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 84<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 15-16 octobre 2010)**

**sur la base des observations de**

**M<sup>me</sup> Finola FLANAGAN (membre, Irlande)**  
**M. Christopher GRABENWARTER (membre, Autriche)**  
**M. Hubert HAENEL (membre suppléant, France)**  
**M. David GOLDBERGER (membre du groupe consultatif de  
l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion)**  
**M. Michael HAMILTON (membre du groupe consultatif de  
l'OSCE/BIDDH)**  
**M. Neil JARMAN (membre du groupe consultatif de l'OSCE/BIDDH)**

## I. Introduction

1. Dans une lettre datée du 14 juillet 2010, M. Volodymyr Lytvyn, président de la Verkhovna Rada d'Ukraine, a sollicité l'avis des experts de la Commission de Venise, conjointement avec l'OSCE/BIDDH, au sujet du projet de loi de l'Ukraine concernant les réunions pacifiques (CDL(2010)081).

2. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont eu l'occasion d'évaluer des versions antérieures de ce projet de loi. En 2006, elles ont adopté un avis conjoint sur le projet de loi concernant les réunions pacifiques en Ukraine (CDL-AD(2006)033), dans lequel elles ont estimé que la loi était excessivement détaillée et qu'un certain nombre d'amendements s'imposaient pour la rendre pleinement conforme aux normes applicables. En 2007 et 2008, le nouveau projet de loi de l'Ukraine sur l'organisation et le déroulement d'événements pacifiques en Ukraine a été élaboré par les autorités ukrainiennes. En mai 2009, il a été présenté au parlement qui l'a adopté en première lecture le 3 juin 2009. Cette version révisée de la loi a de nouveau été envoyée à la Commission de Venise et à l'OSCE/BIDDH pour une analyse juridique.

3. Un nouvel avis conjoint relatif à cette loi a été adopté en décembre 2009 (CDL-AD(2009)052)<sup>1</sup>. Dans cet avis, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH estimaient que tout en s'efforçant d'établir, pour l'exercice de la liberté de réunion pacifique, un cadre juridique compatible avec les normes internationales, le nouveau projet de loi de l'Ukraine sur l'organisation de déroulement d'événements pacifiques comportait des dispositions auxquelles il manquait des normes claires pour guider les prises de décision publiques. Il était recommandé dans l'avis d'accorder une plus grande attention aux Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion<sup>2</sup> qui couvrent tout le domaine de la législation et des pratiques sur ce sujet.

4. Le projet de loi de l'Ukraine concernant les réunions pacifiques qui est examiné a été élaboré compte tenu de ces préoccupations. Il sera évalué apprécié sur la base des normes internationales et européennes sur la liberté de réunion pacifique ainsi que de l'avis conjoint susmentionné relatif au projet de loi sur l'organisation et le déroulement d'événements pacifiques de l'Ukraine (ci-après dénommé « l'avis conjoint de 2009 »).

5. Le présent avis a été élaboré sur la base des observations de M<sup>me</sup> Finola Flanagan et de MM. Christopher Grabenwarter et Hubert Haenel pour la Commission de Venise et de MM. David Goldberger, Michael Hamilton et Neil Jarman pour le groupe consultatif de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 84<sup>e</sup> session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010).

## II. Résumé

6. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se félicitent du nouveau projet de loi de l'Ukraine concernant les réunions pacifiques (ci-après dénommé « le projet de loi ») à l'examen, qui tient compte de la plupart des suggestions formulées dans leur avis conjoint de 2009, dont la modification du titre qui ne mentionne plus désormais que les « réunions pacifiques », la reconnaissance des réunions simultanées, des contre-manifestations et des réunions spontanées ; des éclaircissements et des extensions concernant l'organisateur d'une réunion publique et la possibilité de bénéficier d'une protection juridique en cas de restrictions apportées aux réunions et d'autres violations du droit à la liberté de réunion pacifique. De plus, la procédure visant à restreindre les réunions pacifiques a été modifiée et relève désormais des tribunaux. Le projet de loi peut être considéré comme un pas supplémentaire vers la protection adéquate de la liberté de réunion en Ukraine.

<sup>1</sup> Avis du BIDDH n°: FOA-UKR/144/2009

<sup>2</sup> Lignes directrices sur la liberté de réunion de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise CDL(2010)062.

7. Cela étant, la philosophie du projet de loi à l'examen ne semble pas tenir suffisamment compte de la présomption en faveur de la tenue de réunions ni du principe de proportionnalité. Elle présente un certain nombre d'insuffisances auxquelles il conviendrait de remédier dans un souci de clarté et de respect des normes internationales et européennes applicables. A ce sujet, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH formulent les recommandations essentielles suivantes :

- A. Il conviendrait de réduire le nombre excessif des types et des catégories de réunions qui figurent dans les définitions données dans la loi et de les réviser, mais l'insertion de la définition des réunions « spontanées » et des « contre-réunions » est saluée ;
- B. Le droit des non-ressortissants et des personnes apatrides ainsi que d'autres catégories de personnes d'organiser une réunion pacifique devrait être expressément mentionné;
- C. Le projet de loi devrait obliger les autorités à accuser réception de toute notification immédiatement et par écrit ; la loi devrait expressément indiquer que l'absence de confirmation opportune des autorités vaudra approbation de la réunion ;
- D. Les dispositions relatives aux questions de financement des réunions doivent être clarifiées ; il n'y a aucune raison d'interdire des réunions pacifiques en raison du caractère controversé de leur financement ;
- E. Par principe, tout espace public devrait être considéré comme pouvant accueillir une réunion ; l'interdiction de se réunir à proximité immédiate d'installations à haut risque devrait être limitée aux zones fermées au public ; le projet de loi devrait pour bien faire écarter l'idée de légiférer pour dresser une liste des lieux de réunion interdits ou ajouter une disposition prévoyant une procédure autorisant la modification de la liste des lieux destinés à accueillir des réunions, y compris à l'initiative des individus ;
- F. Le projet de loi devrait définir clairement et limiter les mesures liées à la préservation de l'ordre public et de la sécurité pendant des réunions que les forces de l'ordre peuvent prendre ; il devrait aussi préciser que les agents des forces de l'ordre ne peuvent faire usage de la force qu'en dernier ressort et que cet usage doit être proportionné au but poursuivi et qu'ils doivent le faire de manière à réduire au minimum les dégâts et les blessures ;
- G. Le projet de loi devrait expressément exiger une prise de décision rapide dans le cadre des procédures tant administratives que judiciaires ;
- H. Le projet de loi devrait préciser que l'absence de notification n'entraîne pas automatiquement l'interdiction d'une réunion<sup>3</sup>. La législation devrait indiquer que l'organisateur d'une réunion a la possibilité de corriger toute erreur ou omission relevée par les autorités dans le formulaire soumis ;
- I. Le projet de loi devrait indiquer clairement la responsabilité et les sanctions prévues en cas de non-respect de la loi.

8. Il est aussi important que les améliorations apportées au texte de la loi s'accompagnent de progrès dans l'application de cette dernière, ce qui peut justifier des mesures de sensibilisation et une formation appropriée des autorités compétentes de manière à éviter une lecture par trop restrictive de la loi. En fait, la manière dont la loi est interprétée et appliquée est extrêmement importante du point de vue de sa conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

---

<sup>3</sup> Voir l'avis conjoint de 2009, paragraphe 45.

9. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH restent à la disposition des autorités ukrainiennes pour les aider dans leurs efforts en la matière. Il serait souhaitable de pouvoir rencontrer des représentants du Cabinet des Ministres ainsi que les principaux rédacteurs du projet de loi en vue d'une meilleure compréhension de la manière dont les systèmes administratifs et autres sont appelés à fonctionner.

### III. Normes européennes et internationales sur la liberté de réunion pacifique

10. La liberté de réunion constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et l'une des conditions de base de son progrès et de l'épanouissement de chacun.

11. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH renvoient aussi à leurs Lignes directrices conjointes révisées sur la liberté de réunion pacifique<sup>4</sup> (ci-après dénommées « les Lignes directrices ») qui reflètent les meilleures pratiques internationales et donnent en outre des conseils utiles pour la mise en œuvre des législations nationales sur la liberté de réunion pacifique.

12. Le présent avis porte essentiellement sur le contenu des dispositions du projet de loi. La manière dont le projet de loi est et sera appliqué en pratique par les autorités administratives compétentes, la police et la justice n'est pas examinée. Il convient cependant de souligner que la manière dont la loi est interprétée et appliquée est d'une grande importance pour sa conformité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme. A cet égard, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH souhaitent rappeler que le droit de réunion pacifique ne doit pas être interprété de façon restrictive, mais que tel doit être le cas en revanche de toute restriction qui lui est apportée, et qu'en règle générale, les droits doivent être « pratiques et effectifs », non pas « théoriques ou illusoire »<sup>5</sup>.

### IV. Analyse

13. Le présent avis doit être considéré comme faisant suite à l'avis conjoint de 2009. Il porte sur les questions au sujet desquelles la Commission s'était montrée critique dans son avis précédent.

#### Articles 1 et 2 - Champ d'application et définitions

14. L'article 1 définit neuf types différents de réunions (manifestation, réunion, contre-réunion, rassemblement, réunion pacifique, réunion pacifique simultanée, piquet de grève, défilé et réunion pacifique spontanée) et le mot « citoyen ». Il convient de se féliciter de l'ajout dans cette disposition des définitions des « réunions spontanées » et des « contre-réunions ». De plus, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se félicitent de l'insertion d'un nouvel article qui souligne l'obligation positive des pouvoirs publics de faciliter la tenue de réunions spontanées (article 13).

15. Cela étant, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH demeurent préoccupés par le nombre excessif de catégories de manifestations<sup>6</sup>. Cette approche a été critiquée en ce sens qu'elle ne parvient pas à cristalliser une série de caractéristiques générales que présentent toutes les réunions publiques, ce qui dénature la liberté de réunion en tant qu'élément fondamental d'une démocratie qui fonctionne en la réduisant au droit d'organiser certains types d'événements définis de manière étroite. En fait, certains des mots définis à l'article premier ne sont plus jamais utilisés dans le projet de loi (« manifestation », « rassemblement », « piquet de grève », « défilé »). Leur définition ne semble obéir à aucun objectif précis dans le projet de loi. Ce projet n'indique pas que tous les types définis de réunions pacifiques sont en principe autorisés bien que l'article 2 dispose que le projet de loi « régit les relations sociales », lesquelles ne sont pas définies.

<sup>4</sup> Lignes directrices, 2<sup>e</sup> édition (CDL-AD (2010)020).

<sup>5</sup> Voir CDL-AD (2006) 034, avis sur la loi relative à la liberté de réunion en Azerbaïdjan, paragraphe 5.

<sup>6</sup> Voir l'avis conjoint de 2009, paragraphes 20 à 24.

16. Il est recommandé de supprimer ces définitions des différentes catégories d'événements et de modifier celle de la réunion pacifique pour préciser qu'elle englobe tous les types de rassemblements, réunions, défilés, manifestations et piquets de grève, qui sont tous des réunions publiques. Le projet de loi devrait expressément indiquer que toutes les réunions pacifiques sont autorisées sous réserve des exclusions légales spécifiques fondées sur les restrictions prévues à l'article 11.2 de la CEDH.

17. De plus, comme il est recommandé dans l'avis de 2009, la définition de la réunion pacifique devrait être modifiée pour préciser qu'elle ne s'applique qu'aux réunions publiques en plein air dans des lieux publics, ce qui pourrait aussi être rappelé à l'article 2 en insistant sur le fait que les réunions tenues sur des propriétés privées sont exclues du champ de la loi.

18. L'article 1 paragraphe 1 définit les « citoyens » comme les citoyens d'Ukraine et les personnes étrangères et apatrides qui « *résident en Ukraine sur des bases légales* », ce qui doit être interprété comme signifiant « *résidant légalement en Ukraine* ». Cette définition est pertinente au regard des articles 4 et 5 du projet de loi qui exigent que la plupart des organisateurs de réunions soient des citoyens et énoncent leurs droits et leurs obligations. Elle présente aussi un intérêt au regard de l'article 6 du projet de loi qui confère des droits aux citoyens participant à une réunion. L'article 1 de la CEDH exige que « *[l]es Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis ... [dans la] ... Convention* ». En conséquence, la liberté ou le droit d'organiser une réunion pacifique doit pouvoir être exercé en toute égalité par tous et ne devrait pas dépendre de la résidence légale d'une personne en Ukraine. Les étrangers et les apatrides sur le territoire de l'Ukraine qui souhaitent se réunir pacifiquement devraient être autorisés à le faire. Comme la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE l'ont fait observer en relation avec la loi du canton de Sarajevo sur les réunions publiques (Bosnie-Herzégovine), « *Bien que l'article 16 de la CEDH autorise expressément les restrictions à l'activité politique des étrangers, le contenu de cette disposition est contestable, et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe demande de longue date sa modification afin qu'elle exclue les restrictions actuellement autorisées concernant les articles 10 et 11 de la CEDH*<sup>7</sup>. D'après les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH, l'application de l'article 16 de la CEDH devrait être limitée aux propos de non-ressortissants qui menacent directement la sécurité nationale (paragraphe 55). Une approche plus libérale n'opérant aucune distinction entre les nationaux et les non-nationaux est aujourd'hui fréquente en Europe »<sup>8</sup>.

19. Il est donc recommandé de reformuler la définition du mot « citoyen » en tenant compte de cette position.

20. D'après l'article 2 du projet de loi, certains types de rassemblements sont exclus du champ d'application de la loi. A cet égard, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH font observer que l'exclusion de « réunions d'électeurs en présence de candidats » n'a pas été étendue à « toutes les réunions liées aux élections » comme il était recommandé dans l'avis conjoint de 2009. Une loi générale sur les réunions devrait inclure celles qui ont un lien avec les campagnes électorales, l'organisation d'événements publics faisant partie intégrante de ces campagnes. En conséquence, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH retirèrent leur recommandation de modifier cette disposition de manière à assurer que les rassemblements d'employés, les réunions d'organes de direction statutaires, les associations de citoyens, les réunions d'électeurs en présence de candidats à un siège parlementaire et de députés élus ou de candidats à la Présidence de l'Ukraine organisés dans des lieux publics, soient protégés par le projet de loi ou par tout autre texte législatif éventuellement spécifié dans le projet de loi. Et

<sup>7</sup> Rec. 799 (1977) relative aux droits et au statut politiques des étrangers, paragraphe 10c.

<sup>8</sup> CDL-AD(2010)016, paragraphe 46 ; voir également la Cour européenne des droits de l'homme, *Piermont c. France* (arrêt du 27 avril 1995, paragraphes 60 et suivants).

ce, tout en assurant ses dispositions primant sur toute autre réglementation ayant trait aux réunions et pouvant être plus restrictives que le projet de loi existant.

21. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2009, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se félicitent qu'il ne soit pas jugé souhaitable de réglementer certains types d'événements. Il convient toutefois d'observer que l'exclusion de certaines des catégories de réunions du champ de la loi à l'article 2 (par exemple, « les rassemblements organisés à des fins de loisirs » ou « de divertissement public ») peut nuire à la clarté et à la prévisibilité de la loi. Par exemple, les organisateurs de réunions peuvent penser que leur réunion relève de la catégorie des loisirs ou du divertissement public et donc qu'aucune notification n'est nécessaire. Les autorités pourraient cependant avoir un point de vue différent, estimant qu'une réunion donnée n'a ni un but récréatif ni un but de divertissement public et donc la soumettre à l'obligation de notification et aux autres conditions fixées dans la loi. Il est donc recommandé de poursuivre la réflexion sur la définition de ces exclusions de manière à définir avec précision les événements non réglementés et à réduire les possibilités d'interprétations contradictoires.

#### Article 3 – Législation de l'Ukraine sur les réunions pacifiques

22. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2009, l'expression « autres lois de l'Ukraine » (dans la version précédente « autres textes législatifs ») employée à l'article 3 du projet de loi est relativement vague et peut aussi être interprétée comme incluant le droit dérivé. Conformément à l'article 92.1 de la Constitution ukrainienne, « les droits et libertés de l'homme et du citoyen » ainsi que les garanties de ces droits et libertés sont déterminés exclusivement par les lois. Il est par conséquent recommandé que le projet de loi mentionne exclusivement la loi.

#### Article 4 - Organismes d'événements pacifiques

23. Conformément au projet de loi, l'organisateur d'une réunion pacifique est « *un citoyen, une association de citoyens, un bureau, une entreprise, un établissement ou une organisation* ». Comme indiqué ci-dessus, les étrangers et les apatrides devraient aussi être autorisés à participer à une réunion pacifique et à l'organiser.

24. L'article 4 révisé dispose désormais à juste titre que les mineurs peuvent aussi faire office d'organismes, ce dont il faut se féliciter même s'ils sont assujettis à certaines restrictions. Ils doivent en effet obtenir le consentement écrit de leurs parents ou des personnes dont ils sont à la charge. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH tiennent à rappeler que les enfants ont aussi des droits et des intérêts légitimes qui peuvent être différents de ceux de leurs parents ou des personnes dont ils sont à la charge. Comme on peut penser qu'à l'âge de 14 ans les enfants ont déjà une certaine capacité juridique et maturité intellectuelle, l'obtention du consentement écrit des parents ou des personnes dont ils sont à la charge ne devrait pas être obligatoire dans tous les cas. Il est ainsi recommandé de supprimer la phrase qui exige que les réunions organisées par des mineurs de moins de 14 ans le soient « en vue de protéger leurs droits ». Ce membre de phrase peut imposer des restrictions au contenu du droit de se réunir pacifiquement et les jeunes devraient pouvoir organiser des réunions à toute fin légale.

25. Le projet de loi examiné interdit toujours à certaines catégories de personnes d'organiser des réunions pacifiques. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2009, « *Les personnes incapables juridiquement ne doivent pas se voir refuser ce droit d'une manière absolue. En effet, dans de nombreux cas les problèmes sur lesquels elles souhaiteront attirer l'attention ont peu de chances d'être soulevés par un autre groupe et elles doivent donc recevoir à cette fin toute l'aide nécessaire* »<sup>9</sup>. De même, s'il est reconnu qu'une condamnation peut être assortie de la privation de plusieurs droits civiques dans certains systèmes juridiques, cette privation doit être proportionnée. Le fait d'interdire, à l'article 4, aux détenus, aux personnes placées en détention administrative ou en garde à vue, y compris aux personnes en détention provisoire, d'organiser un quelconque événement sans tenir compte des effets négatifs d'une infraction pénale ne peut en aucun cas être considéré comme une privation proportionnée. Ces

<sup>9</sup> Voir l'avis conjoint de 2009, paragraphe 29.

personnes ont aussi des droits et des intérêts légitimes et doivent avoir la possibilité d'exprimer leur opinion<sup>10</sup>. Il est donc recommandé de reformuler cette disposition de manière à permettre à l'autorité compétente d'imposer des restrictions aux réunions organisées par des détenus au cas par cas.

26. Le projet de loi devrait comporter une présomption en faveur de la tenue d'une réunion également dans ces cas ; toute interdiction d'une telle réunion ne devrait être possible que lorsque la situation le justifie, par exemple comme le prévoit l'article 11.2 de la CEDH pour des raisons de sécurité nationale ou de défense de l'ordre public.

#### Article 5 – Droits et obligations d'un organisateur de réunions pacifiques

27. Il est positif que cette disposition n'impose plus aux organisateurs de réunions publiques de responsabilités en matière de maintien de l'ordre.

28. Toutefois, la phrase « [un organisateur peut faire] de la publicité en faveur d'une réunion pacifique dans les médias et au moyen de dépliants, d'affiches, de banderoles, de slogans ou sous toute autre forme non interdite par la loi » a été conservée dans cet article, ce qui pourrait laisser supposer que ces activités seraient illégales hors du cadre du projet de loi. Il est recommandé de supprimer cette phrase. Il en va de même du droit accordé aux organisateurs d'«[o]rganiser la collecte de dons volontaires, les signatures de résolutions, demandes et autres appels publics de citoyens » et du droit « de formuler et de présenter des demandes, des plaintes et d'autres formes de recours aux organes du pouvoir exécutif et l'autonomie locale ». Il est donc également recommandé de supprimer ces membres de phrase dans le projet de loi. Dans la mesure où ces questions peuvent appeler une réglementation, elles ne sont pas directement pertinentes en regard d'une loi concernant les réunions pacifiques.

29. Il est aussi recommandé d'insérer les mots « de façon disproportionnée » dans la phrase relative aux obstacles opposés à la circulation automobile et la libre circulation des citoyens : les réunions publiques (et les constructions temporaires) peuvent parfois « entraver » légitimement la circulation automobile et la liberté de circulation à condition de ne pas empiéter de manière disproportionnée sur ces autres droits.

#### Article 6 – Droits et obligations des participants à une réunion pacifique

30. L'article 6 semble donner aux participants la possibilité de prendre part au processus de prise de décision de la réunion. Pour autant que cette lecture de l'intention qui sous-tend l'article soit la bonne, cela va dans le sens d'un processus décisionnel régissant les activités d'une réunion dans son ensemble. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sont d'avis que le gouvernement ne devrait pas décider (au moyen d'un article) de la manière dont les organisateurs et les participants devraient prendre les décisions en interne. Les organisateurs de la réunion devraient être responsables du processus décisionnel. Il est donc recommandé de réviser cet article.

#### Articles 7 et 8 - Notification de la tenue d'une réunion pacifique

31. Dans l'avis conjoint de 2006, le délai de cinq jours pour notifier la réunion était jugé « inhabituellement long ». Le précédent projet de loi sur l'organisation et le déroulement d'événements pacifiques de l'Ukraine a donc supprimé cette exigence. Dans leur avis conjoint de 2009, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont recommandé un délai précis afin d'éviter que les autorités ne décident de façon arbitraire de ce qu'est un « délai raisonnable ». L'article 7 révisé du projet de loi examiné dispose qu'il incombe à (aux) l'organisateur(s) de

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, paragraphe 30.

notifier par écrit à l'autorité compétente la tenue d'une réunion au plus tard quatre jours ouvrables avant le début de cette réunion. Même si un délai de quatre jours ouvrables est long par rapport à ce qu'exigent certains autres pays, il est acceptable.

