



Strasbourg, Varsovie, 9 décembre 2019

CDL-AD(2019)026

Avis n° 951/2019

Or. anglais

Avis n° FoA-BiH/360/2019 du BIDDH

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

BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME DE
L'OSCE
(BIDDH/OSCE)

BOSNIE-HERZEGOVINE

AVIS CONJOINT
SUR LE CADRE JURIDIQUE
REGISSANT LA LIBERTE DE REUNION PACIFIQUE
EN BOSNIE-HERZEGOVINE, AU SEIN DE SES DEUX ENTITES
ET DANS LE DISTRICT DE BRČKO

adopté par la Commission de Venise
lors de sa 121^e session plénière
(Venise, 6-7 décembre 2019)

Sur la base des observations de

M^{me} Claire BAZY-MALAUURIE (membre, France)
M. Paolo CAROZZA (membre, États-Unis d'Amérique)
M. Nicolae ESANU (membre suppléant, Moldova)
M. Jean-Claude SCHOLSEM (membre suppléant, Belgique)

Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	Contexte et portée de l'avis	4
III.	Normes internationales	5
IV.	Contexte juridique et compétence législative	6
V.	Analyse.....	8
A.	Définitions de la réunion publique.....	8
1.	Réglementation du droit à la liberté de réunion.....	8
2.	Types de réunions publiques.....	9
B.	Notification préalable de la réunion.....	11
1.	Notification/autorisation	11
2.	Délai de notification préalable.....	12
3.	Réunions spontanées.....	13
4.	Contenu de la notification	14
5.	Obligations complémentaires en matière de notification/d'autorisation	16
6.	Autres exemptions de notification	16
C.	Lieu de la réunion.....	17
D.	Moment de la réunion.....	19
E.	Restrictions applicables à des particuliers ou des personnes morales privées concernant la participation à des réunions et leur organisation	20
F.	Responsabilité des organisateurs.....	21
G.	Interdiction d'une réunion	23
H.	Autres restrictions.....	28
I.	Recours.....	29
J.	Dispositions relatives aux sanctions	30
VI.	Conclusion.....	31

I. Introduction

1. Par une lettre en date du 22 mai 2019, la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise de formuler un avis sur le cadre juridique régissant la liberté de réunion pacifique en Bosnie-Herzégovine, au sein de ses deux entités et dans le district de Brčko¹.

2. M^{me} Claire Bazy-Malaurie (membre, France), M. Paolo Carozza (membre, États-Unis d'Amérique), M. Nicolae Esanu (membre suppléant, Moldova) et M. Jean-Claude Scholsem (membre suppléant, Belgique) sont intervenus en qualité de rapporteurs pour la Commission de Venise.

3. Les 4 et 5 novembre 2019, une délégation conjointe de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE s'est rendue à Sarajevo et s'est entretenue avec des représentants :

au niveau de l'État :

- du ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés ;
- de la Cour constitutionnelle ;
- de la Cour suprême ;
- du Bureau du médiateur ;

au niveau de la Fédération de Bosnie- Herzégovine :

- de la Cour constitutionnelle ;
- du ministère de l'Intérieur ;
- de la Chambre des représentants du Parlement ;

au niveau de la Republika Srpska :

- de la Cour suprême ;
- du ministère de l'Intérieur ;

au niveau des cantons de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et du district de Brčko ;

- des ministères des Affaires intérieures ;

et de représentants d'organisations non gouvernementales.

4. La Commission de Venise remercie les autorités de Bosnie-Herzégovine pour l'organisation de cette visite.

5. Le présent avis conjoint a été établi sur la base des observations des rapporteurs et des experts ainsi que des conclusions de la visite à Sarajevo. L'examen des lois et projets de loi qui font l'objet du présent avis se fonde sur une traduction non officielle de ces textes. Il n'est donc pas exclu que celui-ci contienne des inexactitudes dues à des erreurs de traduction.

6. Le présent avis conjoint a été examiné par les sous-commissions sur les minorités nationales, sur l'État fédéral et régional et sur les Droits fondamentaux lors d'une réunion conjointe tenue le 5 décembre 2019 et adopté par la Commission de Venise lors de sa 121^e session plénière (Venise, 6-7 décembre 2019).

¹ CDL-REF(2019)037, Lois des cantons de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et du district de Brčko relatives aux réunions publiques et Loi de la Republika Srpska relative aux rassemblements publics CDL-REF(2019)038, Avant-projet de loi relatif aux réunions publiques de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (version de janvier 2018).