32. La notification de la tenue d'une réunion pacifique est tenue pour acquise le jour de sa réception par l'organe compétent du pouvoir exécutif ou par un organe de l'autonomie locale. Il est recommandé de privilégier la date à laquelle la notification a été soumise et/ou celle à laquelle elle a été envoyée plutôt que la date d'arrivée de la notification en raison de retards involontaires imputables aux services postaux.

33. Le nombre approximatif de participants doit également être notifié (article 8), ce qui est sans doute possible dans certains cas, mais un organisateur peut aussi se méprendre même s'il a donné la meilleure estimation possible. Aucune conséquence ne devrait en découler pour la manifestation sauf en cas de raisons légitimes d'imposer des restrictions conformément à l'article 11.2 de la CEDH. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de nouveau d'indiquer expressément dans le projet de loi que l'absence de notification n'entraîne pas automatiquement l'interdiction d'une réunion<sup>11</sup>. La loi devrait en fait préciser la responsabilité encourue en cas de divergence par rapport à la notification soumise. La législation pourrait préciser, à toutes fins utiles, qu'en premier lieu, l'organisateur de la réunion aura la possibilité de corriger toute erreur ou omission relevée par les autorités dans le formulaire soumis. Dans son avis conjoint de 2009, la Commission de Venise a recommandé au paragraphe 46 : « [i]l devrait être mentionné expressément, dans le projet de loi, que les organisateurs ont à tout moment la possibilité de réparer les manquements de leur notification, jusqu'au début de la réunion ». Cette disposition devrait figurer dans ce projet de loi.

34. Le projet de loi devrait aussi exiger que l'autorité compétente accuse réception par écrit de la notification, en confirmant que l'organisateur de la réunion a rempli l'obligation de notification, et ce dans tous les cas et pas seulement « à la demande de l'organisateur », comme le prévoit actuellement l'article 12.

35. L'obligation de produire certains documents, énoncée à l'article 8 paragraphe 3, risque en outre d'être excessivement bureaucratique et contraignante d'où la recommandation de la supprimer.

#### Article 9 - Dispositions relatives à la tenue d'une réunion pacifique

36. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH évaluent de nouveau positivement l'article 9 qui prévoit la possibilité générale de tenir des réunions pacifiques « *en tout lieu adapté à cet usage* » et « *à toute heure de la journée* ». Il faut aussi se féliciter de la suppression de l'interdiction générale de tenir des réunions à proximité d'objets à haut risque.

37. Cela étant, certaines définitions données dans cette liste (en particulier l'article 9 paragraphes 1.1), 2) et 4)) ne sont pas libellées de manière à pouvoir être interprétées clairement. L'étendue des lieux interdits n'est pas clairement définie. Ces dispositions devraient donc être modifiées. Pour ce qui est de l'interdiction des réunions publiques à proximité d'installations de production dangereuses, d'installations soumises à des règles de sécurité, et d'autres objets à haut risque, l'interdiction devrait se limiter aux lieux fermés au public et dont on peut supposer qu'ils sont clôturés. Si le lieu à haut risque est ouvert au public, il ne semble pas justifié d'exclure la tenue d'une réunion publique pacifique dans ce lieu. De même, les dispositions de l'article 9.2 semblent justifier de manière excessivement large l'interdiction d'événements : par exemple, la phrase « actions compromettant le fonctionnement normal » d'un bureau pourrait être interprétée de manière arbitraire. Il est donc recommandé de revoir l'article 9 compte tenu de cette position. Comme avec l'article 5 (ci-dessous), un amendement possible pourrait consister à insérer le mot « de manière disproportionnée » à l'article 9.2 de manière à le libeller comme suit : « faire obstacle de manière disproportionnée

---

<sup>11</sup> Voir l'avis conjoint de 2009, paragraphe 45.



au libre passage » et « compromettre de manière disproportionnée leur fonctionnement normal ».

38. De plus, cette disposition indique « n'est pas autorisé », ce qui suppose une limitation disproportionnée de l'exercice de la liberté de réunion par l'exclusion virtuelle de l'utilisation du critère de proportionnalité au cas par cas. L'objectif d'une réunion est souvent étroitement lié à un lieu donné. La liberté de réunion inclut le droit de tenir la réunion à portée « de vue et d'ouïe » de sa cible. Une disposition permettant une plus grande souplesse dans la prise de décision par les autorités compétentes serait préférable.

39. En ce qui concerne l'article 9 paragraphe 1.5), alinéa 2 en particulier, le projet de loi peut être interprété comme laissant entendre que les autorités peuvent inclure des lieux qui ne figurent pas dans les cinq catégories recensées aux points 1 à 5 de l'article 9 paragraphe 1. De fait, la nécessité de cette phrase générale est douteuse, car la palette des lieux est claire. La seule restriction légitime à la tenue d'une réunion dans un lieu donné concerne les sites et installations dangereux à proximité du public. Toutefois, si l'article 9 paragraphe 1.5), alinéa 2 est conservé, il devrait au moins prévoir une procédure permettant de modifier la liste des lieux destinés à accueillir des réunions, y compris à l'initiative d'individus, au cas où la liste serait trop limitée.

#### Article 10 – Agitation préliminaire

40. L'article 10 révisé du projet de loi a supprimé une restriction indirecte du droit de réunion pacifique, à savoir l'interdiction d'organiser une agitation préliminaire sous forme d'un événement pacifique. Cela étant, son paragraphe 3 qui interdit l'agitation sous une forme qui « *insulte et compromet l'honneur et la dignité de l'homme et du citoyen* » est conservé dans le projet de loi. Le contenu des dépliants et autres documents relatifs à une réunion ou diffusés lors d'une réunion ne devrait pas relever de ce projet de loi. Le membre de phrase cité est contraire à la jurisprudence établie de la Convention européenne qui autorise l'expression d'idées pouvant choquer, offenser ou perturber une partie de l'opinion publique.

#### Article 11 - Soutien logistique

41. L'article 11 interdit toujours aux entreprises, aux institutions et aux organisations publiques ainsi qu'aux étrangers et aux apatrides de financer des réunions. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2009, cette interdiction risque de considérablement amoindrir la capacité de ces personnes d'organiser des réunions publiques. En fait, d'après l'article 1, les ressortissants étrangers et les personnes apatrides résidant en Ukraine sont autorisés à participer à des réunions pacifiques et ils devraient aussi être autorisés à en organiser (voir ci-dessus, le paragraphe 18) et à apporter des contributions.

42. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH réitèrent leur recommandation de donner aux autorités compétentes des indications suffisantes quant aux répercussions que pourrait avoir un tel financement de manière à veiller à ce que le projet de loi n'interdise pas aux institutions de financer des activités de prise de parole, sauf si ce financement est secret<sup>12</sup>.

#### Articles 12 à 14 - Responsabilités de l'exécutif, des collectivités locales et des organes des forces de l'ordre

43. La nouvelle version révisée des articles 12 et 13 fait suite à certaines des préoccupations exprimées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH dans leur avis conjoint de 2009. Un certain nombre d'insuffisances demeurent. Comme indiqué ci-dessus, le projet de loi devrait exiger de l'autorité compétente qu'elle accuse réception par écrit de la notification, immédiatement et dans tous les cas (voir ci-dessus, paragraphe 26). De plus, l'obligation de

---

<sup>12</sup> Voir CDL-AD(2009)052, paragraphe 57.

garantir l'ordre public et la sécurité des personnes ainsi que le respect de la loi lors d'un événement est superflue, car elle incombe aux forces de l'ordre (mentionnée à l'article 14 paragraphe 2) et non aux collectivités locales.

44. Si l'insertion d'un article distinct sur les responsabilités des forces de l'ordre est certainement opportun (article 14), la Commission et l'OSCE/BIDDH font observer que le projet de loi a fait disparaître *toutes les dispositions* relatives à la dispersion des réunions. Le rôle des forces de l'ordre pendant une réunion peut être, lorsque la situation sur le terrain se détériore (des participants peuvent par exemple commencer à user de la violence ou inciter à son usage imminent), d'imposer des restrictions ou de disperser une réunion. Ce faisant, les forces de l'ordre devraient d'abord tenir compte de leur devoir de faciliter l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique<sup>13</sup>. Le projet de loi actuel se borne cependant à renvoyer à la loi de l'Ukraine sur la milice en tant que loi applicable pour prendre « *d'autres mesures liées au maintien de la paix et de la sécurité des citoyens lors de la tenue d'une réunion* » (article 14, paragraphe 1.5)). Il n'est pas possible, sans la législation mentionnée, de savoir si ce renvoi et la législation applicable assurent une protection suffisante des libertés et des droits fondamentaux. Dans un souci de transparence maximale, il pourrait être utile d'ajouter une disposition à cet effet dans le projet de loi. Quoiqu'il en soit, il est essentiel que des expressions comme « *autres mesures liées au maintien de la paix et de la sécurité* », que la police est autorisée à prendre conformément à l'article 14, soient clairement définies et circonscrites. Le projet de loi devrait aussi préciser que les responsables ne peuvent faire usage de la force qu'en dernier recours, proportionnellement au but poursuivi et de façon à réduire au minimum les dégâts et les blessures. A ce sujet, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH renvoient aussi aux principes généraux de bonne pratique relatifs au maintien de l'ordre dans les réunions (Lignes directrices, paragraphes 149 à 171).

#### Article 15 - Restrictions du droit de réunion pacifique

45. L'article 15 révisé sur les restrictions à l'exercice du droit de réunion pacifique exige désormais que ces restrictions soient imposées « *par les tribunaux conformément à la loi et uniquement dans l'intérêt de la sécurité nationale et de la sûreté publique en vue d'éviter des troubles ou des infractions, de protéger la santé publique ou les droits et les libertés d'autrui* » (article 15, paragraphe 1). Lorsqu'elle décide de faire appel devant une juridiction, l'autorité compétente doit en informer l'organisateur d'une réunion pacifique « *sans retard et dans un délai de 24 heures* » (article 15, paragraphe 2).

46. Seuls les tribunaux sont habilités à imposer des restrictions au droit de réunion et uniquement pour les motifs précis énumérés dans la loi, ce qui est positif ; la loi doit toutefois être interprétée conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. En particulier toute restriction de ce type doit reposer sur des éléments factuels, concrets et objectifs. Il faut en outre souligner que l'organisateur devrait toujours être entendu par le tribunal avant que ce dernier ne se prononce sur l'interdiction, et la procédure de révision devrait être « *rapide afin que l'affaire puisse être entendue et que la décision du tribunal puisse être publiée avant la date prévue de l'événement* »<sup>14</sup>.

47. En ce qui concerne la révision, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH rappellent les Lignes directrices selon lesquelles la procédure de révision « *doit être rapide afin que l'affaire puisse être entendue et que la décision du tribunal puisse être publiée avant la date prévue de l'événement. Pour accélérer la procédure, les tribunaux devraient être tenus de donner la priorité aux recours concernant des restrictions à la tenue de réunions* » (paragraphe 138).

<sup>13</sup> Voir les Lignes directrices, paragraphe 145.

<sup>14</sup> Voir les Lignes directrices, paragraphe 138.

48. Il est recommandé d'ajouter à l'article 15 paragraphe 3 une disposition exigeant des tribunaux qu'ils se prononcent définitivement dans les 48 heures. Le projet de loi devrait aussi prévoir la possibilité d'obtenir une injonction préliminaire lorsque le tribunal n'est pas en mesure de rendre une décision finale avant la date prévue de la réunion<sup>15</sup>.

#### Article 16 - Réexamen et recours

49. Le projet de loi prévoit la possibilité d'un recours administratif ou judiciaire contre les décisions, actes ou omissions des organes du pouvoir exécutif. Les procédures administratives et judiciaires devraient être suffisamment rapides pour que l'organisateur ait connaissance de la décision définitive avant la date notifiée de la réunion.

#### Article 18 – Responsabilité en cas de violation du droit à la liberté de réunion pacifique

50. Cette disposition prévoit que les personnes qui ne respectent pas « les dispositions de la présente loi » engagent leur « responsabilité disciplinaire, administrative, civile et pénale conformément à la loi ». Il conviendrait d'avoir de plus amples informations sur les autres textes législatifs qui imposent une responsabilité administrative, civile ou pénale et sur la manière dont ils sont appliqués dans la pratique. Sous sa forme actuelle, la législation ne précise pas les conséquences du non-respect de telle ou telle disposition. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'indiquer clairement la responsabilité encourue en cas de non-respect de l'une ou l'autre disposition de la loi, de prévoir expressément une sanction maximale et de faire en sorte, dans tous les cas, que les sanctions prévues soient rigoureusement proportionnées à la nature de l'infraction, car la manière dont les autorités compétentes appliquent la loi dans la pratique pourrait dissuader la population de se prévaloir du droit à la liberté de réunion pacifique. Il est toutefois impossible de formuler d'autres observations sans ces informations complémentaires.

---

<sup>15</sup> Voir les Lignes directrices, paragraphe 138.



Strasbourg, Varsovie, le 19 octobre 2010

**CDL-AD(2010)033**  
**Or.anglais**

**Avis n°592/2010**

**Avis du BIDDH n°: FOA – UKR/168/2010 (MA)**

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

**AVIS CONJOINT**

**SUR LA LOI CONCERNANT  
LES RÉUNIONS PACIFIQUES**

**EN UKRAINE**

**de**

**LA COMMISSION DE VENISE  
et  
de l'OSCE/BIDDH**

**adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 84<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 15-16 octobre 2010)**

**sur la base des observations de**

**M<sup>me</sup> Finola FLANAGAN (membre, Irlande)**  
**M. Christopher GRABENWARTER (membre, Autriche)**  
**M. Hubert HAENEL (membre suppléant, France)**  
**M. David GOLDBERGER (membre du groupe consultatif de  
l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion)**  
**M. Michael HAMILTON (membre du groupe consultatif de  
l'OSCE/BIDDH)**  
**M. Neil JARMAN (membre du groupe consultatif de l'OSCE/BIDDH)**

## I. Introduction

1. Dans une lettre datée du 14 juillet 2010, M. Volodymyr Lytvyn, président de la Verkhovna Rada d'Ukraine, a sollicité l'avis des experts de la Commission de Venise, conjointement avec l'OSCE/BIDDH, au sujet du projet de loi de l'Ukraine concernant les réunions pacifiques (CDL(2010)081).

2. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont eu l'occasion d'évaluer des versions antérieures de ce projet de loi. En 2006, elles ont adopté un avis conjoint sur le projet de loi concernant les réunions pacifiques en Ukraine (CDL-AD(2006)033), dans lequel elles ont estimé que la loi était excessivement détaillée et qu'un certain nombre d'amendements s'imposaient pour la rendre pleinement conforme aux normes applicables. En 2007 et 2008, le nouveau projet de loi de l'Ukraine sur l'organisation et le déroulement d'événements pacifiques en Ukraine a été élaboré par les autorités ukrainiennes. En mai 2009, il a été présenté au parlement qui l'a adopté en première lecture le 3 juin 2009. Cette version révisée de la loi a de nouveau été envoyée à la Commission de Venise et à l'OSCE/BIDDH pour une analyse juridique.

3. Un nouvel avis conjoint relatif à cette loi a été adopté en décembre 2009 (CDL-AD(2009)052)<sup>1</sup>. Dans cet avis, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH estimaient que tout en s'efforçant d'établir, pour l'exercice de la liberté de réunion pacifique, un cadre juridique compatible avec les normes internationales, le nouveau projet de loi de l'Ukraine sur l'organisation de déroulement d'événements pacifiques comportait des dispositions auxquelles il manquait des normes claires pour guider les prises de décision publiques. Il était recommandé dans l'avis d'accorder une plus grande attention aux Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion<sup>2</sup> qui couvrent tout le domaine de la législation et des pratiques sur ce sujet.

4. Le projet de loi de l'Ukraine concernant les réunions pacifiques qui est examiné a été élaboré compte tenu de ces préoccupations. Il sera évalué apprécié sur la base des normes internationales et européennes sur la liberté de réunion pacifique ainsi que de l'avis conjoint susmentionné relatif au projet de loi sur l'organisation et le déroulement d'événements pacifiques de l'Ukraine (ci-après dénommé « l'avis conjoint de 2009 »).

5. Le présent avis a été élaboré sur la base des observations de M<sup>me</sup> Finola Flanagan et de MM. Christopher Grabenwarter et Hubert Haenel pour la Commission de Venise et de MM. David Goldberger, Michael Hamilton et Neil Jarman pour le groupe consultatif de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 84<sup>e</sup> session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010).

## II. Résumé

6. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se félicitent du nouveau projet de loi de l'Ukraine concernant les réunions pacifiques (ci-après dénommé « le projet de loi ») à l'examen, qui tient compte de la plupart des suggestions formulées dans leur avis conjoint de 2009, dont la modification du titre qui ne mentionne plus désormais que les « réunions pacifiques », la reconnaissance des réunions simultanées, des contre-manifestations et des réunions spontanées ; des éclaircissements et des extensions concernant l'organisateur d'une réunion publique et la possibilité de bénéficier d'une protection juridique en cas de restrictions apportées aux réunions et d'autres violations du droit à la liberté de réunion pacifique. De plus, la procédure visant à restreindre les réunions pacifiques a été modifiée et relève désormais des tribunaux. Le projet de loi peut être considéré comme un pas supplémentaire vers la protection adéquate de la liberté de réunion en Ukraine.

<sup>1</sup> Avis du BIDDH n°: FOA-UKR/144/2009

<sup>2</sup> Lignes directrices sur la liberté de réunion de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise CDL(2010)062.

7. Cela étant, la philosophie du projet de loi à l'examen ne semble pas tenir suffisamment compte de la présomption en faveur de la tenue de réunions ni du principe de proportionnalité. Elle présente un certain nombre d'insuffisances auxquelles il conviendrait de remédier dans un souci de clarté et de respect des normes internationales et européennes applicables. A ce sujet, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH formulent les recommandations essentielles suivantes :

- A. Il conviendrait de réduire le nombre excessif des types et des catégories de réunions qui figurent dans les définitions données dans la loi et de les réviser, mais l'insertion de la définition des réunions « spontanées » et des « contre-réunions » est saluée ;
- B. Le droit des non-ressortissants et des personnes apatrides ainsi que d'autres catégories de personnes d'organiser une réunion pacifique devrait être expressément mentionné;
- C. Le projet de loi devrait obliger les autorités à accuser réception de toute notification immédiatement et par écrit ; la loi devrait expressément indiquer que l'absence de confirmation opportune des autorités vaudra approbation de la réunion ;
- D. Les dispositions relatives aux questions de financement des réunions doivent être clarifiées ; il n'y a aucune raison d'interdire des réunions pacifiques en raison du caractère controversé de leur financement ;
- E. Par principe, tout espace public devrait être considéré comme pouvant accueillir une réunion ; l'interdiction de se réunir à proximité immédiate d'installations à haut risque devrait être limitée aux zones fermées au public ; le projet de loi devrait pour bien faire écarter l'idée de légiférer pour dresser une liste des lieux de réunion interdits ou ajouter une disposition prévoyant une procédure autorisant la modification de la liste des lieux destinés à accueillir des réunions, y compris à l'initiative des individus ;
- F. Le projet de loi devrait définir clairement et limiter les mesures liées à la préservation de l'ordre public et de la sécurité pendant des réunions que les forces de l'ordre peuvent prendre ; il devrait aussi préciser que les agents des forces de l'ordre ne peuvent faire usage de la force qu'en dernier ressort et que cet usage doit être proportionné au but poursuivi et qu'ils doivent le faire de manière à réduire au minimum les dégâts et les blessures ;
- G. Le projet de loi devrait expressément exiger une prise de décision rapide dans le cadre des procédures tant administratives que judiciaires ;
- H. Le projet de loi devrait préciser que l'absence de notification n'entraîne pas automatiquement l'interdiction d'une réunion<sup>3</sup>. La législation devrait indiquer que l'organisateur d'une réunion a la possibilité de corriger toute erreur ou omission relevée par les autorités dans le formulaire soumis ;
- I. Le projet de loi devrait indiquer clairement la responsabilité et les sanctions prévues en cas de non-respect de la loi.

8. Il est aussi important que les améliorations apportées au texte de la loi s'accompagnent de progrès dans l'application de cette dernière, ce qui peut justifier des mesures de sensibilisation et une formation appropriée des autorités compétentes de manière à éviter une lecture par trop restrictive de la loi. En fait, la manière dont la loi est interprétée et appliquée est extrêmement importante du point de vue de sa conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

---

<sup>3</sup> Voir l'avis conjoint de 2009, paragraphe 45.

9. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH restent à la disposition des autorités ukrainiennes pour les aider dans leurs efforts en la matière. Il serait souhaitable de pouvoir rencontrer des représentants du Cabinet des Ministres ainsi que les principaux rédacteurs du projet de loi en vue d'une meilleure compréhension de la manière dont les systèmes administratifs et autres sont appelés à fonctionner.

### **III. Normes européennes et internationales sur la liberté de réunion pacifique**

10. La liberté de réunion constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et l'une des conditions de base de son progrès et de l'épanouissement de chacun.

11. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH renvoient aussi à leurs Lignes directrices conjointes révisées sur la liberté de réunion pacifique<sup>4</sup> (ci-après dénommées « les Lignes directrices ») qui reflètent les meilleures pratiques internationales et donnent en outre des conseils utiles pour la mise en œuvre des législations nationales sur la liberté de réunion pacifique.

12. Le présent avis porte essentiellement sur le contenu des dispositions du projet de loi. La manière dont le projet de loi est et sera appliqué en pratique par les autorités administratives compétentes, la police et la justice n'est pas examinée. Il convient cependant de souligner que la manière dont la loi est interprétée et appliquée est d'une grande importance pour sa conformité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme. A cet égard, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH souhaitent rappeler que le droit de réunion pacifique ne doit pas être interprété de façon restrictive, mais que tel doit être le cas en revanche de toute restriction qui lui est apportée, et qu'en règle générale, les droits doivent être « pratiques et effectifs », non pas « théoriques ou illusoire »<sup>5</sup>.

### **IV. Analyse**

13. Le présent avis doit être considéré comme faisant suite à l'avis conjoint de 2009. Il porte sur les questions au sujet desquelles la Commission s'était montrée critique dans son avis précédent.

#### Articles 1 et 2 - Champ d'application et définitions

14. L'article 1 définit neuf types différents de réunions (manifestation, réunion, contre-réunion, rassemblement, réunion pacifique, réunion pacifique simultanée, piquet de grève, défilé et réunion pacifique spontanée) et le mot « citoyen ». Il convient de se féliciter de l'ajout dans cette disposition des définitions des « réunions spontanées » et des « contre-réunions ». De plus, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se félicitent de l'insertion d'un nouvel article qui souligne l'obligation positive des pouvoirs publics de faciliter la tenue de réunions spontanées (article 13).

15. Cela étant, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH demeurent préoccupés par le nombre excessif de catégories de manifestations<sup>6</sup>. Cette approche a été critiquée en ce sens qu'elle ne parvient pas à cristalliser une série de caractéristiques générales que présentent toutes les réunions publiques, ce qui dénature la liberté de réunion en tant qu'élément fondamental d'une démocratie qui fonctionne en la réduisant au droit d'organiser certains types d'événements définis de manière étroite. En fait, certains des mots définis à l'article premier ne sont plus jamais utilisés dans le projet de loi (« manifestation », « rassemblement », « piquet de grève », « défilé »). Leur définition ne semble obéir à aucun objectif précis dans le projet de loi. Ce projet n'indique pas que tous les types définis de réunions pacifiques sont en principe autorisés bien que l'article 2 dispose que le projet de loi « régit les relations sociales », lesquelles ne sont pas définies.

<sup>4</sup> Lignes directrices, 2<sup>e</sup> édition (CDL-AD (2010)020).

<sup>5</sup> Voir CDL-AD (2006) 034, avis sur la loi relative à la liberté de réunion en Azerbaïdjan, paragraphe 5.

<sup>6</sup> Voir l'avis conjoint de 2009, paragraphes 20 à 24.

16. Il est recommandé de supprimer ces définitions des différentes catégories d'événements et de modifier celle de la réunion pacifique pour préciser qu'elle englobe tous les types de rassemblements, réunions, défilés, manifestations et piquets de grève, qui sont tous des réunions publiques. Le projet de loi devrait expressément indiquer que toutes les réunions pacifiques sont autorisées sous réserve des exclusions légales spécifiques fondées sur les restrictions prévues à l'article 11.2 de la CEDH.

17. De plus, comme il est recommandé dans l'avis de 2009, la définition de la réunion pacifique devrait être modifiée pour préciser qu'elle ne s'applique qu'aux réunions publiques en plein air dans des lieux publics, ce qui pourrait aussi être rappelé à l'article 2 en insistant sur le fait que les réunions tenues sur des propriétés privées sont exclues du champ de la loi.

18. L'article 1 paragraphe 1 définit les « citoyens » comme les citoyens d'Ukraine et les personnes étrangères et apatrides qui « *résident en Ukraine sur des bases légales* », ce qui doit être interprété comme signifiant « *résidant légalement en Ukraine* ». Cette définition est pertinente au regard des articles 4 et 5 du projet de loi qui exigent que la plupart des organisateurs de réunions soient des citoyens et énoncent leurs droits et leurs obligations. Elle présente aussi un intérêt au regard de l'article 6 du projet de loi qui confère des droits aux citoyens participant à une réunion. L'article 1 de la CEDH exige que « *[l]es Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis ... [dans la] ... Convention* ». En conséquence, la liberté ou le droit d'organiser une réunion pacifique doit pouvoir être exercé en toute égalité par tous et ne devrait pas dépendre de la résidence légale d'une personne en Ukraine. Les étrangers et les apatrides sur le territoire de l'Ukraine qui souhaitent se réunir pacifiquement devraient être autorisés à le faire. Comme la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE l'ont fait observer en relation avec la loi du canton de Sarajevo sur les réunions publiques (Bosnie-Herzégovine), « *Bien que l'article 16 de la CEDH autorise expressément les restrictions à l'activité politique des étrangers, le contenu de cette disposition est contestable, et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe demande de longue date sa modification afin qu'elle exclue les restrictions actuellement autorisées concernant les articles 10 et 11 de la CEDH*<sup>7</sup>. D'après les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH, l'application de l'article 16 de la CEDH devrait être limitée aux propos de non-ressortissants qui menacent directement la sécurité nationale (paragraphe 55). Une approche plus libérale n'opérant aucune distinction entre les nationaux et les non-nationaux est aujourd'hui fréquente en Europe »<sup>8</sup>.

19. Il est donc recommandé de reformuler la définition du mot « citoyen » en tenant compte de cette position.

20. D'après l'article 2 du projet de loi, certains types de rassemblements sont exclus du champ d'application de la loi. A cet égard, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH font observer que l'exclusion de « réunions d'électeurs en présence de candidats » n'a pas été étendue à « toutes les réunions liées aux élections » comme il était recommandé dans l'avis conjoint de 2009. Une loi générale sur les réunions devrait inclure celles qui ont un lien avec les campagnes électorales, l'organisation d'événements publics faisant partie intégrante de ces campagnes. En conséquence, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH retirèrent leur recommandation de modifier cette disposition de manière à assurer que les rassemblements d'employés, les réunions d'organes de direction statutaires, les associations de citoyens, les réunions d'électeurs en présence de candidats à un siège parlementaire et de députés élus ou de candidats à la Présidence de l'Ukraine organisés dans des lieux publics, soient protégés par le projet de loi ou par tout autre texte législatif éventuellement spécifié dans le projet de loi. Et

<sup>7</sup> Rec. 799 (1977) relative aux droits et au statut politiques des étrangers, paragraphe 10c.

<sup>8</sup> CDL-AD(2010)016, paragraphe 46 ; voir également la Cour européenne des droits de l'homme, *Piermont c. France* (arrêt du 27 avril 1995, paragraphes 60 et suivants).



ce, tout en assurant ses dispositions primant sur toute autre réglementation ayant trait aux réunions et pouvant être plus restrictives que le projet de loi existant.

21. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2009, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se félicitent qu'il ne soit pas jugé souhaitable de réglementer certains types d'événements. Il convient toutefois d'observer que l'exclusion de certaines des catégories de réunions du champ de la loi à l'article 2 (par exemple, « les rassemblements organisés à des fins de loisirs » ou « de divertissement public ») peut nuire à la clarté et à la prévisibilité de la loi. Par exemple, les organisateurs de réunions peuvent penser que leur réunion relève de la catégorie des loisirs ou du divertissement public et donc qu'aucune notification n'est nécessaire. Les autorités pourraient cependant avoir un point de vue différent, estimant qu'une réunion donnée n'a ni un but récréatif ni un but de divertissement public et donc la soumettre à l'obligation de notification et aux autres conditions fixées dans la loi. Il est donc recommandé de poursuivre la réflexion sur la définition de ces exclusions de manière à définir avec précision les événements non réglementés et à réduire les possibilités d'interprétations contradictoires.

### Article 3 – Législation de l'Ukraine sur les réunions pacifiques

22. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2009, l'expression « autres lois de l'Ukraine » (dans la version précédente « autres textes législatifs ») employée à l'article 3 du projet de loi est relativement vague et peut aussi être interprétée comme incluant le droit dérivé. Conformément à l'article 92.1 de la Constitution ukrainienne, « les droits et libertés de l'homme et du citoyen » ainsi que les garanties de ces droits et libertés sont déterminés exclusivement par les lois. Il est par conséquent recommandé que le projet de loi mentionne exclusivement la loi.

### Article 4 - Organismes d'événements pacifiques

23. Conformément au projet de loi, l'organisateur d'une réunion pacifique est « *un citoyen, une association de citoyens, un bureau, une entreprise, un établissement ou une organisation* ». Comme indiqué ci-dessus, les étrangers et les apatrides devraient aussi être autorisés à participer à une réunion pacifique et à l'organiser.

24. L'article 4 révisé dispose désormais à juste titre que les mineurs peuvent aussi faire office d'organismes, ce dont il faut se féliciter même s'ils sont assujettis à certaines restrictions. Ils doivent en effet obtenir le consentement écrit de leurs parents ou des personnes dont ils sont à la charge. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH tiennent à rappeler que les enfants ont aussi des droits et des intérêts légitimes qui peuvent être différents de ceux de leurs parents ou des personnes dont ils sont à la charge. Comme on peut penser qu'à l'âge de 14 ans les enfants ont déjà une certaine capacité juridique et maturité intellectuelle, l'obtention du consentement écrit des parents ou des personnes dont ils sont à la charge ne devrait pas être obligatoire dans tous les cas. Il est ainsi recommandé de supprimer la phrase qui exige que les réunions organisées par des mineurs de moins de 14 ans le soient « en vue de protéger leurs droits ». Ce membre de phrase peut imposer des restrictions au contenu du droit de se réunir pacifiquement et les jeunes devraient pouvoir organiser des réunions à toute fin légale.

25. Le projet de loi examiné interdit toujours à certaines catégories de personnes d'organiser des réunions pacifiques. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2009, « *Les personnes incapables juridiquement ne doivent pas se voir refuser ce droit d'une manière absolue. En effet, dans de nombreux cas les problèmes sur lesquels elles souhaitent attirer l'attention ont peu de chances d'être soulevés par un autre groupe et elles doivent donc recevoir à cette fin toute l'aide nécessaire* »<sup>9</sup>. De même, s'il est reconnu qu'une condamnation peut être assortie de la privation de plusieurs droits civiques dans certains systèmes juridiques, cette privation doit être proportionnée. Le fait d'interdire, à l'article 4, aux détenus, aux personnes placées en détention administrative ou en garde à vue, y compris aux personnes en détention provisoire, d'organiser un quelconque événement sans tenir compte des effets négatifs d'une infraction pénale ne peut en aucun cas être considéré comme une privation proportionnée. Ces

<sup>9</sup> Voir l'avis conjoint de 2009, paragraphe 29.

personnes ont aussi des droits et des intérêts légitimes et doivent avoir la possibilité d'exprimer leur opinion<sup>10</sup>. Il est donc recommandé de reformuler cette disposition de manière à permettre à l'autorité compétente d'imposer des restrictions aux réunions organisées par des détenus au cas par cas.

26. Le projet de loi devrait comporter une présomption en faveur de la tenue d'une réunion également dans ces cas ; toute interdiction d'une telle réunion ne devrait être possible que lorsque la situation le justifie, par exemple comme le prévoit l'article 11.2 de la CEDH pour des raisons de sécurité nationale ou de défense de l'ordre public.

#### Article 5 – Droits et obligations d'un organisateur de réunions pacifiques

27. Il est positif que cette disposition n'impose plus aux organisateurs de réunions publiques de responsabilités en matière de maintien de l'ordre.

28. Toutefois, la phrase « [un organisateur peut faire] de la publicité en faveur d'une réunion pacifique dans les médias et au moyen de dépliants, d'affiches, de banderoles, de slogans ou sous toute autre forme non interdite par la loi » a été conservée dans cet article, ce qui pourrait laisser supposer que ces activités seraient illégales hors du cadre du projet de loi. Il est recommandé de supprimer cette phrase. Il en va de même du droit accordé aux organisateurs d'«[o]rganiser la collecte de dons volontaires, les signatures de résolutions, demandes et autres appels publics de citoyens » et du droit « de formuler et de présenter des demandes, des plaintes et d'autres formes de recours aux organes du pouvoir exécutif et l'autonomie locale ». Il est donc également recommandé de supprimer ces membres de phrase dans le projet de loi. Dans la mesure où ces questions peuvent appeler une réglementation, elles ne sont pas directement pertinentes en regard d'une loi concernant les réunions pacifiques.

29. Il est aussi recommandé d'insérer les mots « de façon disproportionnée » dans la phrase relative aux obstacles opposés à la circulation automobile et la libre circulation des citoyens : les réunions publiques (et les constructions temporaires) peuvent parfois « entraver » légitimement la circulation automobile et la liberté de circulation à condition de ne pas empiéter de manière disproportionnée sur ces autres droits.

#### Article 6 – Droits et obligations des participants à une réunion pacifique

30. L'article 6 semble donner aux participants la possibilité de prendre part au processus de prise de décision de la réunion. Pour autant que cette lecture de l'intention qui sous-tend l'article soit la bonne, cela va dans le sens d'un processus décisionnel régissant les activités d'une réunion dans son ensemble. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sont d'avis que le gouvernement ne devrait pas décider (au moyen d'un article) de la manière dont les organisateurs et les participants devraient prendre les décisions en interne. Les organisateurs de la réunion devraient être responsables du processus décisionnel. Il est donc recommandé de réviser cet article.

#### Articles 7 et 8 - Notification de la tenue d'une réunion pacifique

31. Dans l'avis conjoint de 2006, le délai de cinq jours pour notifier la réunion était jugé « inhabituellement long ». Le précédent projet de loi sur l'organisation et le déroulement d'événements pacifiques de l'Ukraine a donc supprimé cette exigence. Dans leur avis conjoint de 2009, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont recommandé un délai précis afin d'éviter que les autorités ne décident de façon arbitraire de ce qu'est un « délai raisonnable ». L'article 7 révisé du projet de loi examiné dispose qu'il incombe à (aux) l'organisateur(s) de

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, paragraphe 30.

notifier par écrit à l'autorité compétente la tenue d'une réunion au plus tard quatre jours ouvrables avant le début de cette réunion. Même si un délai de quatre jours ouvrables est long par rapport à ce qu'exigent certains autres pays, il est acceptable.

32. La notification de la tenue d'une réunion pacifique est tenue pour acquise le jour de sa réception par l'organe compétent du pouvoir exécutif ou par un organe de l'autonomie locale. Il est recommandé de privilégier la date à laquelle la notification a été soumise et/ou celle à laquelle elle a été envoyée plutôt que la date d'arrivée de la notification en raison de retards involontaires imputables aux services postaux.

33. Le nombre approximatif de participants doit également être notifié (article 8), ce qui est sans doute possible dans certains cas, mais un organisateur peut aussi se méprendre même s'il a donné la meilleure estimation possible. Aucune conséquence ne devrait en découler pour la manifestation sauf en cas de raisons légitimes d'imposer des restrictions conformément à l'article 11.2 de la CEDH. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de nouveau d'indiquer expressément dans le projet de loi que l'absence de notification n'entraîne pas automatiquement l'interdiction d'une réunion<sup>11</sup>. La loi devrait en fait préciser la responsabilité encourue en cas de divergence par rapport à la notification soumise. La législation pourrait préciser, à toutes fins utiles, qu'en premier lieu, l'organisateur de la réunion aura la possibilité de corriger toute erreur ou omission relevée par les autorités dans le formulaire soumis. Dans son avis conjoint de 2009, la Commission de Venise a recommandé au paragraphe 46 : « [i]l devrait être mentionné expressément, dans le projet de loi, que les organisateurs ont à tout moment la possibilité de réparer les manquements de leur notification, jusqu'au début de la réunion ». Cette disposition devrait figurer dans ce projet de loi.

34. Le projet de loi devrait aussi exiger que l'autorité compétente accuse réception par écrit de la notification, en confirmant que l'organisateur de la réunion a rempli l'obligation de notification, et ce dans tous les cas et pas seulement « à la demande de l'organisateur », comme le prévoit actuellement l'article 12.

35. L'obligation de produire certains documents, énoncée à l'article 8 paragraphe 3, risque en outre d'être excessivement bureaucratique et contraignante d'où la recommandation de la supprimer.

#### Article 9 - Dispositions relatives à la tenue d'une réunion pacifique

36. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH évaluent de nouveau positivement l'article 9 qui prévoit la possibilité générale de tenir des réunions pacifiques « *en tout lieu adapté à cet usage* » et « *à toute heure de la journée* ». Il faut aussi se féliciter de la suppression de l'interdiction générale de tenir des réunions à proximité d'objets à haut risque.

37. Cela étant, certaines définitions données dans cette liste (en particulier l'article 9 paragraphes 1.1), 2) et 4)) ne sont pas libellées de manière à pouvoir être interprétées clairement. L'étendue des lieux interdits n'est pas clairement définie. Ces dispositions devraient donc être modifiées. Pour ce qui est de l'interdiction des réunions publiques à proximité d'installations de production dangereuses, d'installations soumises à des règles de sécurité, et d'autres objets à haut risque, l'interdiction devrait se limiter aux lieux fermés au public et dont on peut supposer qu'ils sont clôturés. Si le lieu à haut risque est ouvert au public, il ne semble pas justifié d'exclure la tenue d'une réunion publique pacifique dans ce lieu. De même, les dispositions de l'article 9.2 semblent justifier de manière excessivement large l'interdiction d'événements : par exemple, la phrase « actions compromettant le fonctionnement normal » d'un bureau pourrait être interprétée de manière arbitraire. Il est donc recommandé de revoir l'article 9 compte tenu de cette position. Comme avec l'article 5 (ci-dessous), un amendement possible pourrait consister à insérer le mot « de manière disproportionnée » à l'article 9.2 de manière à le libeller comme suit : « faire obstacle de manière disproportionnée

---

<sup>11</sup> Voir l'avis conjoint de 2009, paragraphe 45.

au libre passage » et « compromettre de manière disproportionnée leur fonctionnement normal ».

38. De plus, cette disposition indique « n'est pas autorisé », ce qui suppose une limitation disproportionnée de l'exercice de la liberté de réunion par l'exclusion virtuelle de l'utilisation du critère de proportionnalité au cas par cas. L'objectif d'une réunion est souvent étroitement lié à un lieu donné. La liberté de réunion inclut le droit de tenir la réunion à portée « de vue et d'ouïe » de sa cible. Une disposition permettant une plus grande souplesse dans la prise de décision par les autorités compétentes serait préférable.

39. En ce qui concerne l'article 9 paragraphe 1.5), alinéa 2 en particulier, le projet de loi peut être interprété comme laissant entendre que les autorités peuvent inclure des lieux qui ne figurent pas dans les cinq catégories recensées aux points 1 à 5 de l'article 9 paragraphe 1. De fait, la nécessité de cette phrase générale est douteuse, car la palette des lieux est claire. La seule restriction légitime à la tenue d'une réunion dans un lieu donné concerne les sites et installations dangereux à proximité du public. Toutefois, si l'article 9 paragraphe 1.5), alinéa 2 est conservé, il devrait au moins prévoir une procédure permettant de modifier la liste des lieux destinés à accueillir des réunions, y compris à l'initiative d'individus, au cas où la liste serait trop limitée.

#### Article 10 – Agitation préliminaire

40. L'article 10 révisé du projet de loi a supprimé une restriction indirecte du droit de réunion pacifique, à savoir l'interdiction d'organiser une agitation préliminaire sous forme d'un événement pacifique. Cela étant, son paragraphe 3 qui interdit l'agitation sous une forme qui « *insulte et compromet l'honneur et la dignité de l'homme et du citoyen* » est conservé dans le projet de loi. Le contenu des dépliants et autres documents relatifs à une réunion ou diffusés lors d'une réunion ne devrait pas relever de ce projet de loi. Le membre de phrase cité est contraire à la jurisprudence établie de la Convention européenne qui autorise l'expression d'idées pouvant choquer, offenser ou perturber une partie de l'opinion publique.

#### Article 11 - Soutien logistique

41. L'article 11 interdit toujours aux entreprises, aux institutions et aux organisations publiques ainsi qu'aux étrangers et aux apatrides de financer des réunions. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2009, cette interdiction risque de considérablement amoindrir la capacité de ces personnes d'organiser des réunions publiques. En fait, d'après l'article 1, les ressortissants étrangers et les personnes apatrides résidant en Ukraine sont autorisés à participer à des réunions pacifiques et ils devraient aussi être autorisés à en organiser (voir ci-dessus, le paragraphe 18) et à apporter des contributions.

42. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH réitèrent leur recommandation de donner aux autorités compétentes des indications suffisantes quant aux répercussions que pourrait avoir un tel financement de manière à veiller à ce que le projet de loi n'interdise pas aux institutions de financer des activités de prise de parole, sauf si ce financement est secret<sup>12</sup>.

#### Articles 12 à 14 - Responsabilités de l'exécutif, des collectivités locales et des organes des forces de l'ordre

43. La nouvelle version révisée des articles 12 et 13 fait suite à certaines des préoccupations exprimées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH dans leur avis conjoint de 2009. Un certain nombre d'insuffisances demeurent. Comme indiqué ci-dessus, le projet de loi devrait exiger de l'autorité compétente qu'elle accuse réception par écrit de la notification, immédiatement et dans tous les cas (voir ci-dessus, paragraphe 26). De plus, l'obligation de

---

<sup>12</sup> Voir CDL-AD(2009)052, paragraphe 57.

garantir l'ordre public et la sécurité des personnes ainsi que le respect de la loi lors d'un événement est superflue, car elle incombe aux forces de l'ordre (mentionnée à l'article 14 paragraphe 2) et non aux collectivités locales.

44. Si l'insertion d'un article distinct sur les responsabilités des forces de l'ordre est certainement opportun (article 14), la Commission et l'OSCE/BIDDH font observer que le projet de loi a fait disparaître *toutes les dispositions* relatives à la dispersion des réunions. Le rôle des forces de l'ordre pendant une réunion peut être, lorsque la situation sur le terrain se détériore (des participants peuvent par exemple commencer à user de la violence ou inciter à son usage imminent), d'imposer des restrictions ou de disperser une réunion. Ce faisant, les forces de l'ordre devraient d'abord tenir compte de leur devoir de faciliter l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique<sup>13</sup>. Le projet de loi actuel se borne cependant à renvoyer à la loi de l'Ukraine sur la milice en tant que loi applicable pour prendre « *d'autres mesures liées au maintien de la paix et de la sécurité des citoyens lors de la tenue d'une réunion* » (article 14, paragraphe 1.5)). Il n'est pas possible, sans la législation mentionnée, de savoir si ce renvoi et la législation applicable assurent une protection suffisante des libertés et des droits fondamentaux. Dans un souci de transparence maximale, il pourrait être utile d'ajouter une disposition à cet effet dans le projet de loi. Quoiqu'il en soit, il est essentiel que des expressions comme « *autres mesures liées au maintien de la paix et de la sécurité* », que la police est autorisée à prendre conformément à l'article 14, soient clairement définies et circonscrites. Le projet de loi devrait aussi préciser que les responsables ne peuvent faire usage de la force qu'en dernier recours, proportionnellement au but poursuivi et de façon à réduire au minimum les dégâts et les blessures. A ce sujet, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH renvoient aussi aux principes généraux de bonne pratique relatifs au maintien de l'ordre dans les réunions (Lignes directrices, paragraphes 149 à 171).