II. Contexte et portée de l'avis

7. Par une première lettre en date du 12 avril 2019, la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) a demandé à la Commission de Venise de formuler un avis sur le projet de loi relatif aux rassemblements publics établi par la Republika Srpska. Toutefois, ce projet de loi a entre-temps été retiré de l'ordre du jour du parlement de cette entité.

8. Par une lettre en date du 22 mai 2019, la commission de suivi a demandé à la Commission de Venise d'effectuer une évaluation globale du cadre juridique régissant la liberté de réunion en Bosnie-Herzégovine, au sein de ses deux entités et dans le district de Brčko.

9. À l'heure actuelle, des textes législatifs relatifs au droit à la liberté de réunion en Bosnie-Herzégovine ont été promulgués à divers niveaux de gouvernance. Dans l'entité de Republika Srpska, une seule loi est applicable sur l'ensemble du territoire, alors qu'en Fédération de Bosnie, chacun des dix cantons applique son propre texte. De plus, une autre loi régit la liberté de réunion pacifique dans le district de Brčko. On compte donc douze lois régissant la liberté de réunion en Bosnie-Herzégovine².

10. Ces nombreux textes de loi appliqués en Bosnie-Herzégovine ont été adoptés et, dans certains cas, modifiés à partir de l'an 2000 environ. En 2010, la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE ont examiné conjointement la loi du canton de Sarajevo sur les réunions publiques³. Il est regrettable que les recommandations formulées dans cet avis conjoint n'aient pas été suivies lors de la modification de la loi effectuée en avril 2011 ; elles sont donc toujours valables dans le contexte actuel.

11. Dans un arrêt rendu en janvier 2019 à la suite de l'introduction d'une requête par une association œuvrant pour la protection et la promotion des droits de l'homme de la population LGBTI, la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a jugé que les autorités publiques compétentes n'avaient pas assuré la protection du requérant contre une agression motivée par des préjugés homophobes, qui s'était produite au cours d'une parade et d'un festival organisés à Sarajevo en février 2014. La Cour a en outre estimé que les autorités avaient manqué à leur obligation positive de mener une enquête effective sur les faits relatifs à l'incident et en particulier sur les allégations d'omission des pouvoirs publics dans le cadre de la sécurisation du festival.

12. En janvier 2018, le ministère de l'Intérieur de la Fédération de Bosnie-Herzégovine a élaboré un avant-projet de loi relatif aux réunions publiques. Cet avant-projet a été examiné par le BIDDH/OSCE à la demande de la mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine⁴. Au cours des réunions tenues à Sarajevo, les représentants du ministère de l'Intérieur de la Fédération ont informé la délégation que celui-ci poursuivait ses travaux sur l'avant-projet pour en améliorer le texte en tenant compte des résultats des consultations menées et des normes internationales. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE se félicitent de cette information. Dans le présent avis conjoint, ils examineront toutefois la première version de l'avant-projet de loi qui leur a été communiquée.

² Voir le tableau comparatif établi par le Secrétariat de la Commission de Venise : https://www.venice.coe.int/Files/2019_951_BIH_freedom_of_assembly.xlsx

³ CDL-AD(2010)016, Avis conjoint relatif à la loi du canton de Sarajevo sur les réunions publiques (Bosnie-Herzégovine), 4 juin 2010

⁴ Avis n° FOA-BiH/323/2018, Observations sur le projet de loi relatif aux réunions publiques en Fédération de Bosnie-Herzégovine, 24 avril 2018

13. Au cours des réunions avec les représentants du ministère de l'Intérieur de la Republika Srpska, il a également été indiqué à la délégation que, même si, de leur point de vue, le projet de loi de la Republika Srpska (qui faisait l'objet de la première demande d'avis soumise en avril 2019 par la commission de suivi) était conforme aux normes internationales, le ministère avait décidé de le retirer et d'attendre que la situation politique soit plus propice à l'adoption d'un nouveau texte de loi dans ce domaine. Cette décision a été prise à la suite des consultations, qui ont fait état d'une perception négative de l'opinion publique à l'égard du projet et d'un manque de soutien en sa faveur au sein de la population.

14. Malgré cette diversité des textes de loi, les 12 instruments législatifs en vigueur en Bosnie-Herzégovine dans le domaine de la liberté de réunion semblent tous établis selon un modèle similaire, avec des différences relativement mineures. Dans le présent avis, les dispositions analogues des différentes lois seront donc regroupées sous des rubriques thématiques pertinentes. Il convient de noter que, bien que les lois posent des problèmes semblables, elles ne sont pas libellées dans les mêmes termes et leurs dispositions ne sont pas identiques, c'est pourquoi il est possible que les rubriques choisies ne correspondent pas parfaitement aux dispositions qui y sont classées. Par ailleurs, en raison du grand nombre de textes devant être examinés dans le présent avis conjoint, si une loi en vigueur dans un canton, une entité ou un district en particulier n'est pas citée dans le chapitre correspondant, cela ne signifie pas nécessairement qu'elle est conforme aux normes internationales pertinentes dans son libellé actuel.