#### Article 15 - Restrictions du droit de réunion pacifique

45. L'article 15 révisé sur les restrictions à l'exercice du droit de réunion pacifique exige désormais que ces restrictions soient imposées « *par les tribunaux conformément à la loi et uniquement dans l'intérêt de la sécurité nationale et de la sûreté publique en vue d'éviter des troubles ou des infractions, de protéger la santé publique ou les droits et les libertés d'autrui* » (article 15, paragraphe 1). Lorsqu'elle décide de faire appel devant une juridiction, l'autorité compétente doit en informer l'organisateur d'une réunion pacifique « *sans retard et dans un délai de 24 heures* » (article 15, paragraphe 2).

46. Seuls les tribunaux sont habilités à imposer des restrictions au droit de réunion et uniquement pour les motifs précis énumérés dans la loi, ce qui est positif ; la loi doit toutefois être interprétée conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. En particulier toute restriction de ce type doit reposer sur des éléments factuels, concrets et objectifs. Il faut en outre souligner que l'organisateur devrait toujours être entendu par le tribunal avant que ce dernier ne se prononce sur l'interdiction, et la procédure de révision devrait être « *rapide afin que l'affaire puisse être entendue et que la décision du tribunal puisse être publiée avant la date prévue de l'événement* »<sup>14</sup>.

47. En ce qui concerne la révision, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH rappellent les Lignes directrices selon lesquelles la procédure de révision « *doit être rapide afin que l'affaire puisse être entendue et que la décision du tribunal puisse être publiée avant la date prévue de l'événement. Pour accélérer la procédure, les tribunaux devraient être tenus de donner la priorité aux recours concernant des restrictions à la tenue de réunions* » (paragraphe 138).

---

<sup>13</sup> Voir les Lignes directrices, paragraphe 145.

<sup>14</sup> Voir les Lignes directrices, paragraphe 138.

48. Il est recommandé d'ajouter à l'article 15 paragraphe 3 une disposition exigeant des tribunaux qu'ils se prononcent définitivement dans les 48 heures. Le projet de loi devrait aussi prévoir la possibilité d'obtenir une injonction préliminaire lorsque le tribunal n'est pas en mesure de rendre une décision finale avant la date prévue de la réunion<sup>15</sup>.

#### Article 16 - Réexamen et recours

49. Le projet de loi prévoit la possibilité d'un recours administratif ou judiciaire contre les décisions, actes ou omissions des organes du pouvoir exécutif. Les procédures administratives et judiciaires devraient être suffisamment rapides pour que l'organisateur ait connaissance de la décision définitive avant la date notifiée de la réunion.

#### Article 18 – Responsabilité en cas de violation du droit à la liberté de réunion pacifique

50. Cette disposition prévoit que les personnes qui ne respectent pas « les dispositions de la présente loi » engagent leur « responsabilité disciplinaire, administrative, civile et pénale conformément à la loi ». Il conviendrait d'avoir de plus amples informations sur les autres textes législatifs qui imposent une responsabilité administrative, civile ou pénale et sur la manière dont ils sont appliqués dans la pratique. Sous sa forme actuelle, la législation ne précise pas les conséquences du non-respect de telle ou telle disposition. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'indiquer clairement la responsabilité encourue en cas de non-respect de l'une ou l'autre disposition de la loi, de prévoir expressément une sanction maximale et de faire en sorte, dans tous les cas, que les sanctions prévues soient rigoureusement proportionnées à la nature de l'infraction, car la manière dont les autorités compétentes appliquent la loi dans la pratique pourrait dissuader la population de se prévaloir du droit à la liberté de réunion pacifique. Il est toutefois impossible de formuler d'autres observations sans ces informations complémentaires.

---

<sup>15</sup> Voir les Lignes directrices, paragraphe 138.



Strasbourg, Varsovie, le 19 octobre 2010

**CDL-AD(2010)033**  
**Or.anglais**

**Avis n°592/2010**

**Avis du BIDDH n°: FOA – UKR/168/2010 (MA)**

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

**AVIS CONJOINT**

**SUR LA LOI CONCERNANT  
LES RÉUNIONS PACIFIQUES**

**EN UKRAINE**

**de**

**LA COMMISSION DE VENISE  
et  
de l'OSCE/BIDDH**

**adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 84<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 15-16 octobre 2010)**

**sur la base des observations de**

**M<sup>me</sup> Finola FLANAGAN (membre, Irlande)**  
**M. Christopher GRABENWARTER (membre, Autriche)**  
**M. Hubert HAENEL (membre suppléant, France)**  
**M. David GOLDBERGER (membre du groupe consultatif de  
l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion)**  
**M. Michael HAMILTON (membre du groupe consultatif de  
l'OSCE/BIDDH)**  
**M. Neil JARMAN (membre du groupe consultatif de l'OSCE/BIDDH)**

## I. Introduction

1. Dans une lettre datée du 14 juillet 2010, M. Volodymyr Lytvyn, président de la Verkhovna Rada d'Ukraine, a sollicité l'avis des experts de la Commission de Venise, conjointement avec l'OSCE/BIDDH, au sujet du projet de loi de l'Ukraine concernant les réunions pacifiques (CDL(2010)081).

2. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont eu l'occasion d'évaluer des versions antérieures de ce projet de loi. En 2006, elles ont adopté un avis conjoint sur le projet de loi concernant les réunions pacifiques en Ukraine (CDL-AD(2006)033), dans lequel elles ont estimé que la loi était excessivement détaillée et qu'un certain nombre d'amendements s'imposaient pour la rendre pleinement conforme aux normes applicables. En 2007 et 2008, le nouveau projet de loi de l'Ukraine sur l'organisation et le déroulement d'événements pacifiques en Ukraine a été élaboré par les autorités ukrainiennes. En mai 2009, il a été présenté au parlement qui l'a adopté en première lecture le 3 juin 2009. Cette version révisée de la loi a de nouveau été envoyée à la Commission de Venise et à l'OSCE/BIDDH pour une analyse juridique.

3. Un nouvel avis conjoint relatif à cette loi a été adopté en décembre 2009 (CDL-AD(2009)052)<sup>1</sup>. Dans cet avis, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH estimaient que tout en s'efforçant d'établir, pour l'exercice de la liberté de réunion pacifique, un cadre juridique compatible avec les normes internationales, le nouveau projet de loi de l'Ukraine sur l'organisation de déroulement d'événements pacifiques comportait des dispositions auxquelles il manquait des normes claires pour guider les prises de décision publiques. Il était recommandé dans l'avis d'accorder une plus grande attention aux Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion<sup>2</sup> qui couvrent tout le domaine de la législation et des pratiques sur ce sujet.

4. Le projet de loi de l'Ukraine concernant les réunions pacifiques qui est examiné a été élaboré compte tenu de ces préoccupations. Il sera évalué apprécié sur la base des normes internationales et européennes sur la liberté de réunion pacifique ainsi que de l'avis conjoint susmentionné relatif au projet de loi sur l'organisation et le déroulement d'événements pacifiques de l'Ukraine (ci-après dénommé « l'avis conjoint de 2009 »).

5. Le présent avis a été élaboré sur la base des observations de M<sup>me</sup> Finola Flanagan et de MM. Christopher Grabenwarter et Hubert Haenel pour la Commission de Venise et de MM. David Goldberger, Michael Hamilton et Neil Jarman pour le groupe consultatif de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 84<sup>e</sup> session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010).

## II. Résumé

6. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se félicitent du nouveau projet de loi de l'Ukraine concernant les réunions pacifiques (ci-après dénommé « le projet de loi ») à l'examen, qui tient compte de la plupart des suggestions formulées dans leur avis conjoint de 2009, dont la modification du titre qui ne mentionne plus désormais que les « réunions pacifiques », la reconnaissance des réunions simultanées, des contre-manifestations et des réunions spontanées ; des éclaircissements et des extensions concernant l'organisateur d'une réunion publique et la possibilité de bénéficier d'une protection juridique en cas de restrictions apportées aux réunions et d'autres violations du droit à la liberté de réunion pacifique. De plus, la procédure visant à restreindre les réunions pacifiques a été modifiée et relève désormais des tribunaux. Le projet de loi peut être considéré comme un pas supplémentaire vers la protection adéquate de la liberté de réunion en Ukraine.

<sup>1</sup> Avis du BIDDH n°: FOA-UKR/144/2009

<sup>2</sup> Lignes directrices sur la liberté de réunion de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise CDL(2010)062.



7. Cela étant, la philosophie du projet de loi à l'examen ne semble pas tenir suffisamment compte de la présomption en faveur de la tenue de réunions ni du principe de proportionnalité. Elle présente un certain nombre d'insuffisances auxquelles il conviendrait de remédier dans un souci de clarté et de respect des normes internationales et européennes applicables. A ce sujet, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH formulent les recommandations essentielles suivantes :

- A. Il conviendrait de réduire le nombre excessif des types et des catégories de réunions qui figurent dans les définitions données dans la loi et de les réviser, mais l'insertion de la définition des réunions « spontanées » et des « contre-réunions » est saluée ;
- B. Le droit des non-ressortissants et des personnes apatrides ainsi que d'autres catégories de personnes d'organiser une réunion pacifique devrait être expressément mentionné;
- C. Le projet de loi devrait obliger les autorités à accuser réception de toute notification immédiatement et par écrit ; la loi devrait expressément indiquer que l'absence de confirmation opportune des autorités vaudra approbation de la réunion ;
- D. Les dispositions relatives aux questions de financement des réunions doivent être clarifiées ; il n'y a aucune raison d'interdire des réunions pacifiques en raison du caractère controversé de leur financement ;
- E. Par principe, tout espace public devrait être considéré comme pouvant accueillir une réunion ; l'interdiction de se réunir à proximité immédiate d'installations à haut risque devrait être limitée aux zones fermées au public ; le projet de loi devrait pour bien faire écarter l'idée de légiférer pour dresser une liste des lieux de réunion interdits ou ajouter une disposition prévoyant une procédure autorisant la modification de la liste des lieux destinés à accueillir des réunions, y compris à l'initiative des individus ;
- F. Le projet de loi devrait définir clairement et limiter les mesures liées à la préservation de l'ordre public et de la sécurité pendant des réunions que les forces de l'ordre peuvent prendre ; il devrait aussi préciser que les agents des forces de l'ordre ne peuvent faire usage de la force qu'en dernier ressort et que cet usage doit être proportionné au but poursuivi et qu'ils doivent le faire de manière à réduire au minimum les dégâts et les blessures ;
- G. Le projet de loi devrait expressément exiger une prise de décision rapide dans le cadre des procédures tant administratives que judiciaires ;
- H. Le projet de loi devrait préciser que l'absence de notification n'entraîne pas automatiquement l'interdiction d'une réunion<sup>3</sup>. La législation devrait indiquer que l'organisateur d'une réunion a la possibilité de corriger toute erreur ou omission relevée par les autorités dans le formulaire soumis ;
- I. Le projet de loi devrait indiquer clairement la responsabilité et les sanctions prévues en cas de non-respect de la loi.

8. Il est aussi important que les améliorations apportées au texte de la loi s'accompagnent de progrès dans l'application de cette dernière, ce qui peut justifier des mesures de sensibilisation et une formation appropriée des autorités compétentes de manière à éviter une lecture par trop restrictive de la loi. En fait, la manière dont la loi est interprétée et appliquée est extrêmement importante du point de vue de sa conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

---

<sup>3</sup> Voir l'avis conjoint de 2009, paragraphe 45.

9. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH restent à la disposition des autorités ukrainiennes pour les aider dans leurs efforts en la matière. Il serait souhaitable de pouvoir rencontrer des représentants du Cabinet des Ministres ainsi que les principaux rédacteurs du projet de loi en vue d'une meilleure compréhension de la manière dont les systèmes administratifs et autres sont appelés à fonctionner.

### **III. Normes européennes et internationales sur la liberté de réunion pacifique**

10. La liberté de réunion constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et l'une des conditions de base de son progrès et de l'épanouissement de chacun.

11. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH renvoient aussi à leurs Lignes directrices conjointes révisées sur la liberté de réunion pacifique<sup>4</sup> (ci-après dénommées « les Lignes directrices ») qui reflètent les meilleures pratiques internationales et donnent en outre des conseils utiles pour la mise en œuvre des législations nationales sur la liberté de réunion pacifique.

12. Le présent avis porte essentiellement sur le contenu des dispositions du projet de loi. La manière dont le projet de loi est et sera appliqué en pratique par les autorités administratives compétentes, la police et la justice n'est pas examinée. Il convient cependant de souligner que la manière dont la loi est interprétée et appliquée est d'une grande importance pour sa conformité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme. A cet égard, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH souhaitent rappeler que le droit de réunion pacifique ne doit pas être interprété de façon restrictive, mais que tel doit être le cas en revanche de toute restriction qui lui est apportée, et qu'en règle générale, les droits doivent être « pratiques et effectifs », non pas « théoriques ou illusoire »<sup>5</sup>.

### **IV. Analyse**

13. Le présent avis doit être considéré comme faisant suite à l'avis conjoint de 2009. Il porte sur les questions au sujet desquelles la Commission s'était montrée critique dans son avis précédent.

#### Articles 1 et 2 - Champ d'application et définitions

14. L'article 1 définit neuf types différents de réunions (manifestation, réunion, contre-réunion, rassemblement, réunion pacifique, réunion pacifique simultanée, piquet de grève, défilé et réunion pacifique spontanée) et le mot « citoyen ». Il convient de se féliciter de l'ajout dans cette disposition des définitions des « réunions spontanées » et des « contre-réunions ». De plus, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se félicitent de l'insertion d'un nouvel article qui souligne l'obligation positive des pouvoirs publics de faciliter la tenue de réunions spontanées (article 13).

15. Cela étant, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH demeurent préoccupés par le nombre excessif de catégories de manifestations<sup>6</sup>. Cette approche a été critiquée en ce sens qu'elle ne parvient pas à cristalliser une série de caractéristiques générales que présentent toutes les réunions publiques, ce qui dénature la liberté de réunion en tant qu'élément fondamental d'une démocratie qui fonctionne en la réduisant au droit d'organiser certains types d'événements définis de manière étroite. En fait, certains des mots définis à l'article premier ne sont plus jamais utilisés dans le projet de loi (« manifestation », « rassemblement », « piquet de grève », « défilé »). Leur définition ne semble obéir à aucun objectif précis dans le projet de loi. Ce projet n'indique pas que tous les types définis de réunions pacifiques sont en principe autorisés bien que l'article 2 dispose que le projet de loi « régit les relations sociales », lesquelles ne sont pas définies.

<sup>4</sup> Lignes directrices, 2<sup>e</sup> édition (CDL-AD (2010)020).

<sup>5</sup> Voir CDL-AD (2006) 034, avis sur la loi relative à la liberté de réunion en Azerbaïdjan, paragraphe 5.

<sup>6</sup> Voir l'avis conjoint de 2009, paragraphes 20 à 24.

16. Il est recommandé de supprimer ces définitions des différentes catégories d'événements et de modifier celle de la réunion pacifique pour préciser qu'elle englobe tous les types de rassemblements, réunions, défilés, manifestations et piquets de grève, qui sont tous des réunions publiques. Le projet de loi devrait expressément indiquer que toutes les réunions pacifiques sont autorisées sous réserve des exclusions légales spécifiques fondées sur les restrictions prévues à l'article 11.2 de la CEDH.

17. De plus, comme il est recommandé dans l'avis de 2009, la définition de la réunion pacifique devrait être modifiée pour préciser qu'elle ne s'applique qu'aux réunions publiques en plein air dans des lieux publics, ce qui pourrait aussi être rappelé à l'article 2 en insistant sur le fait que les réunions tenues sur des propriétés privées sont exclues du champ de la loi.

18. L'article 1 paragraphe 1 définit les « citoyens » comme les citoyens d'Ukraine et les personnes étrangères et apatrides qui « *résident en Ukraine sur des bases légales* », ce qui doit être interprété comme signifiant « *résidant légalement en Ukraine* ». Cette définition est pertinente au regard des articles 4 et 5 du projet de loi qui exigent que la plupart des organisateurs de réunions soient des citoyens et énoncent leurs droits et leurs obligations. Elle présente aussi un intérêt au regard de l'article 6 du projet de loi qui confère des droits aux citoyens participant à une réunion. L'article 1 de la CEDH exige que « *[l]es Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis ... [dans la] ... Convention* ». En conséquence, la liberté ou le droit d'organiser une réunion pacifique doit pouvoir être exercé en toute égalité par tous et ne devrait pas dépendre de la résidence légale d'une personne en Ukraine. Les étrangers et les apatrides sur le territoire de l'Ukraine qui souhaitent se réunir pacifiquement devraient être autorisés à le faire. Comme la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE l'ont fait observer en relation avec la loi du canton de Sarajevo sur les réunions publiques (Bosnie-Herzégovine), « *Bien que l'article 16 de la CEDH autorise expressément les restrictions à l'activité politique des étrangers, le contenu de cette disposition est contestable, et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe demande de longue date sa modification afin qu'elle exclue les restrictions actuellement autorisées concernant les articles 10 et 11 de la CEDH*<sup>7</sup>. D'après les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH, l'application de l'article 16 de la CEDH devrait être limitée aux propos de non-ressortissants qui menacent directement la sécurité nationale (paragraphe 55). Une approche plus libérale n'opérant aucune distinction entre les nationaux et les non-nationaux est aujourd'hui fréquente en Europe »<sup>8</sup>.

19. Il est donc recommandé de reformuler la définition du mot « citoyen » en tenant compte de cette position.

20. D'après l'article 2 du projet de loi, certains types de rassemblements sont exclus du champ d'application de la loi. A cet égard, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH font observer que l'exclusion de « réunions d'électeurs en présence de candidats » n'a pas été étendue à « toutes les réunions liées aux élections » comme il était recommandé dans l'avis conjoint de 2009. Une loi générale sur les réunions devrait inclure celles qui ont un lien avec les campagnes électorales, l'organisation d'événements publics faisant partie intégrante de ces campagnes. En conséquence, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH retirèrent leur recommandation de modifier cette disposition de manière à assurer que les rassemblements d'employés, les réunions d'organes de direction statutaires, les associations de citoyens, les réunions d'électeurs en présence de candidats à un siège parlementaire et de députés élus ou de candidats à la Présidence de l'Ukraine organisés dans des lieux publics, soient protégés par le projet de loi ou par tout autre texte législatif éventuellement spécifié dans le projet de loi. Et

<sup>7</sup> Rec. 799 (1977) relative aux droits et au statut politiques des étrangers, paragraphe 10c.

<sup>8</sup> CDL-AD(2010)016, paragraphe 46 ; voir également la Cour européenne des droits de l'homme, *Piermont c. France* (arrêt du 27 avril 1995, paragraphes 60 et suivants).

ce, tout en assurant ses dispositions primant sur toute autre réglementation ayant trait aux réunions et pouvant être plus restrictives que le projet de loi existant.

21. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2009, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se félicitent qu'il ne soit pas jugé souhaitable de réglementer certains types d'événements. Il convient toutefois d'observer que l'exclusion de certaines des catégories de réunions du champ de la loi à l'article 2 (par exemple, « les rassemblements organisés à des fins de loisirs » ou « de divertissement public ») peut nuire à la clarté et à la prévisibilité de la loi. Par exemple, les organisateurs de réunions peuvent penser que leur réunion relève de la catégorie des loisirs ou du divertissement public et donc qu'aucune notification n'est nécessaire. Les autorités pourraient cependant avoir un point de vue différent, estimant qu'une réunion donnée n'a ni un but récréatif ni un but de divertissement public et donc la soumettre à l'obligation de notification et aux autres conditions fixées dans la loi. Il est donc recommandé de poursuivre la réflexion sur la définition de ces exclusions de manière à définir avec précision les événements non réglementés et à réduire les possibilités d'interprétations contradictoires.

#### Article 3 – Législation de l'Ukraine sur les réunions pacifiques

22. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2009, l'expression « autres lois de l'Ukraine » (dans la version précédente « autres textes législatifs ») employée à l'article 3 du projet de loi est relativement vague et peut aussi être interprétée comme incluant le droit dérivé. Conformément à l'article 92.1 de la Constitution ukrainienne, « les droits et libertés de l'homme et du citoyen » ainsi que les garanties de ces droits et libertés sont déterminés exclusivement par les lois. Il est par conséquent recommandé que le projet de loi mentionne exclusivement la loi.

#### Article 4 - Organismes d'événements pacifiques

23. Conformément au projet de loi, l'organisateur d'une réunion pacifique est « *un citoyen, une association de citoyens, un bureau, une entreprise, un établissement ou une organisation* ». Comme indiqué ci-dessus, les étrangers et les apatrides devraient aussi être autorisés à participer à une réunion pacifique et à l'organiser.

24. L'article 4 révisé dispose désormais à juste titre que les mineurs peuvent aussi faire office d'organismes, ce dont il faut se féliciter même s'ils sont assujettis à certaines restrictions. Ils doivent en effet obtenir le consentement écrit de leurs parents ou des personnes dont ils sont à la charge. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH tiennent à rappeler que les enfants ont aussi des droits et des intérêts légitimes qui peuvent être différents de ceux de leurs parents ou des personnes dont ils sont à la charge. Comme on peut penser qu'à l'âge de 14 ans les enfants ont déjà une certaine capacité juridique et maturité intellectuelle, l'obtention du consentement écrit des parents ou des personnes dont ils sont à la charge ne devrait pas être obligatoire dans tous les cas. Il est ainsi recommandé de supprimer la phrase qui exige que les réunions organisées par des mineurs de moins de 14 ans le soient « en vue de protéger leurs droits ». Ce membre de phrase peut imposer des restrictions au contenu du droit de se réunir pacifiquement et les jeunes devraient pouvoir organiser des réunions à toute fin légale.

25. Le projet de loi examiné interdit toujours à certaines catégories de personnes d'organiser des réunions pacifiques. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2009, « *Les personnes incapables juridiquement ne doivent pas se voir refuser ce droit d'une manière absolue. En effet, dans de nombreux cas les problèmes sur lesquels elles souhaiteront attirer l'attention ont peu de chances d'être soulevés par un autre groupe et elles doivent donc recevoir à cette fin toute l'aide nécessaire* »<sup>9</sup>. De même, s'il est reconnu qu'une condamnation peut être assortie de la privation de plusieurs droits civiques dans certains systèmes juridiques, cette privation doit être proportionnée. Le fait d'interdire, à l'article 4, aux détenus, aux personnes placées en détention administrative ou en garde à vue, y compris aux personnes en détention provisoire, d'organiser un quelconque événement sans tenir compte des effets négatifs d'une infraction pénale ne peut en aucun cas être considéré comme une privation proportionnée. Ces

<sup>9</sup> Voir l'avis conjoint de 2009, paragraphe 29.

personnes ont aussi des droits et des intérêts légitimes et doivent avoir la possibilité d'exprimer leur opinion<sup>10</sup>. Il est donc recommandé de reformuler cette disposition de manière à permettre à l'autorité compétente d'imposer des restrictions aux réunions organisées par des détenus au cas par cas.

26. Le projet de loi devrait comporter une présomption en faveur de la tenue d'une réunion également dans ces cas ; toute interdiction d'une telle réunion ne devrait être possible que lorsque la situation le justifie, par exemple comme le prévoit l'article 11.2 de la CEDH pour des raisons de sécurité nationale ou de défense de l'ordre public.

#### Article 5 – Droits et obligations d'un organisateur de réunions pacifiques

27. Il est positif que cette disposition n'impose plus aux organisateurs de réunions publiques de responsabilités en matière de maintien de l'ordre.

28. Toutefois, la phrase « [un organisateur peut faire] de la publicité en faveur d'une réunion pacifique dans les médias et au moyen de dépliants, d'affiches, de banderoles, de slogans ou sous toute autre forme non interdite par la loi » a été conservée dans cet article, ce qui pourrait laisser supposer que ces activités seraient illégales hors du cadre du projet de loi. Il est recommandé de supprimer cette phrase. Il en va de même du droit accordé aux organisateurs d'«[o]rganiser la collecte de dons volontaires, les signatures de résolutions, demandes et autres appels publics de citoyens » et du droit « de formuler et de présenter des demandes, des plaintes et d'autres formes de recours aux organes du pouvoir exécutif et l'autonomie locale ». Il est donc également recommandé de supprimer ces membres de phrase dans le projet de loi. Dans la mesure où ces questions peuvent appeler une réglementation, elles ne sont pas directement pertinentes en regard d'une loi concernant les réunions pacifiques.

29. Il est aussi recommandé d'insérer les mots « de façon disproportionnée » dans la phrase relative aux obstacles opposés à la circulation automobile et la libre circulation des citoyens : les réunions publiques (et les constructions temporaires) peuvent parfois « entraver » légitimement la circulation automobile et la liberté de circulation à condition de ne pas empiéter de manière disproportionnée sur ces autres droits.

#### Article 6 – Droits et obligations des participants à une réunion pacifique

30. L'article 6 semble donner aux participants la possibilité de prendre part au processus de prise de décision de la réunion. Pour autant que cette lecture de l'intention qui sous-tend l'article soit la bonne, cela va dans le sens d'un processus décisionnel régissant les activités d'une réunion dans son ensemble. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sont d'avis que le gouvernement ne devrait pas décider (au moyen d'un article) de la manière dont les organisateurs et les participants devraient prendre les décisions en interne. Les organisateurs de la réunion devraient être responsables du processus décisionnel. Il est donc recommandé de réviser cet article.

#### Articles 7 et 8 - Notification de la tenue d'une réunion pacifique

31. Dans l'avis conjoint de 2006, le délai de cinq jours pour notifier la réunion était jugé « inhabituellement long ». Le précédent projet de loi sur l'organisation et le déroulement d'événements pacifiques de l'Ukraine a donc supprimé cette exigence. Dans leur avis conjoint de 2009, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont recommandé un délai précis afin d'éviter que les autorités ne décident de façon arbitraire de ce qu'est un « délai raisonnable ». L'article 7 révisé du projet de loi examiné dispose qu'il incombe à (aux) l'organisateur(s) de

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, paragraphe 30.

notifier par écrit à l'autorité compétente la tenue d'une réunion au plus tard quatre jours ouvrables avant le début de cette réunion. Même si un délai de quatre jours ouvrables est long par rapport à ce qu'exigent certains autres pays, il est acceptable.

32. La notification de la tenue d'une réunion pacifique est tenue pour acquise le jour de sa réception par l'organe compétent du pouvoir exécutif ou par un organe de l'autonomie locale. Il est recommandé de privilégier la date à laquelle la notification a été soumise et/ou celle à laquelle elle a été envoyée plutôt que la date d'arrivée de la notification en raison de retards involontaires imputables aux services postaux.

33. Le nombre approximatif de participants doit également être notifié (article 8), ce qui est sans doute possible dans certains cas, mais un organisateur peut aussi se méprendre même s'il a donné la meilleure estimation possible. Aucune conséquence ne devrait en découler pour la manifestation sauf en cas de raisons légitimes d'imposer des restrictions conformément à l'article 11.2 de la CEDH. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de nouveau d'indiquer expressément dans le projet de loi que l'absence de notification n'entraîne pas automatiquement l'interdiction d'une réunion<sup>11</sup>. La loi devrait en fait préciser la responsabilité encourue en cas de divergence par rapport à la notification soumise. La législation pourrait préciser, à toutes fins utiles, qu'en premier lieu, l'organisateur de la réunion aura la possibilité de corriger toute erreur ou omission relevée par les autorités dans le formulaire soumis. Dans son avis conjoint de 2009, la Commission de Venise a recommandé au paragraphe 46 : « [i]l devrait être mentionné expressément, dans le projet de loi, que les organisateurs ont à tout moment la possibilité de réparer les manquements de leur notification, jusqu'au début de la réunion ». Cette disposition devrait figurer dans ce projet de loi.

34. Le projet de loi devrait aussi exiger que l'autorité compétente accuse réception par écrit de la notification, en confirmant que l'organisateur de la réunion a rempli l'obligation de notification, et ce dans tous les cas et pas seulement « à la demande de l'organisateur », comme le prévoit actuellement l'article 12.

35. L'obligation de produire certains documents, énoncée à l'article 8 paragraphe 3, risque en outre d'être excessivement bureaucratique et contraignante d'où la recommandation de la supprimer.

#### Article 9 - Dispositions relatives à la tenue d'une réunion pacifique

36. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH évaluent de nouveau positivement l'article 9 qui prévoit la possibilité générale de tenir des réunions pacifiques « *en tout lieu adapté à cet usage* » et « *à toute heure de la journée* ». Il faut aussi se féliciter de la suppression de l'interdiction générale de tenir des réunions à proximité d'objets à haut risque.

37. Cela étant, certaines définitions données dans cette liste (en particulier l'article 9 paragraphes 1.1), 2) et 4)) ne sont pas libellées de manière à pouvoir être interprétées clairement. L'étendue des lieux interdits n'est pas clairement définie. Ces dispositions devraient donc être modifiées. Pour ce qui est de l'interdiction des réunions publiques à proximité d'installations de production dangereuses, d'installations soumises à des règles de sécurité, et d'autres objets à haut risque, l'interdiction devrait se limiter aux lieux fermés au public et dont on peut supposer qu'ils sont clôturés. Si le lieu à haut risque est ouvert au public, il ne semble pas justifié d'exclure la tenue d'une réunion publique pacifique dans ce lieu. De même, les dispositions de l'article 9.2 semblent justifier de manière excessivement large l'interdiction d'événements : par exemple, la phrase « actions compromettant le fonctionnement normal » d'un bureau pourrait être interprétée de manière arbitraire. Il est donc recommandé de revoir l'article 9 compte tenu de cette position. Comme avec l'article 5 (ci-dessous), un amendement possible pourrait consister à insérer le mot « de manière disproportionnée » à l'article 9.2 de manière à le libeller comme suit : « faire obstacle de manière disproportionnée

---

<sup>11</sup> Voir l'avis conjoint de 2009, paragraphe 45.

au libre passage » et « compromettre de manière disproportionnée leur fonctionnement normal ».

38. De plus, cette disposition indique « n'est pas autorisé », ce qui suppose une limitation disproportionnée de l'exercice de la liberté de réunion par l'exclusion virtuelle de l'utilisation du critère de proportionnalité au cas par cas. L'objectif d'une réunion est souvent étroitement lié à un lieu donné. La liberté de réunion inclut le droit de tenir la réunion à portée « de vue et d'ouïe » de sa cible. Une disposition permettant une plus grande souplesse dans la prise de décision par les autorités compétentes serait préférable.

39. En ce qui concerne l'article 9 paragraphe 1.5), alinéa 2 en particulier, le projet de loi peut être interprété comme laissant entendre que les autorités peuvent inclure des lieux qui ne figurent pas dans les cinq catégories recensées aux points 1 à 5 de l'article 9 paragraphe 1. De fait, la nécessité de cette phrase générale est douteuse, car la palette des lieux est claire. La seule restriction légitime à la tenue d'une réunion dans un lieu donné concerne les sites et installations dangereux à proximité du public. Toutefois, si l'article 9 paragraphe 1.5), alinéa 2 est conservé, il devrait au moins prévoir une procédure permettant de modifier la liste des lieux destinés à accueillir des réunions, y compris à l'initiative d'individus, au cas où la liste serait trop limitée.

#### Article 10 – Agitation préliminaire

40. L'article 10 révisé du projet de loi a supprimé une restriction indirecte du droit de réunion pacifique, à savoir l'interdiction d'organiser une agitation préliminaire sous forme d'un événement pacifique. Cela étant, son paragraphe 3 qui interdit l'agitation sous une forme qui « *insulte et compromet l'honneur et la dignité de l'homme et du citoyen* » est conservé dans le projet de loi. Le contenu des dépliants et autres documents relatifs à une réunion ou diffusés lors d'une réunion ne devrait pas relever de ce projet de loi. Le membre de phrase cité est contraire à la jurisprudence établie de la Convention européenne qui autorise l'expression d'idées pouvant choquer, offenser ou perturber une partie de l'opinion publique.

#### Article 11 - Soutien logistique

41. L'article 11 interdit toujours aux entreprises, aux institutions et aux organisations publiques ainsi qu'aux étrangers et aux apatrides de financer des réunions. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2009, cette interdiction risque de considérablement amoindrir la capacité de ces personnes d'organiser des réunions publiques. En fait, d'après l'article 1, les ressortissants étrangers et les personnes apatrides résidant en Ukraine sont autorisés à participer à des réunions pacifiques et ils devraient aussi être autorisés à en organiser (voir ci-dessus, le paragraphe 18) et à apporter des contributions.

42. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH réitèrent leur recommandation de donner aux autorités compétentes des indications suffisantes quant aux répercussions que pourrait avoir un tel financement de manière à veiller à ce que le projet de loi n'interdise pas aux institutions de financer des activités de prise de parole, sauf si ce financement est secret<sup>12</sup>.

#### Articles 12 à 14 - Responsabilités de l'exécutif, des collectivités locales et des organes des forces de l'ordre

43. La nouvelle version révisée des articles 12 et 13 fait suite à certaines des préoccupations exprimées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH dans leur avis conjoint de 2009. Un certain nombre d'insuffisances demeurent. Comme indiqué ci-dessus, le projet de loi devrait exiger de l'autorité compétente qu'elle accuse réception par écrit de la notification, immédiatement et dans tous les cas (voir ci-dessus, paragraphe 26). De plus, l'obligation de

---

<sup>12</sup> Voir CDL-AD(2009)052, paragraphe 57.

garantir l'ordre public et la sécurité des personnes ainsi que le respect de la loi lors d'un événement est superflue, car elle incombe aux forces de l'ordre (mentionnée à l'article 14 paragraphe 2) et non aux collectivités locales.

44. Si l'insertion d'un article distinct sur les responsabilités des forces de l'ordre est certainement opportun (article 14), la Commission et l'OSCE/BIDDH font observer que le projet de loi a fait disparaître *toutes les dispositions* relatives à la dispersion des réunions. Le rôle des forces de l'ordre pendant une réunion peut être, lorsque la situation sur le terrain se détériore (des participants peuvent par exemple commencer à user de la violence ou inciter à son usage imminent), d'imposer des restrictions ou de disperser une réunion. Ce faisant, les forces de l'ordre devraient d'abord tenir compte de leur devoir de faciliter l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique<sup>13</sup>. Le projet de loi actuel se borne cependant à renvoyer à la loi de l'Ukraine sur la milice en tant que loi applicable pour prendre « *d'autres mesures liées au maintien de la paix et de la sécurité des citoyens lors de la tenue d'une réunion* » (article 14, paragraphe 1.5)). Il n'est pas possible, sans la législation mentionnée, de savoir si ce renvoi et la législation applicable assurent une protection suffisante des libertés et des droits fondamentaux. Dans un souci de transparence maximale, il pourrait être utile d'ajouter une disposition à cet effet dans le projet de loi. Quoiqu'il en soit, il est essentiel que des expressions comme « *autres mesures liées au maintien de la paix et de la sécurité* », que la police est autorisée à prendre conformément à l'article 14, soient clairement définies et circonscrites. Le projet de loi devrait aussi préciser que les responsables ne peuvent faire usage de la force qu'en dernier recours, proportionnellement au but poursuivi et de façon à réduire au minimum les dégâts et les blessures. A ce sujet, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH renvoient aussi aux principes généraux de bonne pratique relatifs au maintien de l'ordre dans les réunions (Lignes directrices, paragraphes 149 à 171).

#### Article 15 - Restrictions du droit de réunion pacifique

45. L'article 15 révisé sur les restrictions à l'exercice du droit de réunion pacifique exige désormais que ces restrictions soient imposées « *par les tribunaux conformément à la loi et uniquement dans l'intérêt de la sécurité nationale et de la sûreté publique en vue d'éviter des troubles ou des infractions, de protéger la santé publique ou les droits et les libertés d'autrui* » (article 15, paragraphe 1). Lorsqu'elle décide de faire appel devant une juridiction, l'autorité compétente doit en informer l'organisateur d'une réunion pacifique « *sans retard et dans un délai de 24 heures* » (article 15, paragraphe 2).

46. Seuls les tribunaux sont habilités à imposer des restrictions au droit de réunion et uniquement pour les motifs précis énumérés dans la loi, ce qui est positif ; la loi doit toutefois être interprétée conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. En particulier toute restriction de ce type doit reposer sur des éléments factuels, concrets et objectifs. Il faut en outre souligner que l'organisateur devrait toujours être entendu par le tribunal avant que ce dernier ne se prononce sur l'interdiction, et la procédure de révision devrait être « *rapide afin que l'affaire puisse être entendue et que la décision du tribunal puisse être publiée avant la date prévue de l'événement* »<sup>14</sup>.

47. En ce qui concerne la révision, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH rappellent les Lignes directrices selon lesquelles la procédure de révision « *doit être rapide afin que l'affaire puisse être entendue et que la décision du tribunal puisse être publiée avant la date prévue de l'événement. Pour accélérer la procédure, les tribunaux devraient être tenus de donner la priorité aux recours concernant des restrictions à la tenue de réunions* » (paragraphe 138).

<sup>13</sup> Voir les Lignes directrices, paragraphe 145.

<sup>14</sup> Voir les Lignes directrices, paragraphe 138.



48. Il est recommandé d'ajouter à l'article 15 paragraphe 3 une disposition exigeant des tribunaux qu'ils se prononcent définitivement dans les 48 heures. Le projet de loi devrait aussi prévoir la possibilité d'obtenir une injonction préliminaire lorsque le tribunal n'est pas en mesure de rendre une décision finale avant la date prévue de la réunion<sup>15</sup>.

#### Article 16 - Réexamen et recours

49. Le projet de loi prévoit la possibilité d'un recours administratif ou judiciaire contre les décisions, actes ou omissions des organes du pouvoir exécutif. Les procédures administratives et judiciaires devraient être suffisamment rapides pour que l'organisateur ait connaissance de la décision définitive avant la date notifiée de la réunion.

#### Article 18 – Responsabilité en cas de violation du droit à la liberté de réunion pacifique

50. Cette disposition prévoit que les personnes qui ne respectent pas « les dispositions de la présente loi » engagent leur « responsabilité disciplinaire, administrative, civile et pénale conformément à la loi ». Il conviendrait d'avoir de plus amples informations sur les autres textes législatifs qui imposent une responsabilité administrative, civile ou pénale et sur la manière dont ils sont appliqués dans la pratique. Sous sa forme actuelle, la législation ne précise pas les conséquences du non-respect de telle ou telle disposition. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'indiquer clairement la responsabilité encourue en cas de non-respect de l'une ou l'autre disposition de la loi, de prévoir expressément une sanction maximale et de faire en sorte, dans tous les cas, que les sanctions prévues soient rigoureusement proportionnées à la nature de l'infraction, car la manière dont les autorités compétentes appliquent la loi dans la pratique pourrait dissuader la population de se prévaloir du droit à la liberté de réunion pacifique. Il est toutefois impossible de formuler d'autres observations sans ces informations complémentaires.

---

<sup>15</sup> Voir les Lignes directrices, paragraphe 138.



Strasbourg, Varsovie, le 19 octobre 2010

**CDL-AD(2010)033**  
**Or.anglais**

**Avis n°592/2010**

**Avis du BIDDH n°: FOA – UKR/168/2010 (MA)**

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

**AVIS CONJOINT**

**SUR LA LOI CONCERNANT  
LES RÉUNIONS PACIFIQUES**

**EN UKRAINE**

**de**

**LA COMMISSION DE VENISE  
et  
de l'OSCE/BIDDH**

**adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 84<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 15-16 octobre 2010)**

**sur la base des observations de**

**M<sup>me</sup> Finola FLANAGAN (membre, Irlande)**  
**M. Christopher GRABENWARTER (membre, Autriche)**  
**M. Hubert HAENEL (membre suppléant, France)**  
**M. David GOLDBERGER (membre du groupe consultatif de  
l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion)**  
**M. Michael HAMILTON (membre du groupe consultatif de  
l'OSCE/BIDDH)**  
**M. Neil JARMAN (membre du groupe consultatif de l'OSCE/BIDDH)**

## I. Introduction

1. Dans une lettre datée du 14 juillet 2010, M. Volodymyr Lytvyn, président de la Verkhovna Rada d'Ukraine, a sollicité l'avis des experts de la Commission de Venise, conjointement avec l'OSCE/BIDDH, au sujet du projet de loi de l'Ukraine concernant les réunions pacifiques (CDL(2010)081).

2. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont eu l'occasion d'évaluer des versions antérieures de ce projet de loi. En 2006, elles ont adopté un avis conjoint sur le projet de loi concernant les réunions pacifiques en Ukraine (CDL-AD(2006)033), dans lequel elles ont estimé que la loi était excessivement détaillée et qu'un certain nombre d'amendements s'imposaient pour la rendre pleinement conforme aux normes applicables. En 2007 et 2008, le nouveau projet de loi de l'Ukraine sur l'organisation et le déroulement d'événements pacifiques en Ukraine a été élaboré par les autorités ukrainiennes. En mai 2009, il a été présenté au parlement qui l'a adopté en première lecture le 3 juin 2009. Cette version révisée de la loi a de nouveau été envoyée à la Commission de Venise et à l'OSCE/BIDDH pour une analyse juridique.

3. Un nouvel avis conjoint relatif à cette loi a été adopté en décembre 2009 (CDL-AD(2009)052)<sup>1</sup>. Dans cet avis, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH estimaient que tout en s'efforçant d'établir, pour l'exercice de la liberté de réunion pacifique, un cadre juridique compatible avec les normes internationales, le nouveau projet de loi de l'Ukraine sur l'organisation de déroulement d'événements pacifiques comportait des dispositions auxquelles il manquait des normes claires pour guider les prises de décision publiques. Il était recommandé dans l'avis d'accorder une plus grande attention aux Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion<sup>2</sup> qui couvrent tout le domaine de la législation et des pratiques sur ce sujet.

4. Le projet de loi de l'Ukraine concernant les réunions pacifiques qui est examiné a été élaboré compte tenu de ces préoccupations. Il sera évalué apprécié sur la base des normes internationales et européennes sur la liberté de réunion pacifique ainsi que de l'avis conjoint susmentionné relatif au projet de loi sur l'organisation et le déroulement d'événements pacifiques de l'Ukraine (ci-après dénommé « l'avis conjoint de 2009 »).

5. Le présent avis a été élaboré sur la base des observations de M<sup>me</sup> Finola Flanagan et de MM. Christopher Grabenwarter et Hubert Haenel pour la Commission de Venise et de MM. David Goldberger, Michael Hamilton et Neil Jarman pour le groupe consultatif de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 84<sup>e</sup> session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010).

## II. Résumé

6. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se félicitent du nouveau projet de loi de l'Ukraine concernant les réunions pacifiques (ci-après dénommé « le projet de loi ») à l'examen, qui tient compte de la plupart des suggestions formulées dans leur avis conjoint de 2009, dont la modification du titre qui ne mentionne plus désormais que les « réunions pacifiques », la reconnaissance des réunions simultanées, des contre-manifestations et des réunions spontanées ; des éclaircissements et des extensions concernant l'organisateur d'une réunion publique et la possibilité de bénéficier d'une protection juridique en cas de restrictions apportées aux réunions et d'autres violations du droit à la liberté de réunion pacifique. De plus, la procédure visant à restreindre les réunions pacifiques a été modifiée et relève désormais des tribunaux. Le projet de loi peut être considéré comme un pas supplémentaire vers la protection adéquate de la liberté de réunion en Ukraine.

<sup>1</sup> Avis du BIDDH n°: FOA-UKR/144/2009

<sup>2</sup> Lignes directrices sur la liberté de réunion de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise CDL(2010)062.