15. Bien que la demande de la commission de suivi porte sur le cadre juridique régissant le droit à la liberté de réunion en Bosnie-Herzégovine, et donc sur la législation en vigueur, la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE prendront également en compte dans le présent avis conjoint le texte du projet de loi de la Fédération qui leur a été fourni (même si le ministère y apporte actuellement des modifications) et le projet de loi de la Republika Srpska relatif aux réunions publiques, même s'il ne figure plus à l'ordre du jour du parlement de cette entité.

III. Normes internationales

16. Le droit à la liberté de réunion pacifique protège les nombreuses modalités de rassemblement des individus dans des lieux aussi bien publics que privés. Il a été reconnu comme l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique, tolérante et pluraliste dans laquelle des individus et des groupes aux origines et aux convictions différentes peuvent entretenir des relations pacifiques. Le droit à la liberté de réunion pacifique peut donc contribuer à l'expression des opinions minoritaires et offrir de la visibilité aux groupes marginalisés. La protection effective du droit à la liberté de réunion pacifique peut, de plus, favoriser une culture de démocratie ouverte, permettre une participation non violente aux affaires publiques et nourrir un dialogue sur des sujets d'intérêt général. Les réunions publiques peuvent aider à garantir que les sociétés, les organismes publics et les hauts fonctionnaires soient tenus de rendre des comptes et ainsi promouvoir une bonne gouvernance respectueuse de l'État de droit.

17. Le droit à la liberté de réunion pacifique complète et recoupe d'autres droits civils et politiques : droit à la liberté d'expression (article 10 CEDH et article 19(2 et 3) PIDCP), droit à la liberté d'association (article 11 CEDH et article 22 PIDCP), droit de participer aux affaires publiques (article 25a PIDCP) et droit de vote (article 3 du Protocole n°1 à la CEDH et article 25b du PIDCP). Par ailleurs, le droit à la liberté de réunion et le droit de manifester sa religion ou ses convictions collectivement peuvent se chevaucher⁵. Il est essentiel de reconnaître les liens réciproques et l'interdépendance de ces différents droits pour garantir que le droit à la liberté de réunion pacifique bénéficie d'une protection concrète et effective.

⁵ Voir *Barankevitch c. Russie*, Requête n° 10519/03, 26 juillet 2007, paragraphe 24

18. Aux échelons européen et international, la liberté de réunion est garantie par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et par l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) ainsi que par la jurisprudence correspondante.

19. La Cour européenne des droits de l'homme, dans l'arrêt *Barankevitch c. Russie*, a rappelé le principe suivant : « le droit de réunion pacifique consacré à l'article 11 est un droit fondamental dans une société démocratique et, à l'instar du droit à la liberté de penser, de conscience et de religion, l'un des fondements de cette société (...). Comme l'a déclaré la Cour à de multiples reprises dans ses arrêts, non seulement la démocratie représente un élément fondamental de l'ordre public européen, mais aussi la Convention est destinée à sauvegarder et promouvoir les idéaux et valeurs d'une société démocratique. La démocratie, comme la Cour l'a souligné, apparaît comme l'unique modèle politique envisagé par la Convention et, partant, le seul qui soit compatible avec elle. Aux termes du second paragraphe de l'article 11 (...), la seule forme de nécessité capable de justifier une ingérence dans l'un de ces droits est donc celle qui peut se réclamer de la "société démocratique" (...). Le droit à la liberté de réunion prend en compte aussi bien les réunions privées que les réunions sur la voie publique, les réunions statiques que les marches publiques ; de plus, il peut être exercé par les personnes qui participent à la réunion et par celles qui l'organisent (...). Les États doivent s'abstenir d'appliquer des mesures arbitraires susceptibles de constituer une ingérence dans le droit de réunion pacifique. »⁶

20. Le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise ont élaboré en 2019 une nouvelle version de leurs lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique⁷, qui s'inspire notamment de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que de la pratique dans d'autres pays démocratiques et respectueux de l'État de droit. Ces lignes directrices définissent des orientations précieuses pour mettre en œuvre la législation interne relative à la liberté de réunion pacifique en se conformant aux normes internationales et en particulier à l'article 11 de la CEDH.

IV. Contexte juridique et compétence législative

21. Le droit à la liberté de réunion est garanti par l'article II (3)i de la Constitution de Bosnie-Herzégovine (Constitution de Dayton)⁸, par l'article 2, chapitre II (I) de la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine⁹ et par l'article 30 de la Constitution de Republika Srpska¹⁰.

22. L'article III (3)a de la Constitution de Dayton est rédigé comme suit : « Toutes les fonctions et compétences gouvernementales qui ne sont pas expressément assignées par la présente Constitution aux institutions de la Bosnie-Herzégovine relèvent des institutions des entités. » L'article III (1), relatif aux compétences exclusives des institutions de la Bosnie-Herzégovine, ne prévoit aucune disposition concernant la réglementation de la liberté de réunion. Par ailleurs, le

⁶ Voir aussi Cour européenne des droits de l'homme, *Helsinki Committee of Armenia c. Arménie*, Requête n° 59109/08, 31 mars 2015, paragraphe 45 ; *Nosov et autres c. Russie*, Requête n° 9117/04 et 10441/04, 20 février 2014, paragraphe 55 ; *Djavit An c. Turquie*, Requête n° 20652/92, paragraphe 56 ; *Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova*, Requête n° 28793/02, paragraphes 62 et 63

⁷ CDL-AD(2019)017, Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique (3^e édition)

⁸ « Toutes les personnes se trouvant sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine jouissent des droits de l'homme et des libertés fondamentales visés au paragraphe 2 ci-dessus, notamment des suivants : i) la liberté de réunion pacifique et d'association »

⁹ « La Fédération veillera au respect le plus strict des droits et libertés internationalement reconnus qui sont énoncés dans les documents figurant en annexe à la Constitution. En particulier : (...) la liberté de réunion (...).

¹⁰ « Les citoyens ont le droit de se réunir pacifiquement et de manifester publiquement. La liberté de réunion peut être soumise à des restrictions prévues par la loi uniquement à la condition que ces mesures soient nécessaires pour protéger la sécurité des personnes ou des biens. »

paragraphe 2 de cette même disposition (Responsabilités des entités), dispose que « les entités garantissent un environnement sain et sûr à toutes les personnes relevant de leur juridiction, au moyen de forces civiles de maintien de l'ordre opérant en conformité avec les normes reconnues internationalement et dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnus internationalement et mentionnés à l'article II ci-dessus, et en prenant toutes les mesures appropriées ».

23. Dans leur Avis conjoint relatif à la loi du canton de Sarajevo sur les réunions publiques (Bosnie-Herzégovine)¹¹ adopté en 2010, la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE ont conclu, en se fondant sur ces dispositions constitutionnelles, qu'il appartient en premier lieu aux entités de réglementer la liberté de réunion pacifique.

24. Pour ce qui est de la répartition des compétences entre la Fédération de Bosnie-Herzégovine et les cantons, il a également été conclu dans l'avis conjoint de 2010 que, étant donné qu'aux termes de l'article 2 du chapitre III de la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, « la garantie et la mise en œuvre des droits de l'homme » sont une responsabilité conjointe de la Fédération et des cantons, « [o]n peut considérer que ces responsabilités conjointes incluent la législation sur les réunions pacifiques »¹². En outre, d'après l'avis, l'article 4 a), qui attribue « l'établissement et le contrôle des forces de police à la compétence exclusive des cantons », ne va pas à l'encontre de cette conclusion, puisque l'activité législative sur les réunions publiques ne concerne pas l'établissement ou le contrôle des forces de police, mais les compétences et responsabilités de ces forces¹³.

25. L'exposé des motifs annexé à l'avant-projet de loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine explique que la Fédération est chargée de garantir l'application des normes les plus strictes en matière de droits et libertés internationalement reconnus et de veiller à ce que toutes les personnes vivant sur le territoire de la Fédération puissent jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment du droit à la liberté de réunion. L'exposé des motifs ajoute que le gouvernement fédéral et les cantons ont pour attribution de garantir et de faire respecter les droits de l'homme, en particulier la liberté de réunion, qui doit être appliquée de façon contraignante sur le territoire de la Fédération, et que les autorités fédérales, lors de l'élaboration de l'avant-projet, ont tenu compte des compétences cantonales, des différentes situations dans chaque canton et de la nécessité d'assurer une certaine souplesse dans la mise en œuvre de la loi. Selon l'exposé des motifs, l'État fédéral a le droit de mettre en place des politiques et d'adopter des lois permettant de protéger les droits de l'homme et d'assurer leur plein exercice.