7. Cela étant, la philosophie du projet de loi à l'examen ne semble pas tenir suffisamment compte de la présomption en faveur de la tenue de réunions ni du principe de proportionnalité. Elle présente un certain nombre d'insuffisances auxquelles il conviendrait de remédier dans un souci de clarté et de respect des normes internationales et européennes applicables. A ce sujet, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH formulent les recommandations essentielles suivantes :

- A. Il conviendrait de réduire le nombre excessif des types et des catégories de réunions qui figurent dans les définitions données dans la loi et de les réviser, mais l'insertion de la définition des réunions « spontanées » et des « contre-réunions » est saluée ;
- B. Le droit des non-ressortissants et des personnes apatrides ainsi que d'autres catégories de personnes d'organiser une réunion pacifique devrait être expressément mentionné;
- C. Le projet de loi devrait obliger les autorités à accuser réception de toute notification immédiatement et par écrit ; la loi devrait expressément indiquer que l'absence de confirmation opportune des autorités vaudra approbation de la réunion ;
- D. Les dispositions relatives aux questions de financement des réunions doivent être clarifiées ; il n'y a aucune raison d'interdire des réunions pacifiques en raison du caractère controversé de leur financement ;
- E. Par principe, tout espace public devrait être considéré comme pouvant accueillir une réunion ; l'interdiction de se réunir à proximité immédiate d'installations à haut risque devrait être limitée aux zones fermées au public ; le projet de loi devrait pour bien faire écarter l'idée de légiférer pour dresser une liste des lieux de réunion interdits ou ajouter une disposition prévoyant une procédure autorisant la modification de la liste des lieux destinés à accueillir des réunions, y compris à l'initiative des individus ;
- F. Le projet de loi devrait définir clairement et limiter les mesures liées à la préservation de l'ordre public et de la sécurité pendant des réunions que les forces de l'ordre peuvent prendre ; il devrait aussi préciser que les agents des forces de l'ordre ne peuvent faire usage de la force qu'en dernier ressort et que cet usage doit être proportionné au but poursuivi et qu'ils doivent le faire de manière à réduire au minimum les dégâts et les blessures ;
- G. Le projet de loi devrait expressément exiger une prise de décision rapide dans le cadre des procédures tant administratives que judiciaires ;
- H. Le projet de loi devrait préciser que l'absence de notification n'entraîne pas automatiquement l'interdiction d'une réunion<sup>3</sup>. La législation devrait indiquer que l'organisateur d'une réunion a la possibilité de corriger toute erreur ou omission relevée par les autorités dans le formulaire soumis ;
- I. Le projet de loi devrait indiquer clairement la responsabilité et les sanctions prévues en cas de non-respect de la loi.

8. Il est aussi important que les améliorations apportées au texte de la loi s'accompagnent de progrès dans l'application de cette dernière, ce qui peut justifier des mesures de sensibilisation et une formation appropriée des autorités compétentes de manière à éviter une lecture par trop restrictive de la loi. En fait, la manière dont la loi est interprétée et appliquée est extrêmement importante du point de vue de sa conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

---

<sup>3</sup> Voir l'avis conjoint de 2009, paragraphe 45.

9. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH restent à la disposition des autorités ukrainiennes pour les aider dans leurs efforts en la matière. Il serait souhaitable de pouvoir rencontrer des représentants du Cabinet des Ministres ainsi que les principaux rédacteurs du projet de loi en vue d'une meilleure compréhension de la manière dont les systèmes administratifs et autres sont appelés à fonctionner.

### **III. Normes européennes et internationales sur la liberté de réunion pacifique**

10. La liberté de réunion constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et l'une des conditions de base de son progrès et de l'épanouissement de chacun.

11. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH renvoient aussi à leurs Lignes directrices conjointes révisées sur la liberté de réunion pacifique<sup>4</sup> (ci-après dénommées « les Lignes directrices ») qui reflètent les meilleures pratiques internationales et donnent en outre des conseils utiles pour la mise en œuvre des législations nationales sur la liberté de réunion pacifique.

12. Le présent avis porte essentiellement sur le contenu des dispositions du projet de loi. La manière dont le projet de loi est et sera appliqué en pratique par les autorités administratives compétentes, la police et la justice n'est pas examinée. Il convient cependant de souligner que la manière dont la loi est interprétée et appliquée est d'une grande importance pour sa conformité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme. A cet égard, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH souhaitent rappeler que le droit de réunion pacifique ne doit pas être interprété de façon restrictive, mais que tel doit être le cas en revanche de toute restriction qui lui est apportée, et qu'en règle générale, les droits doivent être « pratiques et effectifs », non pas « théoriques ou illusoire »<sup>5</sup>.

### **IV. Analyse**

13. Le présent avis doit être considéré comme faisant suite à l'avis conjoint de 2009. Il porte sur les questions au sujet desquelles la Commission s'était montrée critique dans son avis précédent.

#### Articles 1 et 2 - Champ d'application et définitions

14. L'article 1 définit neuf types différents de réunions (manifestation, réunion, contre-réunion, rassemblement, réunion pacifique, réunion pacifique simultanée, piquet de grève, défilé et réunion pacifique spontanée) et le mot « citoyen ». Il convient de se féliciter de l'ajout dans cette disposition des définitions des « réunions spontanées » et des « contre-réunions ». De plus, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se félicitent de l'insertion d'un nouvel article qui souligne l'obligation positive des pouvoirs publics de faciliter la tenue de réunions spontanées (article 13).

15. Cela étant, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH demeurent préoccupés par le nombre excessif de catégories de manifestations<sup>6</sup>. Cette approche a été critiquée en ce sens qu'elle ne parvient pas à cristalliser une série de caractéristiques générales que présentent toutes les réunions publiques, ce qui dénature la liberté de réunion en tant qu'élément fondamental d'une démocratie qui fonctionne en la réduisant au droit d'organiser certains types d'événements définis de manière étroite. En fait, certains des mots définis à l'article premier ne sont plus jamais utilisés dans le projet de loi (« manifestation », « rassemblement », « piquet de grève », « défilé »). Leur définition ne semble obéir à aucun objectif précis dans le projet de loi. Ce projet n'indique pas que tous les types définis de réunions pacifiques sont en principe autorisés bien que l'article 2 dispose que le projet de loi « régit les relations sociales », lesquelles ne sont pas définies.

<sup>4</sup> Lignes directrices, 2<sup>e</sup> édition (CDL-AD (2010)020).

<sup>5</sup> Voir CDL-AD (2006) 034, avis sur la loi relative à la liberté de réunion en Azerbaïdjan, paragraphe 5.

<sup>6</sup> Voir l'avis conjoint de 2009, paragraphes 20 à 24.

16. Il est recommandé de supprimer ces définitions des différentes catégories d'événements et de modifier celle de la réunion pacifique pour préciser qu'elle englobe tous les types de rassemblements, réunions, défilés, manifestations et piquets de grève, qui sont tous des réunions publiques. Le projet de loi devrait expressément indiquer que toutes les réunions pacifiques sont autorisées sous réserve des exclusions légales spécifiques fondées sur les restrictions prévues à l'article 11.2 de la CEDH.

17. De plus, comme il est recommandé dans l'avis de 2009, la définition de la réunion pacifique devrait être modifiée pour préciser qu'elle ne s'applique qu'aux réunions publiques en plein air dans des lieux publics, ce qui pourrait aussi être rappelé à l'article 2 en insistant sur le fait que les réunions tenues sur des propriétés privées sont exclues du champ de la loi.

18. L'article 1 paragraphe 1 définit les « citoyens » comme les citoyens d'Ukraine et les personnes étrangères et apatrides qui « *résident en Ukraine sur des bases légales* », ce qui doit être interprété comme signifiant « *résidant légalement en Ukraine* ». Cette définition est pertinente au regard des articles 4 et 5 du projet de loi qui exigent que la plupart des organisateurs de réunions soient des citoyens et énoncent leurs droits et leurs obligations. Elle présente aussi un intérêt au regard de l'article 6 du projet de loi qui confère des droits aux citoyens participant à une réunion. L'article 1 de la CEDH exige que « *[l]es Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis ... [dans la] ... Convention* ». En conséquence, la liberté ou le droit d'organiser une réunion pacifique doit pouvoir être exercé en toute égalité par tous et ne devrait pas dépendre de la résidence légale d'une personne en Ukraine. Les étrangers et les apatrides sur le territoire de l'Ukraine qui souhaitent se réunir pacifiquement devraient être autorisés à le faire. Comme la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE l'ont fait observer en relation avec la loi du canton de Sarajevo sur les réunions publiques (Bosnie-Herzégovine), « *Bien que l'article 16 de la CEDH autorise expressément les restrictions à l'activité politique des étrangers, le contenu de cette disposition est contestable, et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe demande de longue date sa modification afin qu'elle exclue les restrictions actuellement autorisées concernant les articles 10 et 11 de la CEDH*<sup>7</sup>. D'après les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH, l'application de l'article 16 de la CEDH devrait être limitée aux propos de non-ressortissants qui menacent directement la sécurité nationale (paragraphe 55). Une approche plus libérale n'opérant aucune distinction entre les nationaux et les non-nationaux est aujourd'hui fréquente en Europe »<sup>8</sup>.

19. Il est donc recommandé de reformuler la définition du mot « citoyen » en tenant compte de cette position.

20. D'après l'article 2 du projet de loi, certains types de rassemblements sont exclus du champ d'application de la loi. A cet égard, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH font observer que l'exclusion de « réunions d'électeurs en présence de candidats » n'a pas été étendue à « toutes les réunions liées aux élections » comme il était recommandé dans l'avis conjoint de 2009. Une loi générale sur les réunions devrait inclure celles qui ont un lien avec les campagnes électorales, l'organisation d'événements publics faisant partie intégrante de ces campagnes. En conséquence, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH retirèrent leur recommandation de modifier cette disposition de manière à assurer que les rassemblements d'employés, les réunions d'organes de direction statutaires, les associations de citoyens, les réunions d'électeurs en présence de candidats à un siège parlementaire et de députés élus ou de candidats à la Présidence de l'Ukraine organisés dans des lieux publics, soient protégés par le projet de loi ou par tout autre texte législatif éventuellement spécifié dans le projet de loi. Et

<sup>7</sup> Rec. 799 (1977) relative aux droits et au statut politiques des étrangers, paragraphe 10c.

<sup>8</sup> CDL-AD(2010)016, paragraphe 46 ; voir également la Cour européenne des droits de l'homme, *Piermont c. France* (arrêt du 27 avril 1995, paragraphes 60 et suivants).

ce, tout en assurant ses dispositions primant sur toute autre réglementation ayant trait aux réunions et pouvant être plus restrictives que le projet de loi existant.

21. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2009, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se félicitent qu'il ne soit pas jugé souhaitable de réglementer certains types d'événements. Il convient toutefois d'observer que l'exclusion de certaines des catégories de réunions du champ de la loi à l'article 2 (par exemple, « les rassemblements organisés à des fins de loisirs » ou « de divertissement public ») peut nuire à la clarté et à la prévisibilité de la loi. Par exemple, les organisateurs de réunions peuvent penser que leur réunion relève de la catégorie des loisirs ou du divertissement public et donc qu'aucune notification n'est nécessaire. Les autorités pourraient cependant avoir un point de vue différent, estimant qu'une réunion donnée n'a ni un but récréatif ni un but de divertissement public et donc la soumettre à l'obligation de notification et aux autres conditions fixées dans la loi. Il est donc recommandé de poursuivre la réflexion sur la définition de ces exclusions de manière à définir avec précision les événements non réglementés et à réduire les possibilités d'interprétations contradictoires.

#### Article 3 – Législation de l'Ukraine sur les réunions pacifiques

22. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2009, l'expression « autres lois de l'Ukraine » (dans la version précédente « autres textes législatifs ») employée à l'article 3 du projet de loi est relativement vague et peut aussi être interprétée comme incluant le droit dérivé. Conformément à l'article 92.1 de la Constitution ukrainienne, « les droits et libertés de l'homme et du citoyen » ainsi que les garanties de ces droits et libertés sont déterminés exclusivement par les lois. Il est par conséquent recommandé que le projet de loi mentionne exclusivement la loi.

#### Article 4 - Organismes d'événements pacifiques

23. Conformément au projet de loi, l'organisateur d'une réunion pacifique est « *un citoyen, une association de citoyens, un bureau, une entreprise, un établissement ou une organisation* ». Comme indiqué ci-dessus, les étrangers et les apatrides devraient aussi être autorisés à participer à une réunion pacifique et à l'organiser.

24. L'article 4 révisé dispose désormais à juste titre que les mineurs peuvent aussi faire office d'organismes, ce dont il faut se féliciter même s'ils sont assujettis à certaines restrictions. Ils doivent en effet obtenir le consentement écrit de leurs parents ou des personnes dont ils sont à la charge. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH tiennent à rappeler que les enfants ont aussi des droits et des intérêts légitimes qui peuvent être différents de ceux de leurs parents ou des personnes dont ils sont à la charge. Comme on peut penser qu'à l'âge de 14 ans les enfants ont déjà une certaine capacité juridique et maturité intellectuelle, l'obtention du consentement écrit des parents ou des personnes dont ils sont à la charge ne devrait pas être obligatoire dans tous les cas. Il est ainsi recommandé de supprimer la phrase qui exige que les réunions organisées par des mineurs de moins de 14 ans le soient « en vue de protéger leurs droits ». Ce membre de phrase peut imposer des restrictions au contenu du droit de se réunir pacifiquement et les jeunes devraient pouvoir organiser des réunions à toute fin légale.

25. Le projet de loi examiné interdit toujours à certaines catégories de personnes d'organiser des réunions pacifiques. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2009, « *Les personnes incapables juridiquement ne doivent pas se voir refuser ce droit d'une manière absolue. En effet, dans de nombreux cas les problèmes sur lesquels elles souhaiteront attirer l'attention ont peu de chances d'être soulevés par un autre groupe et elles doivent donc recevoir à cette fin toute l'aide nécessaire* »<sup>9</sup>. De même, s'il est reconnu qu'une condamnation peut être assortie de la privation de plusieurs droits civiques dans certains systèmes juridiques, cette privation doit être proportionnée. Le fait d'interdire, à l'article 4, aux détenus, aux personnes placées en détention administrative ou en garde à vue, y compris aux personnes en détention provisoire, d'organiser un quelconque événement sans tenir compte des effets négatifs d'une infraction pénale ne peut en aucun cas être considéré comme une privation proportionnée. Ces

<sup>9</sup> Voir l'avis conjoint de 2009, paragraphe 29.

personnes ont aussi des droits et des intérêts légitimes et doivent avoir la possibilité d'exprimer leur opinion<sup>10</sup>. Il est donc recommandé de reformuler cette disposition de manière à permettre à l'autorité compétente d'imposer des restrictions aux réunions organisées par des détenus au cas par cas.

26. Le projet de loi devrait comporter une présomption en faveur de la tenue d'une réunion également dans ces cas ; toute interdiction d'une telle réunion ne devrait être possible que lorsque la situation le justifie, par exemple comme le prévoit l'article 11.2 de la CEDH pour des raisons de sécurité nationale ou de défense de l'ordre public.

#### Article 5 – Droits et obligations d'un organisateur de réunions pacifiques

27. Il est positif que cette disposition n'impose plus aux organisateurs de réunions publiques de responsabilités en matière de maintien de l'ordre.

28. Toutefois, la phrase « [un organisateur peut faire] de la publicité en faveur d'une réunion pacifique dans les médias et au moyen de dépliants, d'affiches, de banderoles, de slogans ou sous toute autre forme non interdite par la loi » a été conservée dans cet article, ce qui pourrait laisser supposer que ces activités seraient illégales hors du cadre du projet de loi. Il est recommandé de supprimer cette phrase. Il en va de même du droit accordé aux organisateurs d'«[o]rganiser la collecte de dons volontaires, les signatures de résolutions, demandes et autres appels publics de citoyens » et du droit « de formuler et de présenter des demandes, des plaintes et d'autres formes de recours aux organes du pouvoir exécutif et l'autonomie locale ». Il est donc également recommandé de supprimer ces membres de phrase dans le projet de loi. Dans la mesure où ces questions peuvent appeler une réglementation, elles ne sont pas directement pertinentes en regard d'une loi concernant les réunions pacifiques.

29. Il est aussi recommandé d'insérer les mots « de façon disproportionnée » dans la phrase relative aux obstacles opposés à la circulation automobile et la libre circulation des citoyens : les réunions publiques (et les constructions temporaires) peuvent parfois « entraver » légitimement la circulation automobile et la liberté de circulation à condition de ne pas empiéter de manière disproportionnée sur ces autres droits.

#### Article 6 – Droits et obligations des participants à une réunion pacifique

30. L'article 6 semble donner aux participants la possibilité de prendre part au processus de prise de décision de la réunion. Pour autant que cette lecture de l'intention qui sous-tend l'article soit la bonne, cela va dans le sens d'un processus décisionnel régissant les activités d'une réunion dans son ensemble. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sont d'avis que le gouvernement ne devrait pas décider (au moyen d'un article) de la manière dont les organisateurs et les participants devraient prendre les décisions en interne. Les organisateurs de la réunion devraient être responsables du processus décisionnel. Il est donc recommandé de réviser cet article.

#### Articles 7 et 8 - Notification de la tenue d'une réunion pacifique

31. Dans l'avis conjoint de 2006, le délai de cinq jours pour notifier la réunion était jugé « inhabituellement long ». Le précédent projet de loi sur l'organisation et le déroulement d'événements pacifiques de l'Ukraine a donc supprimé cette exigence. Dans leur avis conjoint de 2009, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont recommandé un délai précis afin d'éviter que les autorités ne décident de façon arbitraire de ce qu'est un « délai raisonnable ». L'article 7 révisé du projet de loi examiné dispose qu'il incombe à (aux) l'organisateur(s) de

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, paragraphe 30.



notifier par écrit à l'autorité compétente la tenue d'une réunion au plus tard quatre jours ouvrables avant le début de cette réunion. Même si un délai de quatre jours ouvrables est long par rapport à ce qu'exigent certains autres pays, il est acceptable.

32. La notification de la tenue d'une réunion pacifique est tenue pour acquise le jour de sa réception par l'organe compétent du pouvoir exécutif ou par un organe de l'autonomie locale. Il est recommandé de privilégier la date à laquelle la notification a été soumise et/ou celle à laquelle elle a été envoyée plutôt que la date d'arrivée de la notification en raison de retards involontaires imputables aux services postaux.

33. Le nombre approximatif de participants doit également être notifié (article 8), ce qui est sans doute possible dans certains cas, mais un organisateur peut aussi se méprendre même s'il a donné la meilleure estimation possible. Aucune conséquence ne devrait en découler pour la manifestation sauf en cas de raisons légitimes d'imposer des restrictions conformément à l'article 11.2 de la CEDH. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de nouveau d'indiquer expressément dans le projet de loi que l'absence de notification n'entraîne pas automatiquement l'interdiction d'une réunion<sup>11</sup>. La loi devrait en fait préciser la responsabilité encourue en cas de divergence par rapport à la notification soumise. La législation pourrait préciser, à toutes fins utiles, qu'en premier lieu, l'organisateur de la réunion aura la possibilité de corriger toute erreur ou omission relevée par les autorités dans le formulaire soumis. Dans son avis conjoint de 2009, la Commission de Venise a recommandé au paragraphe 46 : « [i]l devrait être mentionné expressément, dans le projet de loi, que les organisateurs ont à tout moment la possibilité de réparer les manquements de leur notification, jusqu'au début de la réunion ». Cette disposition devrait figurer dans ce projet de loi.

34. Le projet de loi devrait aussi exiger que l'autorité compétente accuse réception par écrit de la notification, en confirmant que l'organisateur de la réunion a rempli l'obligation de notification, et ce dans tous les cas et pas seulement « à la demande de l'organisateur », comme le prévoit actuellement l'article 12.

35. L'obligation de produire certains documents, énoncée à l'article 8 paragraphe 3, risque en outre d'être excessivement bureaucratique et contraignante d'où la recommandation de la supprimer.

#### Article 9 - Dispositions relatives à la tenue d'une réunion pacifique

36. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH évaluent de nouveau positivement l'article 9 qui prévoit la possibilité générale de tenir des réunions pacifiques « *en tout lieu adapté à cet usage* » et « *à toute heure de la journée* ». Il faut aussi se féliciter de la suppression de l'interdiction générale de tenir des réunions à proximité d'objets à haut risque.

37. Cela étant, certaines définitions données dans cette liste (en particulier l'article 9 paragraphes 1.1), 2) et 4)) ne sont pas libellées de manière à pouvoir être interprétées clairement. L'étendue des lieux interdits n'est pas clairement définie. Ces dispositions devraient donc être modifiées. Pour ce qui est de l'interdiction des réunions publiques à proximité d'installations de production dangereuses, d'installations soumises à des règles de sécurité, et d'autres objets à haut risque, l'interdiction devrait se limiter aux lieux fermés au public et dont on peut supposer qu'ils sont clôturés. Si le lieu à haut risque est ouvert au public, il ne semble pas justifié d'exclure la tenue d'une réunion publique pacifique dans ce lieu. De même, les dispositions de l'article 9.2 semblent justifier de manière excessivement large l'interdiction d'événements : par exemple, la phrase « actions compromettant le fonctionnement normal » d'un bureau pourrait être interprétée de manière arbitraire. Il est donc recommandé de revoir l'article 9 compte tenu de cette position. Comme avec l'article 5 (ci-dessous), un amendement possible pourrait consister à insérer le mot « de manière disproportionnée » à l'article 9.2 de manière à le libeller comme suit : « faire obstacle de manière disproportionnée

---

<sup>11</sup> Voir l'avis conjoint de 2009, paragraphe 45.

au libre passage » et « compromettre de manière disproportionnée leur fonctionnement normal ».

38. De plus, cette disposition indique « n'est pas autorisé », ce qui suppose une limitation disproportionnée de l'exercice de la liberté de réunion par l'exclusion virtuelle de l'utilisation du critère de proportionnalité au cas par cas. L'objectif d'une réunion est souvent étroitement lié à un lieu donné. La liberté de réunion inclut le droit de tenir la réunion à portée « de vue et d'ouïe » de sa cible. Une disposition permettant une plus grande souplesse dans la prise de décision par les autorités compétentes serait préférable.