26. En ce qui concerne le processus de consultation mené pendant l'élaboration du texte, l'exposé des motifs indique que, comme le prévoit le décret relatif aux règles de participation des parties intéressées au processus d'élaboration de la législation fédérale et d'autres lois¹⁴, le ministère fédéral de l'Intérieur a notamment consulté, parmi d'autres parties prenantes, les ministères de l'Intérieur des cantons. Au cours du processus de consultation, quelques cantons (Herceg-Bosna, Herzégovine-Neretva et Herzégovine de l'Ouest) ont toutefois fait valoir que la réglementation du droit à la liberté de réunion relève de la compétence exclusive des cantons et qu'ils n'acceptent pas que cette loi soit adoptée par le Parlement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. L'exposé des motifs indique à cet égard qu'« après examen du contenu de l'avant-projet de loi relatif aux réunions publiques, il peut être clairement établi qu'aucun transfert de compétences des ministères cantonaux vers une quelconque autorité administrative fédérale n'est prévu concernant les réunions publiques et que ces activités restent au contraire du ressort des ministères de l'Intérieur des cantons ». Par conséquent, « cette loi, de façon unique,

¹¹ CDL-AD(2010)016, Avis conjoint relatif à la loi du canton de Sarajevo sur les réunions publiques (Bosnie-Herzégovine), paragraphe 18

¹² *Ibid.*, paragraphe 19

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Journal officiel de la Fédération n° 51/12

règlemente l'exercice de la liberté de réunion (...) sur le territoire de la Fédération, en assurant aux citoyens le respect le plus strict de leurs droits internationalement reconnus (...), ce qui constitue une obligation pour la Fédération de Bosnie-Herzégovine ».

27. Au cours des réunions tenues à Sarajevo, et en particulier au cours de la rencontre avec les représentants des ministères de l'Intérieur des cantons, certains interlocuteurs ont par ailleurs soutenu que l'adoption d'un texte de loi dans le domaine de la liberté de réunion relève de la compétence exclusive des cantons et qu'en vertu de la Constitution de la Fédération, le parlement de la Fédération n'a pas cette attribution.

28. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE réitèrent leurs conclusions formulées dans leur avis conjoint de 2010, selon lesquelles, dans le cadre des responsabilités conjointes de la Fédération et des cantons visées à l'article III(3) de la Constitution, qui comprennent « la garantie et la mise en œuvre des droits de l'homme », les compétences fédérales et cantonales « peuvent être exercées conjointement ou séparément, ou par les cantons sous la coordination du Gouvernement fédéral ». De plus, aux termes de cette même disposition constitutionnelle, « dans l'exercice de ces responsabilités (...), la Fédération doit respecter les compétences cantonales, les diverses situations des cantons et la nécessité d'assurer une certaine souplesse dans la mise en œuvre des lois et des règlements applicables dans l'ensemble de la Fédération ».

29. En fin de compte, il incombe à la Cour constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, dont la mission première, en vertu de l'article 10 de la Constitution de la Fédération, consiste à régler les litiges entre les cantons ou entre un canton et le gouvernement de la Fédération, de décider de la répartition des compétences législatives dans ce domaine, sur la base des dispositions constitutionnelles. D'un point de vue plus pratique, cependant, et compte tenu de l'examen des lois cantonales réalisé dans le présent avis conjoint, s'il existe des similitudes importantes entre les lois des différents cantons, il est évident que l'adoption d'une loi au niveau de la Fédération semble le moyen le plus efficace d'harmoniser les divers textes législatifs en vigueur sur le territoire de celle-ci en ce qui concerne le droit à la liberté de réunion, en laissant aux collectivités qui la composent le pouvoir de définir les procédures et les formalités administratives à respecter, ou d'autres éléments que l'on peut considérer comme relevant de leur marge d'appréciation. Une fois cette loi adoptée au niveau de la Fédération, les diverses lois cantonales devraient alors être modifiées pour être mises en conformité avec la législation de la Fédération. Cela permettrait en outre d'assurer la mise en œuvre claire et uniforme du texte¹⁵.

V. Analyse

A. Définitions de la réunion publique

1. Réglementation du droit à la liberté de réunion

30. Dans la plupart des lois et projets de loi examinés dans le présent avis, les dispositions spécifiques donnant une définition de la notion de liberté de réunion sont rédigées sous l'angle de la nécessité, pour l'État, de « réglementer » les réunions publiques¹⁶. L'emploi de ce type de formulation donne l'impression que les réunions sont considérées et traitées comme des

¹⁵ Voir FOA-BiH/323/2018, Observations sur le projet de loi relatif aux réunions publiques en Fédération de Bosnie-Herzégovine, 24 avril 2018, paragraphe 17