39. En ce qui concerne l'article 9 paragraphe 1.5), alinéa 2 en particulier, le projet de loi peut être interprété comme laissant entendre que les autorités peuvent inclure des lieux qui ne figurent pas dans les cinq catégories recensées aux points 1 à 5 de l'article 9 paragraphe 1. De fait, la nécessité de cette phrase générale est douteuse, car la palette des lieux est claire. La seule restriction légitime à la tenue d'une réunion dans un lieu donné concerne les sites et installations dangereux à proximité du public. Toutefois, si l'article 9 paragraphe 1.5), alinéa 2 est conservé, il devrait au moins prévoir une procédure permettant de modifier la liste des lieux destinés à accueillir des réunions, y compris à l'initiative d'individus, au cas où la liste serait trop limitée.

#### Article 10 – Agitation préliminaire

40. L'article 10 révisé du projet de loi a supprimé une restriction indirecte du droit de réunion pacifique, à savoir l'interdiction d'organiser une agitation préliminaire sous forme d'un événement pacifique. Cela étant, son paragraphe 3 qui interdit l'agitation sous une forme qui « *insulte et compromet l'honneur et la dignité de l'homme et du citoyen* » est conservé dans le projet de loi. Le contenu des dépliants et autres documents relatifs à une réunion ou diffusés lors d'une réunion ne devrait pas relever de ce projet de loi. Le membre de phrase cité est contraire à la jurisprudence établie de la Convention européenne qui autorise l'expression d'idées pouvant choquer, offenser ou perturber une partie de l'opinion publique.

#### Article 11 - Soutien logistique

41. L'article 11 interdit toujours aux entreprises, aux institutions et aux organisations publiques ainsi qu'aux étrangers et aux apatrides de financer des réunions. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2009, cette interdiction risque de considérablement amoindrir la capacité de ces personnes d'organiser des réunions publiques. En fait, d'après l'article 1, les ressortissants étrangers et les personnes apatrides résidant en Ukraine sont autorisés à participer à des réunions pacifiques et ils devraient aussi être autorisés à en organiser (voir ci-dessus, le paragraphe 18) et à apporter des contributions.

42. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH réitèrent leur recommandation de donner aux autorités compétentes des indications suffisantes quant aux répercussions que pourrait avoir un tel financement de manière à veiller à ce que le projet de loi n'interdise pas aux institutions de financer des activités de prise de parole, sauf si ce financement est secret<sup>12</sup>.

#### Articles 12 à 14 - Responsabilités de l'exécutif, des collectivités locales et des organes des forces de l'ordre

43. La nouvelle version révisée des articles 12 et 13 fait suite à certaines des préoccupations exprimées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH dans leur avis conjoint de 2009. Un certain nombre d'insuffisances demeurent. Comme indiqué ci-dessus, le projet de loi devrait exiger de l'autorité compétente qu'elle accuse réception par écrit de la notification, immédiatement et dans tous les cas (voir ci-dessus, paragraphe 26). De plus, l'obligation de

---

<sup>12</sup> Voir CDL-AD(2009)052, paragraphe 57.

garantir l'ordre public et la sécurité des personnes ainsi que le respect de la loi lors d'un événement est superflue, car elle incombe aux forces de l'ordre (mentionnée à l'article 14 paragraphe 2) et non aux collectivités locales.

44. Si l'insertion d'un article distinct sur les responsabilités des forces de l'ordre est certainement opportun (article 14), la Commission et l'OSCE/BIDDH font observer que le projet de loi a fait disparaître *toutes les dispositions* relatives à la dispersion des réunions. Le rôle des forces de l'ordre pendant une réunion peut être, lorsque la situation sur le terrain se détériore (des participants peuvent par exemple commencer à user de la violence ou inciter à son usage imminent), d'imposer des restrictions ou de disperser une réunion. Ce faisant, les forces de l'ordre devraient d'abord tenir compte de leur devoir de faciliter l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique<sup>13</sup>. Le projet de loi actuel se borne cependant à renvoyer à la loi de l'Ukraine sur la milice en tant que loi applicable pour prendre « *d'autres mesures liées au maintien de la paix et de la sécurité des citoyens lors de la tenue d'une réunion* » (article 14, paragraphe 1.5)). Il n'est pas possible, sans la législation mentionnée, de savoir si ce renvoi et la législation applicable assurent une protection suffisante des libertés et des droits fondamentaux. Dans un souci de transparence maximale, il pourrait être utile d'ajouter une disposition à cet effet dans le projet de loi. Quoiqu'il en soit, il est essentiel que des expressions comme « *autres mesures liées au maintien de la paix et de la sécurité* », que la police est autorisée à prendre conformément à l'article 14, soient clairement définies et circonscrites. Le projet de loi devrait aussi préciser que les responsables ne peuvent faire usage de la force qu'en dernier recours, proportionnellement au but poursuivi et de façon à réduire au minimum les dégâts et les blessures. A ce sujet, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH renvoient aussi aux principes généraux de bonne pratique relatifs au maintien de l'ordre dans les réunions (Lignes directrices, paragraphes 149 à 171).

#### Article 15 - Restrictions du droit de réunion pacifique

45. L'article 15 révisé sur les restrictions à l'exercice du droit de réunion pacifique exige désormais que ces restrictions soient imposées « *par les tribunaux conformément à la loi et uniquement dans l'intérêt de la sécurité nationale et de la sûreté publique en vue d'éviter des troubles ou des infractions, de protéger la santé publique ou les droits et les libertés d'autrui* » (article 15, paragraphe 1). Lorsqu'elle décide de faire appel devant une juridiction, l'autorité compétente doit en informer l'organisateur d'une réunion pacifique « *sans retard et dans un délai de 24 heures* » (article 15, paragraphe 2).

46. Seuls les tribunaux sont habilités à imposer des restrictions au droit de réunion et uniquement pour les motifs précis énumérés dans la loi, ce qui est positif ; la loi doit toutefois être interprétée conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. En particulier toute restriction de ce type doit reposer sur des éléments factuels, concrets et objectifs. Il faut en outre souligner que l'organisateur devrait toujours être entendu par le tribunal avant que ce dernier ne se prononce sur l'interdiction, et la procédure de révision devrait être « *rapide afin que l'affaire puisse être entendue et que la décision du tribunal puisse être publiée avant la date prévue de l'événement* »<sup>14</sup>.

47. En ce qui concerne la révision, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH rappellent les Lignes directrices selon lesquelles la procédure de révision « *doit être rapide afin que l'affaire puisse être entendue et que la décision du tribunal puisse être publiée avant la date prévue de l'événement. Pour accélérer la procédure, les tribunaux devraient être tenus de donner la priorité aux recours concernant des restrictions à la tenue de réunions* » (paragraphe 138).

<sup>13</sup> Voir les Lignes directrices, paragraphe 145.

<sup>14</sup> Voir les Lignes directrices, paragraphe 138.

48. Il est recommandé d'ajouter à l'article 15 paragraphe 3 une disposition exigeant des tribunaux qu'ils se prononcent définitivement dans les 48 heures. Le projet de loi devrait aussi prévoir la possibilité d'obtenir une injonction préliminaire lorsque le tribunal n'est pas en mesure de rendre une décision finale avant la date prévue de la réunion<sup>15</sup>.

#### Article 16 - Réexamen et recours

49. Le projet de loi prévoit la possibilité d'un recours administratif ou judiciaire contre les décisions, actes ou omissions des organes du pouvoir exécutif. Les procédures administratives et judiciaires devraient être suffisamment rapides pour que l'organisateur ait connaissance de la décision définitive avant la date notifiée de la réunion.

#### Article 18 – Responsabilité en cas de violation du droit à la liberté de réunion pacifique

50. Cette disposition prévoit que les personnes qui ne respectent pas « les dispositions de la présente loi » engagent leur « responsabilité disciplinaire, administrative, civile et pénale conformément à la loi ». Il conviendrait d'avoir de plus amples informations sur les autres textes législatifs qui imposent une responsabilité administrative, civile ou pénale et sur la manière dont ils sont appliqués dans la pratique. Sous sa forme actuelle, la législation ne précise pas les conséquences du non-respect de telle ou telle disposition. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'indiquer clairement la responsabilité encourue en cas de non-respect de l'une ou l'autre disposition de la loi, de prévoir expressément une sanction maximale et de faire en sorte, dans tous les cas, que les sanctions prévues soient rigoureusement proportionnées à la nature de l'infraction, car la manière dont les autorités compétentes appliquent la loi dans la pratique pourrait dissuader la population de se prévaloir du droit à la liberté de réunion pacifique. Il est toutefois impossible de formuler d'autres observations sans ces informations complémentaires.

---

<sup>15</sup> Voir les Lignes directrices, paragraphe 138.



Strasbourg, Varsovie, le 19 octobre 2010

**CDL-AD(2010)033**  
**Or.anglais**

**Avis n°592/2010**

**Avis du BIDDH n°: FOA – UKR/168/2010 (MA)**

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

**AVIS CONJOINT**

**SUR LA LOI CONCERNANT  
LES RÉUNIONS PACIFIQUES**

**EN UKRAINE**

**de**

**LA COMMISSION DE VENISE  
et  
de l'OSCE/BIDDH**

**adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 84<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 15-16 octobre 2010)**

**sur la base des observations de**

**M<sup>me</sup> Finola FLANAGAN (membre, Irlande)**  
**M. Christopher GRABENWARTER (membre, Autriche)**  
**M. Hubert HAENEL (membre suppléant, France)**  
**M. David GOLDBERGER (membre du groupe consultatif de  
l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion)**  
**M. Michael HAMILTON (membre du groupe consultatif de  
l'OSCE/BIDDH)**  
**M. Neil JARMAN (membre du groupe consultatif de l'OSCE/BIDDH)**

## I. Introduction

1. Dans une lettre datée du 14 juillet 2010, M. Volodymyr Lytvyn, président de la Verkhovna Rada d'Ukraine, a sollicité l'avis des experts de la Commission de Venise, conjointement avec l'OSCE/BIDDH, au sujet du projet de loi de l'Ukraine concernant les réunions pacifiques (CDL(2010)081).

2. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont eu l'occasion d'évaluer des versions antérieures de ce projet de loi. En 2006, elles ont adopté un avis conjoint sur le projet de loi concernant les réunions pacifiques en Ukraine (CDL-AD(2006)033), dans lequel elles ont estimé que la loi était excessivement détaillée et qu'un certain nombre d'amendements s'imposaient pour la rendre pleinement conforme aux normes applicables. En 2007 et 2008, le nouveau projet de loi de l'Ukraine sur l'organisation et le déroulement d'événements pacifiques en Ukraine a été élaboré par les autorités ukrainiennes. En mai 2009, il a été présenté au parlement qui l'a adopté en première lecture le 3 juin 2009. Cette version révisée de la loi a de nouveau été envoyée à la Commission de Venise et à l'OSCE/BIDDH pour une analyse juridique.

3. Un nouvel avis conjoint relatif à cette loi a été adopté en décembre 2009 (CDL-AD(2009)052)<sup>1</sup>. Dans cet avis, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH estimaient que tout en s'efforçant d'établir, pour l'exercice de la liberté de réunion pacifique, un cadre juridique compatible avec les normes internationales, le nouveau projet de loi de l'Ukraine sur l'organisation de déroulement d'événements pacifiques comportait des dispositions auxquelles il manquait des normes claires pour guider les prises de décision publiques. Il était recommandé dans l'avis d'accorder une plus grande attention aux Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion<sup>2</sup> qui couvrent tout le domaine de la législation et des pratiques sur ce sujet.

4. Le projet de loi de l'Ukraine concernant les réunions pacifiques qui est examiné a été élaboré compte tenu de ces préoccupations. Il sera évalué apprécié sur la base des normes internationales et européennes sur la liberté de réunion pacifique ainsi que de l'avis conjoint susmentionné relatif au projet de loi sur l'organisation et le déroulement d'événements pacifiques de l'Ukraine (ci-après dénommé « l'avis conjoint de 2009 »).

5. Le présent avis a été élaboré sur la base des observations de M<sup>me</sup> Finola Flanagan et de MM. Christopher Grabenwarter et Hubert Haenel pour la Commission de Venise et de MM. David Goldberger, Michael Hamilton et Neil Jarman pour le groupe consultatif de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 84<sup>e</sup> session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010).

## II. Résumé

6. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se félicitent du nouveau projet de loi de l'Ukraine concernant les réunions pacifiques (ci-après dénommé « le projet de loi ») à l'examen, qui tient compte de la plupart des suggestions formulées dans leur avis conjoint de 2009, dont la modification du titre qui ne mentionne plus désormais que les « réunions pacifiques », la reconnaissance des réunions simultanées, des contre-manifestations et des réunions spontanées ; des éclaircissements et des extensions concernant l'organisateur d'une réunion publique et la possibilité de bénéficier d'une protection juridique en cas de restrictions apportées aux réunions et d'autres violations du droit à la liberté de réunion pacifique. De plus, la procédure visant à restreindre les réunions pacifiques a été modifiée et relève désormais des tribunaux. Le projet de loi peut être considéré comme un pas supplémentaire vers la protection adéquate de la liberté de réunion en Ukraine.

<sup>1</sup> Avis du BIDDH n°: FOA-UKR/144/2009

<sup>2</sup> Lignes directrices sur la liberté de réunion de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise CDL(2010)062.

7. Cela étant, la philosophie du projet de loi à l'examen ne semble pas tenir suffisamment compte de la présomption en faveur de la tenue de réunions ni du principe de proportionnalité. Elle présente un certain nombre d'insuffisances auxquelles il conviendrait de remédier dans un souci de clarté et de respect des normes internationales et européennes applicables. A ce sujet, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH formulent les recommandations essentielles suivantes :

- A. Il conviendrait de réduire le nombre excessif des types et des catégories de réunions qui figurent dans les définitions données dans la loi et de les réviser, mais l'insertion de la définition des réunions « spontanées » et des « contre-réunions » est saluée ;
- B. Le droit des non-ressortissants et des personnes apatrides ainsi que d'autres catégories de personnes d'organiser une réunion pacifique devrait être expressément mentionné;
- C. Le projet de loi devrait obliger les autorités à accuser réception de toute notification immédiatement et par écrit ; la loi devrait expressément indiquer que l'absence de confirmation opportune des autorités vaudra approbation de la réunion ;
- D. Les dispositions relatives aux questions de financement des réunions doivent être clarifiées ; il n'y a aucune raison d'interdire des réunions pacifiques en raison du caractère controversé de leur financement ;
- E. Par principe, tout espace public devrait être considéré comme pouvant accueillir une réunion ; l'interdiction de se réunir à proximité immédiate d'installations à haut risque devrait être limitée aux zones fermées au public ; le projet de loi devrait pour bien faire écarter l'idée de légiférer pour dresser une liste des lieux de réunion interdits ou ajouter une disposition prévoyant une procédure autorisant la modification de la liste des lieux destinés à accueillir des réunions, y compris à l'initiative des individus ;
- F. Le projet de loi devrait définir clairement et limiter les mesures liées à la préservation de l'ordre public et de la sécurité pendant des réunions que les forces de l'ordre peuvent prendre ; il devrait aussi préciser que les agents des forces de l'ordre ne peuvent faire usage de la force qu'en dernier ressort et que cet usage doit être proportionné au but poursuivi et qu'ils doivent le faire de manière à réduire au minimum les dégâts et les blessures ;
- G. Le projet de loi devrait expressément exiger une prise de décision rapide dans le cadre des procédures tant administratives que judiciaires ;
- H. Le projet de loi devrait préciser que l'absence de notification n'entraîne pas automatiquement l'interdiction d'une réunion<sup>3</sup>. La législation devrait indiquer que l'organisateur d'une réunion a la possibilité de corriger toute erreur ou omission relevée par les autorités dans le formulaire soumis ;
- I. Le projet de loi devrait indiquer clairement la responsabilité et les sanctions prévues en cas de non-respect de la loi.

8. Il est aussi important que les améliorations apportées au texte de la loi s'accompagnent de progrès dans l'application de cette dernière, ce qui peut justifier des mesures de sensibilisation et une formation appropriée des autorités compétentes de manière à éviter une lecture par trop restrictive de la loi. En fait, la manière dont la loi est interprétée et appliquée est extrêmement importante du point de vue de sa conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

---

<sup>3</sup> Voir l'avis conjoint de 2009, paragraphe 45.

9. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH restent à la disposition des autorités ukrainiennes pour les aider dans leurs efforts en la matière. Il serait souhaitable de pouvoir rencontrer des représentants du Cabinet des Ministres ainsi que les principaux rédacteurs du projet de loi en vue d'une meilleure compréhension de la manière dont les systèmes administratifs et autres sont appelés à fonctionner.

### **III. Normes européennes et internationales sur la liberté de réunion pacifique**

10. La liberté de réunion constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et l'une des conditions de base de son progrès et de l'épanouissement de chacun.

11. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH renvoient aussi à leurs Lignes directrices conjointes révisées sur la liberté de réunion pacifique<sup>4</sup> (ci-après dénommées « les Lignes directrices ») qui reflètent les meilleures pratiques internationales et donnent en outre des conseils utiles pour la mise en œuvre des législations nationales sur la liberté de réunion pacifique.

12. Le présent avis porte essentiellement sur le contenu des dispositions du projet de loi. La manière dont le projet de loi est et sera appliqué en pratique par les autorités administratives compétentes, la police et la justice n'est pas examinée. Il convient cependant de souligner que la manière dont la loi est interprétée et appliquée est d'une grande importance pour sa conformité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme. A cet égard, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH souhaitent rappeler que le droit de réunion pacifique ne doit pas être interprété de façon restrictive, mais que tel doit être le cas en revanche de toute restriction qui lui est apportée, et qu'en règle générale, les droits doivent être « pratiques et effectifs », non pas « théoriques ou illusoire »<sup>5</sup>.

### **IV. Analyse**

13. Le présent avis doit être considéré comme faisant suite à l'avis conjoint de 2009. Il porte sur les questions au sujet desquelles la Commission s'était montrée critique dans son avis précédent.

#### Articles 1 et 2 - Champ d'application et définitions

14. L'article 1 définit neuf types différents de réunions (manifestation, réunion, contre-réunion, rassemblement, réunion pacifique, réunion pacifique simultanée, piquet de grève, défilé et réunion pacifique spontanée) et le mot « citoyen ». Il convient de se féliciter de l'ajout dans cette disposition des définitions des « réunions spontanées » et des « contre-réunions ». De plus, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se félicitent de l'insertion d'un nouvel article qui souligne l'obligation positive des pouvoirs publics de faciliter la tenue de réunions spontanées (article 13).

15. Cela étant, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH demeurent préoccupés par le nombre excessif de catégories de manifestations<sup>6</sup>. Cette approche a été critiquée en ce sens qu'elle ne parvient pas à cristalliser une série de caractéristiques générales que présentent toutes les réunions publiques, ce qui dénature la liberté de réunion en tant qu'élément fondamental d'une démocratie qui fonctionne en la réduisant au droit d'organiser certains types d'événements définis de manière étroite. En fait, certains des mots définis à l'article premier ne sont plus jamais utilisés dans le projet de loi (« manifestation », « rassemblement », « piquet de grève », « défilé »). Leur définition ne semble obéir à aucun objectif précis dans le projet de loi. Ce projet n'indique pas que tous les types définis de réunions pacifiques sont en principe autorisés bien que l'article 2 dispose que le projet de loi « régit les relations sociales », lesquelles ne sont pas définies.

<sup>4</sup> Lignes directrices, 2<sup>e</sup> édition (CDL-AD (2010)020).

<sup>5</sup> Voir CDL-AD (2006) 034, avis sur la loi relative à la liberté de réunion en Azerbaïdjan, paragraphe 5.

<sup>6</sup> Voir l'avis conjoint de 2009, paragraphes 20 à 24.



16. Il est recommandé de supprimer ces définitions des différentes catégories d'événements et de modifier celle de la réunion pacifique pour préciser qu'elle englobe tous les types de rassemblements, réunions, défilés, manifestations et piquets de grève, qui sont tous des réunions publiques. Le projet de loi devrait expressément indiquer que toutes les réunions pacifiques sont autorisées sous réserve des exclusions légales spécifiques fondées sur les restrictions prévues à l'article 11.2 de la CEDH.

17. De plus, comme il est recommandé dans l'avis de 2009, la définition de la réunion pacifique devrait être modifiée pour préciser qu'elle ne s'applique qu'aux réunions publiques en plein air dans des lieux publics, ce qui pourrait aussi être rappelé à l'article 2 en insistant sur le fait que les réunions tenues sur des propriétés privées sont exclues du champ de la loi.

18. L'article 1 paragraphe 1 définit les « citoyens » comme les citoyens d'Ukraine et les personnes étrangères et apatrides qui « *résident en Ukraine sur des bases légales* », ce qui doit être interprété comme signifiant « *résidant légalement en Ukraine* ». Cette définition est pertinente au regard des articles 4 et 5 du projet de loi qui exigent que la plupart des organisateurs de réunions soient des citoyens et énoncent leurs droits et leurs obligations. Elle présente aussi un intérêt au regard de l'article 6 du projet de loi qui confère des droits aux citoyens participant à une réunion. L'article 1 de la CEDH exige que « *[l]es Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis ... [dans la] ... Convention* ». En conséquence, la liberté ou le droit d'organiser une réunion pacifique doit pouvoir être exercé en toute égalité par tous et ne devrait pas dépendre de la résidence légale d'une personne en Ukraine. Les étrangers et les apatrides sur le territoire de l'Ukraine qui souhaitent se réunir pacifiquement devraient être autorisés à le faire. Comme la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE l'ont fait observer en relation avec la loi du canton de Sarajevo sur les réunions publiques (Bosnie-Herzégovine), « *Bien que l'article 16 de la CEDH autorise expressément les restrictions à l'activité politique des étrangers, le contenu de cette disposition est contestable, et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe demande de longue date sa modification afin qu'elle exclue les restrictions actuellement autorisées concernant les articles 10 et 11 de la CEDH*<sup>7</sup>. D'après les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH, l'application de l'article 16 de la CEDH devrait être limitée aux propos de non-ressortissants qui menacent directement la sécurité nationale (paragraphe 55). Une approche plus libérale n'opérant aucune distinction entre les nationaux et les non-nationaux est aujourd'hui fréquente en Europe »<sup>8</sup>.