¹⁶ Par exemple, l'article 1 de la loi du canton d'Una-Sana est ainsi rédigé : « La présente loi régit la manière dont sont définies et appliquées les restrictions à la liberté de réunion publique (...) ». Voir l'article 1 des lois du district de Brčko, de la Republika Srpska, des cantons du Podrinje bosnien (Goražde), de Bosnie centrale, de Herceg-Bosna, de Sarajevo, de Tuzla et de Zenica-Doboj sur les réunions publiques ainsi que l'article 1 des projets de loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et de la Republika Srpska

problèmes qu'il convient de réglementer et de gérer, et non comme un droit dont l'exercice devrait être facilité¹⁷. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE réaffirment que la liberté de réunion pacifique est reconnue comme un droit fondamental dans une société démocratique, qui doit pouvoir s'exercer sans réglementation dans la mesure du possible¹⁸. Par ailleurs, le fait de définir un événement comme une « réunion » n'est pas une raison suffisante pour justifier sa réglementation par l'État. Les réunions ne doivent être réglementées que dans la mesure où il existe un besoin social impérieux qu'elles le soient, dans les limites autorisées prévues par l'article 11(2) de la CEDH et l'article 21 du PIDCP¹⁹. Les dispositions d'une telle loi peuvent servir de cadre pour favoriser la prise de décisions judiciaires par les autorités publiques compétentes en fixant des normes claires qui limitent la possibilité que des décisions arbitraires soient adoptées. Il conviendrait donc, pour tout processus de révision/modification de la législation en vigueur ou d'élaboration d'un nouveau texte de loi, de veiller à ce que les lois et leurs textes d'application aient effectivement pour but de faciliter et de garantir la protection du droit à la liberté de réunion, et non d'en entraver l'exercice²⁰.

2. Types de réunions publiques

31. Les lois qui sont examinées dans le présent avis et les projets de loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et de la Republika Srpska mentionnent trois types de réunions publiques :

- les rassemblements pacifiques et les manifestations publiques, définis, par exemple à l'article 8(1) de la loi de la Republika Srpska relative aux rassemblements publics, comme « tout rassemblement organisé de citoyens visant à exprimer publiquement des convictions et des intérêts politiques, sociaux ou autres » ;
- les événements publics, définis par exemple à l'article 23(1) de cette même loi, comme « tout rassemblement organisé dans le but de générer des revenus au moyen de l'activité déclarée (...) » ;
- les autres rassemblements publics, parmi lesquels (aux termes de l'article 30) les « rassemblements de citoyens visant à exprimer des intérêts étatiques, religieux, humanitaires, culturels ou artistiques, sportifs ou autres, dont le but n'est pas de générer des revenus ».

32. Cette répartition en trois catégories est également prévue dans les lois cantonales relatives aux réunions publiques qui font l'objet du présent avis, les définitions qui y sont données étant

¹⁷ Voir OSCE/Commission de Venise, Lignes directrices de 2019 sur la liberté de réunion pacifique (3^e édition), paragraphe 31. Certaines lois, en revanche, adoptent une approche plus positive et mettent en valeur le droit à la liberté de réunion pacifique (voir, par exemple, l'article 1 des lois relatives aux réunions publiques en vigueur dans les cantons d'Herzégovine-Neretva, de la Posavina et de l'Herzégovine de l'Ouest).

¹⁸ CDL-AD(2019)017, Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique (3^e édition), paragraphe 21. Toutefois, les mesures prises par les autorités et portant atteinte au droit à la liberté de réunion doivent toujours avoir un fondement juridique en droit interne ; de plus, la loi en question doit être accessible pour les personnes concernées et énoncée avec une précision suffisante (*Vyerentsov c. Ukraine*, Requête n° 20372/11, paragraphe 52)

¹⁹ *Ibid.*, paragraphe 41

²⁰ *Ibid.*, paragraphe 94

très similaires²¹, de même que dans la loi du district de Brčko relative aux réunions publiques²² et dans les projets de loi de la Republika Srpska²³ et de la Fédération de Bosnie-Herzégovine²⁴. Concrètement, les lois qui sont examinées prévoient des exigences administratives différentes, par exemple en ce qui concerne le délai à respecter pour soumettre une notification préalable, le contenu de celle-ci ou les responsabilités des organisateurs ; on constate aussi des différences dans les règles portant sur les motifs qui justifient d'imposer des restrictions à diverses catégories de réunion ou de les disperser²⁵.

33. Dans les lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique adoptées en 2019, une réunion pacifique est définie comme « le rassemblement intentionnel de plusieurs personnes dans un espace accessible au public afin d'exprimer un point de vue commun »²⁶. Comme la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE l'ont indiqué dans leur avis conjoint de 2010 relatif à la loi du canton de Sarajevo sur les réunions publiques, cette définition reconnaît le fait que, même si des formes particulières de réunion peuvent soulever des problèmes spécifiques sous l'angle de leur réglementation, tous les types de réunion méritent une protection.

34. Cependant, tout d'abord, la distinction entre la première catégorie et la troisième semble assez artificielle. Rien ne justifie de traiter des réunions à caractère religieux, humanitaire, culturel ou artistique (troisième catégorie) différemment de réunions à caractère politique et social, puisque le critère établi dans les lignes directrices de 2019, selon lequel les réunions doivent avoir pour but « d'exprimer un point de vue commun » est respecté dans les deux cas. En particulier, le pouvoir d'appréciation laissé aux autorités, notamment aux services de police, quant à la manière dont il convient de qualifier une réunion donnée aux termes de la loi, risque d'entraîner dans la pratique un traitement arbitraire et discriminatoire de certaines catégories de réunions. Autre élément important, la possibilité que les autorités appliquent une différence de traitement entre les réunions en fonction du « message » de la manifestation peut donner lieu à une ingérence indirecte dans le contenu de ce message, qui n'est susceptible de faire l'objet de restrictions que s'il existe un « risque réel de violence » ou un autre type de menace grave pour l'ordre public que l'on ne saurait limiter ou prévenir autrement. Les autorités devraient déterminer à quelle catégorie appartient le message porté par la réunion afin d'en faciliter l'expression. Enfin, dans la pratique, certaines réunions peuvent associer diverses catégories et il peut être difficile de décider comment chacune doit être classée et par quelle instance.

35. Deuxièmement, compte tenu du fait que, d'après les lignes directrices, les réunions visent à « exprimer un point de vue commun », il convient de souligner que les « rassemblement[s]

²¹ Voir l'article 2 de la loi du canton d'Una-Sana relative aux rassemblements publics, qui définit les notions de rassemblement public et de manifestation publique comme « un rassemblement organisé de citoyens tenu dans le but d'exprimer et de promouvoir publiquement des convictions et des intérêts politiques, sociaux ou autres » (article 2(3)) ; la notion d'événement public comme « un rassemblement (...) organisé dans le but de réaliser un profit » (article 2(4)) et d'autres formes de rassemblement comme « un rassemblement visant à exprimer des intérêts économiques, religieux, culturels, humanitaires, sportifs, relatifs à des loisirs ou autres, dont le but n'est pas de réaliser un profit » (article 2(5)). Pour des définitions similaires concernant chacun de ces types de réunions, voir les articles 8, 25 et 32 de la loi du canton de la Posavina relative aux réunions publiques ; les articles 8, 29 et 35 de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques ; les articles 8, 30 et 36 de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques ; les articles 8, 24 et 27 de la loi du canton du Podrinje bosnien (Goražde) relative aux réunions publiques ; les articles 8, 23 et 30 de la loi du canton de l'Herzégovine de l'Ouest relative aux réunions publiques et les articles 8, 25 et 32 de la loi du canton de Sarajevo relative aux réunions publiques.

²² Articles 9, 24 et 31

²³ Articles 3 (3), (4) et (5) du projet de loi relatif aux réunions publiques

²⁴ Articles 3(1), 37 et 44

²⁵ Concernant par exemple le contenu de la notification préalable, voir les articles 10 (rassemblements pacifiques et manifestations publiques) et 25(4) (événements publics) de la loi de la Republika Srpska relative aux rassemblements publics

²⁶ CDL-AD(2019)017, Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique (3^e édition), paragraphe 18

organisé[s] dans le but de générer des revenus » (deuxième catégorie), tels que les matchs de football ou les concerts, ne relèvent pas de la définition classique des réunions publiques. Bien que les manifestations de ce type puissent nécessiter dans de nombreux cas de prendre des mesures de sécurité spécifiques, elles doivent être régies par des lois distinctes car elles ne sont pas protégées par le droit à la liberté de réunion et peuvent faire légitimement l'objet d'une réglementation par l'État. Il n'existe pas de norme internationale obligeant les autorités nationales à accorder dans la pratique la même protection à tous les rassemblements ; ce serait en outre difficilement envisageable et conduirait inévitablement à l'imposition de restrictions et de conditions excessives pour les réunions organisées dans le but d'exprimer un point de vue.