19. Il est donc recommandé de reformuler la définition du mot « citoyen » en tenant compte de cette position.

20. D'après l'article 2 du projet de loi, certains types de rassemblements sont exclus du champ d'application de la loi. A cet égard, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH font observer que l'exclusion de « réunions d'électeurs en présence de candidats » n'a pas été étendue à « toutes les réunions liées aux élections » comme il était recommandé dans l'avis conjoint de 2009. Une loi générale sur les réunions devrait inclure celles qui ont un lien avec les campagnes électorales, l'organisation d'événements publics faisant partie intégrante de ces campagnes. En conséquence, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH retirèrent leur recommandation de modifier cette disposition de manière à assurer que les rassemblements d'employés, les réunions d'organes de direction statutaires, les associations de citoyens, les réunions d'électeurs en présence de candidats à un siège parlementaire et de députés élus ou de candidats à la Présidence de l'Ukraine organisés dans des lieux publics, soient protégés par le projet de loi ou par tout autre texte législatif éventuellement spécifié dans le projet de loi. Et

<sup>7</sup> Rec. 799 (1977) relative aux droits et au statut politiques des étrangers, paragraphe 10c.

<sup>8</sup> CDL-AD(2010)016, paragraphe 46 ; voir également la Cour européenne des droits de l'homme, *Piermont c. France* (arrêt du 27 avril 1995, paragraphes 60 et suivants).

ce, tout en assurant ses dispositions primant sur toute autre réglementation ayant trait aux réunions et pouvant être plus restrictives que le projet de loi existant.

21. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2009, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se félicitent qu'il ne soit pas jugé souhaitable de réglementer certains types d'événements. Il convient toutefois d'observer que l'exclusion de certaines des catégories de réunions du champ de la loi à l'article 2 (par exemple, « les rassemblements organisés à des fins de loisirs » ou « de divertissement public ») peut nuire à la clarté et à la prévisibilité de la loi. Par exemple, les organisateurs de réunions peuvent penser que leur réunion relève de la catégorie des loisirs ou du divertissement public et donc qu'aucune notification n'est nécessaire. Les autorités pourraient cependant avoir un point de vue différent, estimant qu'une réunion donnée n'a ni un but récréatif ni un but de divertissement public et donc la soumettre à l'obligation de notification et aux autres conditions fixées dans la loi. Il est donc recommandé de poursuivre la réflexion sur la définition de ces exclusions de manière à définir avec précision les événements non réglementés et à réduire les possibilités d'interprétations contradictoires.

### Article 3 – Législation de l'Ukraine sur les réunions pacifiques

22. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2009, l'expression « autres lois de l'Ukraine » (dans la version précédente « autres textes législatifs ») employée à l'article 3 du projet de loi est relativement vague et peut aussi être interprétée comme incluant le droit dérivé. Conformément à l'article 92.1 de la Constitution ukrainienne, « les droits et libertés de l'homme et du citoyen » ainsi que les garanties de ces droits et libertés sont déterminés exclusivement par les lois. Il est par conséquent recommandé que le projet de loi mentionne exclusivement la loi.

### Article 4 - Organisateur d'événements pacifiques

23. Conformément au projet de loi, l'organisateur d'une réunion pacifique est « *un citoyen, une association de citoyens, un bureau, une entreprise, un établissement ou une organisation* ». Comme indiqué ci-dessus, les étrangers et les apatrides devraient aussi être autorisés à participer à une réunion pacifique et à l'organiser.

24. L'article 4 révisé dispose désormais à juste titre que les mineurs peuvent aussi faire office d'organisateur, ce dont il faut se féliciter même s'ils sont assujettis à certaines restrictions. Ils doivent en effet obtenir le consentement écrit de leurs parents ou des personnes dont ils sont à la charge. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH tiennent à rappeler que les enfants ont aussi des droits et des intérêts légitimes qui peuvent être différents de ceux de leurs parents ou des personnes dont ils sont à la charge. Comme on peut penser qu'à l'âge de 14 ans les enfants ont déjà une certaine capacité juridique et maturité intellectuelle, l'obtention du consentement écrit des parents ou des personnes dont ils sont à la charge ne devrait pas être obligatoire dans tous les cas. Il est ainsi recommandé de supprimer la phrase qui exige que les réunions organisées par des mineurs de moins de 14 ans le soient « en vue de protéger leurs droits ». Ce membre de phrase peut imposer des restrictions au contenu du droit de se réunir pacifiquement et les jeunes devraient pouvoir organiser des réunions à toute fin légale.

25. Le projet de loi examiné interdit toujours à certaines catégories de personnes d'organiser des réunions pacifiques. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2009, « *Les personnes incapables juridiquement ne doivent pas se voir refuser ce droit d'une manière absolue. En effet, dans de nombreux cas les problèmes sur lesquels elles souhaiteront attirer l'attention ont peu de chances d'être soulevés par un autre groupe et elles doivent donc recevoir à cette fin toute l'aide nécessaire* »<sup>9</sup>. De même, s'il est reconnu qu'une condamnation peut être assortie de la privation de plusieurs droits civiques dans certains systèmes juridiques, cette privation doit être proportionnée. Le fait d'interdire, à l'article 4, aux détenus, aux personnes placées en détention administrative ou en garde à vue, y compris aux personnes en détention provisoire, d'organiser un quelconque événement sans tenir compte des effets négatifs d'une infraction pénale ne peut en aucun cas être considéré comme une privation proportionnée. Ces

<sup>9</sup> Voir l'avis conjoint de 2009, paragraphe 29.

personnes ont aussi des droits et des intérêts légitimes et doivent avoir la possibilité d'exprimer leur opinion<sup>10</sup>. Il est donc recommandé de reformuler cette disposition de manière à permettre à l'autorité compétente d'imposer des restrictions aux réunions organisées par des détenus au cas par cas.

26. Le projet de loi devrait comporter une présomption en faveur de la tenue d'une réunion également dans ces cas ; toute interdiction d'une telle réunion ne devrait être possible que lorsque la situation le justifie, par exemple comme le prévoit l'article 11.2 de la CEDH pour des raisons de sécurité nationale ou de défense de l'ordre public.

#### Article 5 – Droits et obligations d'un organisateur de réunions pacifiques

27. Il est positif que cette disposition n'impose plus aux organisateurs de réunions publiques de responsabilités en matière de maintien de l'ordre.

28. Toutefois, la phrase « [un organisateur peut faire] de la publicité en faveur d'une réunion pacifique dans les médias et au moyen de dépliants, d'affiches, de banderoles, de slogans ou sous toute autre forme non interdite par la loi » a été conservée dans cet article, ce qui pourrait laisser supposer que ces activités seraient illégales hors du cadre du projet de loi. Il est recommandé de supprimer cette phrase. Il en va de même du droit accordé aux organisateurs d'«[o]rganiser la collecte de dons volontaires, les signatures de résolutions, demandes et autres appels publics de citoyens » et du droit « de formuler et de présenter des demandes, des plaintes et d'autres formes de recours aux organes du pouvoir exécutif et l'autonomie locale ». Il est donc également recommandé de supprimer ces membres de phrase dans le projet de loi. Dans la mesure où ces questions peuvent appeler une réglementation, elles ne sont pas directement pertinentes en regard d'une loi concernant les réunions pacifiques.

29. Il est aussi recommandé d'insérer les mots « de façon disproportionnée » dans la phrase relative aux obstacles opposés à la circulation automobile et la libre circulation des citoyens : les réunions publiques (et les constructions temporaires) peuvent parfois « entraver » légitimement la circulation automobile et la liberté de circulation à condition de ne pas empiéter de manière disproportionnée sur ces autres droits.

#### Article 6 – Droits et obligations des participants à une réunion pacifique

30. L'article 6 semble donner aux participants la possibilité de prendre part au processus de prise de décision de la réunion. Pour autant que cette lecture de l'intention qui sous-tend l'article soit la bonne, cela va dans le sens d'un processus décisionnel régissant les activités d'une réunion dans son ensemble. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sont d'avis que le gouvernement ne devrait pas décider (au moyen d'un article) de la manière dont les organisateurs et les participants devraient prendre les décisions en interne. Les organisateurs de la réunion devraient être responsables du processus décisionnel. Il est donc recommandé de réviser cet article.

#### Articles 7 et 8 - Notification de la tenue d'une réunion pacifique

31. Dans l'avis conjoint de 2006, le délai de cinq jours pour notifier la réunion était jugé « inhabituellement long ». Le précédent projet de loi sur l'organisation et le déroulement d'événements pacifiques de l'Ukraine a donc supprimé cette exigence. Dans leur avis conjoint de 2009, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont recommandé un délai précis afin d'éviter que les autorités ne décident de façon arbitraire de ce qu'est un « délai raisonnable ». L'article 7 révisé du projet de loi examiné dispose qu'il incombe à (aux) l'organisateur(s) de

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, paragraphe 30.

notifier par écrit à l'autorité compétente la tenue d'une réunion au plus tard quatre jours ouvrables avant le début de cette réunion. Même si un délai de quatre jours ouvrables est long par rapport à ce qu'exigent certains autres pays, il est acceptable.

32. La notification de la tenue d'une réunion pacifique est tenue pour acquise le jour de sa réception par l'organe compétent du pouvoir exécutif ou par un organe de l'autonomie locale. Il est recommandé de privilégier la date à laquelle la notification a été soumise et/ou celle à laquelle elle a été envoyée plutôt que la date d'arrivée de la notification en raison de retards involontaires imputables aux services postaux.

33. Le nombre approximatif de participants doit également être notifié (article 8), ce qui est sans doute possible dans certains cas, mais un organisateur peut aussi se méprendre même s'il a donné la meilleure estimation possible. Aucune conséquence ne devrait en découler pour la manifestation sauf en cas de raisons légitimes d'imposer des restrictions conformément à l'article 11.2 de la CEDH. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de nouveau d'indiquer expressément dans le projet de loi que l'absence de notification n'entraîne pas automatiquement l'interdiction d'une réunion<sup>11</sup>. La loi devrait en fait préciser la responsabilité encourue en cas de divergence par rapport à la notification soumise. La législation pourrait préciser, à toutes fins utiles, qu'en premier lieu, l'organisateur de la réunion aura la possibilité de corriger toute erreur ou omission relevée par les autorités dans le formulaire soumis. Dans son avis conjoint de 2009, la Commission de Venise a recommandé au paragraphe 46 : « [i]l devrait être mentionné expressément, dans le projet de loi, que les organisateurs ont à tout moment la possibilité de réparer les manquements de leur notification, jusqu'au début de la réunion ». Cette disposition devrait figurer dans ce projet de loi.

34. Le projet de loi devrait aussi exiger que l'autorité compétente accuse réception par écrit de la notification, en confirmant que l'organisateur de la réunion a rempli l'obligation de notification, et ce dans tous les cas et pas seulement « à la demande de l'organisateur », comme le prévoit actuellement l'article 12.

35. L'obligation de produire certains documents, énoncée à l'article 8 paragraphe 3, risque en outre d'être excessivement bureaucratique et contraignante d'où la recommandation de la supprimer.

#### Article 9 - Dispositions relatives à la tenue d'une réunion pacifique

36. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH évaluent de nouveau positivement l'article 9 qui prévoit la possibilité générale de tenir des réunions pacifiques « *en tout lieu adapté à cet usage* » et « *à toute heure de la journée* ». Il faut aussi se féliciter de la suppression de l'interdiction générale de tenir des réunions à proximité d'objets à haut risque.

37. Cela étant, certaines définitions données dans cette liste (en particulier l'article 9 paragraphes 1.1), 2) et 4)) ne sont pas libellées de manière à pouvoir être interprétées clairement. L'étendue des lieux interdits n'est pas clairement définie. Ces dispositions devraient donc être modifiées. Pour ce qui est de l'interdiction des réunions publiques à proximité d'installations de production dangereuses, d'installations soumises à des règles de sécurité, et d'autres objets à haut risque, l'interdiction devrait se limiter aux lieux fermés au public et dont on peut supposer qu'ils sont clôturés. Si le lieu à haut risque est ouvert au public, il ne semble pas justifié d'exclure la tenue d'une réunion publique pacifique dans ce lieu. De même, les dispositions de l'article 9.2 semblent justifier de manière excessivement large l'interdiction d'événements : par exemple, la phrase « actions compromettant le fonctionnement normal » d'un bureau pourrait être interprétée de manière arbitraire. Il est donc recommandé de revoir l'article 9 compte tenu de cette position. Comme avec l'article 5 (ci-dessous), un amendement possible pourrait consister à insérer le mot « de manière disproportionnée » à l'article 9.2 de manière à le libeller comme suit : « faire obstacle de manière disproportionnée

---

<sup>11</sup> Voir l'avis conjoint de 2009, paragraphe 45.

au libre passage » et « compromettre de manière disproportionnée leur fonctionnement normal ».

38. De plus, cette disposition indique « n'est pas autorisé », ce qui suppose une limitation disproportionnée de l'exercice de la liberté de réunion par l'exclusion virtuelle de l'utilisation du critère de proportionnalité au cas par cas. L'objectif d'une réunion est souvent étroitement lié à un lieu donné. La liberté de réunion inclut le droit de tenir la réunion à portée « de vue et d'ouïe » de sa cible. Une disposition permettant une plus grande souplesse dans la prise de décision par les autorités compétentes serait préférable.

39. En ce qui concerne l'article 9 paragraphe 1.5), alinéa 2 en particulier, le projet de loi peut être interprété comme laissant entendre que les autorités peuvent inclure des lieux qui ne figurent pas dans les cinq catégories recensées aux points 1 à 5 de l'article 9 paragraphe 1. De fait, la nécessité de cette phrase générale est douteuse, car la palette des lieux est claire. La seule restriction légitime à la tenue d'une réunion dans un lieu donné concerne les sites et installations dangereux à proximité du public. Toutefois, si l'article 9 paragraphe 1.5), alinéa 2 est conservé, il devrait au moins prévoir une procédure permettant de modifier la liste des lieux destinés à accueillir des réunions, y compris à l'initiative d'individus, au cas où la liste serait trop limitée.

#### Article 10 – Agitation préliminaire

40. L'article 10 révisé du projet de loi a supprimé une restriction indirecte du droit de réunion pacifique, à savoir l'interdiction d'organiser une agitation préliminaire sous forme d'un événement pacifique. Cela étant, son paragraphe 3 qui interdit l'agitation sous une forme qui « *insulte et compromet l'honneur et la dignité de l'homme et du citoyen* » est conservé dans le projet de loi. Le contenu des dépliants et autres documents relatifs à une réunion ou diffusés lors d'une réunion ne devrait pas relever de ce projet de loi. Le membre de phrase cité est contraire à la jurisprudence établie de la Convention européenne qui autorise l'expression d'idées pouvant choquer, offenser ou perturber une partie de l'opinion publique.

#### Article 11 - Soutien logistique

41. L'article 11 interdit toujours aux entreprises, aux institutions et aux organisations publiques ainsi qu'aux étrangers et aux apatrides de financer des réunions. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2009, cette interdiction risque de considérablement amoindrir la capacité de ces personnes d'organiser des réunions publiques. En fait, d'après l'article 1, les ressortissants étrangers et les personnes apatrides résidant en Ukraine sont autorisés à participer à des réunions pacifiques et ils devraient aussi être autorisés à en organiser (voir ci-dessus, le paragraphe 18) et à apporter des contributions.

42. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH réitèrent leur recommandation de donner aux autorités compétentes des indications suffisantes quant aux répercussions que pourrait avoir un tel financement de manière à veiller à ce que le projet de loi n'interdise pas aux institutions de financer des activités de prise de parole, sauf si ce financement est secret<sup>12</sup>.

#### Articles 12 à 14 - Responsabilités de l'exécutif, des collectivités locales et des organes des forces de l'ordre

43. La nouvelle version révisée des articles 12 et 13 fait suite à certaines des préoccupations exprimées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH dans leur avis conjoint de 2009. Un certain nombre d'insuffisances demeurent. Comme indiqué ci-dessus, le projet de loi devrait exiger de l'autorité compétente qu'elle accuse réception par écrit de la notification, immédiatement et dans tous les cas (voir ci-dessus, paragraphe 26). De plus, l'obligation de

---

<sup>12</sup> Voir CDL-AD(2009)052, paragraphe 57.

garantir l'ordre public et la sécurité des personnes ainsi que le respect de la loi lors d'un événement est superflue, car elle incombe aux forces de l'ordre (mentionnée à l'article 14 paragraphe 2) et non aux collectivités locales.

44. Si l'insertion d'un article distinct sur les responsabilités des forces de l'ordre est certainement opportun (article 14), la Commission et l'OSCE/BIDDH font observer que le projet de loi a fait disparaître *toutes les dispositions* relatives à la dispersion des réunions. Le rôle des forces de l'ordre pendant une réunion peut être, lorsque la situation sur le terrain se détériore (des participants peuvent par exemple commencer à user de la violence ou inciter à son usage imminent), d'imposer des restrictions ou de disperser une réunion. Ce faisant, les forces de l'ordre devraient d'abord tenir compte de leur devoir de faciliter l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique<sup>13</sup>. Le projet de loi actuel se borne cependant à renvoyer à la loi de l'Ukraine sur la milice en tant que loi applicable pour prendre « *d'autres mesures liées au maintien de la paix et de la sécurité des citoyens lors de la tenue d'une réunion* » (article 14, paragraphe 1.5)). Il n'est pas possible, sans la législation mentionnée, de savoir si ce renvoi et la législation applicable assurent une protection suffisante des libertés et des droits fondamentaux. Dans un souci de transparence maximale, il pourrait être utile d'ajouter une disposition à cet effet dans le projet de loi. Quoiqu'il en soit, il est essentiel que des expressions comme « *autres mesures liées au maintien de la paix et de la sécurité* », que la police est autorisée à prendre conformément à l'article 14, soient clairement définies et circonscrites. Le projet de loi devrait aussi préciser que les responsables ne peuvent faire usage de la force qu'en dernier recours, proportionnellement au but poursuivi et de façon à réduire au minimum les dégâts et les blessures. A ce sujet, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH renvoient aussi aux principes généraux de bonne pratique relatifs au maintien de l'ordre dans les réunions (Lignes directrices, paragraphes 149 à 171).

#### Article 15 - Restrictions du droit de réunion pacifique

45. L'article 15 révisé sur les restrictions à l'exercice du droit de réunion pacifique exige désormais que ces restrictions soient imposées « *par les tribunaux conformément à la loi et uniquement dans l'intérêt de la sécurité nationale et de la sûreté publique en vue d'éviter des troubles ou des infractions, de protéger la santé publique ou les droits et les libertés d'autrui* » (article 15, paragraphe 1). Lorsqu'elle décide de faire appel devant une juridiction, l'autorité compétente doit en informer l'organisateur d'une réunion pacifique « *sans retard et dans un délai de 24 heures* » (article 15, paragraphe 2).

46. Seuls les tribunaux sont habilités à imposer des restrictions au droit de réunion et uniquement pour les motifs précis énumérés dans la loi, ce qui est positif ; la loi doit toutefois être interprétée conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. En particulier toute restriction de ce type doit reposer sur des éléments factuels, concrets et objectifs. Il faut en outre souligner que l'organisateur devrait toujours être entendu par le tribunal avant que ce dernier ne se prononce sur l'interdiction, et la procédure de révision devrait être « *rapide afin que l'affaire puisse être entendue et que la décision du tribunal puisse être publiée avant la date prévue de l'événement* »<sup>14</sup>.

47. En ce qui concerne la révision, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH rappellent les Lignes directrices selon lesquelles la procédure de révision « *doit être rapide afin que l'affaire puisse être entendue et que la décision du tribunal puisse être publiée avant la date prévue de l'événement. Pour accélérer la procédure, les tribunaux devraient être tenus de donner la priorité aux recours concernant des restrictions à la tenue de réunions* » (paragraphe 138).

<sup>13</sup> Voir les Lignes directrices, paragraphe 145.

<sup>14</sup> Voir les Lignes directrices, paragraphe 138.

48. Il est recommandé d'ajouter à l'article 15 paragraphe 3 une disposition exigeant des tribunaux qu'ils se prononcent définitivement dans les 48 heures. Le projet de loi devrait aussi prévoir la possibilité d'obtenir une injonction préliminaire lorsque le tribunal n'est pas en mesure de rendre une décision finale avant la date prévue de la réunion<sup>15</sup>.

#### Article 16 - Réexamen et recours

49. Le projet de loi prévoit la possibilité d'un recours administratif ou judiciaire contre les décisions, actes ou omissions des organes du pouvoir exécutif. Les procédures administratives et judiciaires devraient être suffisamment rapides pour que l'organisateur ait connaissance de la décision définitive avant la date notifiée de la réunion.

#### Article 18 – Responsabilité en cas de violation du droit à la liberté de réunion pacifique

50. Cette disposition prévoit que les personnes qui ne respectent pas « les dispositions de la présente loi » engagent leur « responsabilité disciplinaire, administrative, civile et pénale conformément à la loi ». Il conviendrait d'avoir de plus amples informations sur les autres textes législatifs qui imposent une responsabilité administrative, civile ou pénale et sur la manière dont ils sont appliqués dans la pratique. Sous sa forme actuelle, la législation ne précise pas les conséquences du non-respect de telle ou telle disposition. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'indiquer clairement la responsabilité encourue en cas de non-respect de l'une ou l'autre disposition de la loi, de prévoir expressément une sanction maximale et de faire en sorte, dans tous les cas, que les sanctions prévues soient rigoureusement proportionnées à la nature de l'infraction, car la manière dont les autorités compétentes appliquent la loi dans la pratique pourrait dissuader la population de se prévaloir du droit à la liberté de réunion pacifique. Il est toutefois impossible de formuler d'autres observations sans ces informations complémentaires.

---

<sup>15</sup> Voir les Lignes directrices, paragraphe 138.