36. En conclusion, la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent que les lois et projets de loi examinés établissent une définition unique de la notion de « réunion publique », qui couvrirait toutes les formes de rassemblements tenus « à des fins non commerciales pour exprimer un point de vue commun ». La réglementation des rassemblements « commerciaux » générant des revenus, qui ne relèvent pas du droit à la liberté de réunion, devrait faire l'objet d'une loi distincte. À cet égard, la liberté de réunion en tant que droit fondamental dans une société démocratique ne doit pas être confondue avec d'autres concepts sans rapport avec ce droit fondamental. Il convient de souligner que l'adoption éventuelle d'un nouveau texte de loi relatif aux « événements publics » ne doit pas être l'occasion d'imposer des restrictions aux manifestations qui relèvent du droit à la liberté de réunion.

B. Notification préalable de la réunion

37. Le fait d'obliger les organisateurs à soumettre une notification préalable constitue une ingérence dans le droit à la liberté de réunion. Toute obligation de ce type doit donc être prévue par la loi, nécessaire et proportionnée²⁷. En outre, les réglementations de cette nature ne doivent pas constituer une entrave dissimulée à la liberté de réunion pacifique. Il peut toutefois y avoir des raisons légitimes d'exiger la notification préalable de certains types de réunions en fonction de leur taille, de leur nature et du lieu où elles sont organisées. En effet, cette notification constitue pour les autorités un avertissement suffisant leur permettant de mobiliser les ressources nécessaires pour faciliter la réunion à venir et pour mieux garantir son caractère pacifique²⁸. Cela signifie que les exigences en matière de notification ne doivent pas représenter un coût trop important, être trop lourdes sur le plan administratif ou exiger que les organisateurs produisent des informations inutiles.

1. Notification/autorisation

38. Certaines des lois examinées mentionnent l'obligation de « soumettre une demande d'organisation de réunion pacifique »²⁹. Alors que le projet de loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine relatif aux réunions publiques évoque l'obligation « d'annoncer la réunion publique » à son article 10, son article 19, qui porte sur les « réunions publiques itinérantes » prévoit l'obligation de « soumettre une demande » pour tenir une réunion publique. À moins qu'il s'agisse d'un problème de traduction³⁰, ce libellé peut impliquer que l'organisateur d'une réunion

²⁷ Voir, CDL-AD(2019)017, Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique (3^e édition), paragraphe 112

²⁸ CDL-AD(2019)017, Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique (3^e édition), paragraphes 112-113

²⁹ C'est le cas à l'article 10(1) de la loi du canton de Sarajevo relative aux réunions publiques ; à l'article 10(1) de la loi du canton de l'Herzégovine de l'Ouest relative aux rassemblements publics (« déposer une demande ») et à l'article 12(1) de la loi du canton du Podrinje bosnien (Goražde) relative aux réunions publiques (« déposer la demande »).

³⁰ La majorité des lois examinées mentionnent la nécessité de « signaler un rassemblement pacifique » (article 7 de la loi du canton d'Una-Sana relative aux rassemblements publics) ou « de soumettre une notification » (article 10 de la loi du canton de la Posavina relative aux réunions publiques ; article 10 de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques ; article 10 de la loi du canton de Zenica-

est obligé de demander au préalable une *permission/autorisation* de tenir une réunion et qu'il ne doit pas simplement présenter une *notification*. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE rappellent que, même si la Cour européenne des droits de l'homme n'a jamais jugé que les systèmes d'autorisation préalable étaient incompatibles avec la Convention, les lignes directrices de 2019 indiquent qu'un système de notification est préférable à un système d'autorisation car il constitue une ingérence moins importante dans la liberté de réunion pacifique au regard du principe de proportionnalité³¹. Au cours des réunions tenues à Sarajevo, tous les représentants des autorités ont précisé à la délégation que chacune des lois examinées prévoit une notification préalable, et non une demande d'autorisation préalable à la tenue d'une réunion, et qu'en pratique, la législation applicable est toujours interprétée comme exigeant une notification et non une demande de permission. Cette explication est satisfaisante. Cependant, compte tenu du principe de sécurité juridique, qui implique que les lois doivent être prévisibles et qui fait partie des critères de l'État de droit³², les dispositions relatives à l'obligation de notification doivent être formulées avec suffisamment de précision et de clarté pour permettre aux organisateurs en particulier d'adapter leur conduite face aux exigences en matière de notification conformément à la loi et pour éviter que la procédure de notification se transforme en procédure d'autorisation *de facto*. Il est donc recommandé que les lois et projets de loi examinés indiquent clairement dans leurs dispositions que seule une notification préalable est nécessaire et non une demande d'autorisation³³. Ce point est d'autant plus important que des sanctions peuvent être infligées aux organisateurs qui ne respectent pas cette obligation de notification³⁴.

2. Délai de notification préalable

39. Dans la plupart des lois examinées, le délai de notification préalable varie de cinq³⁵ à sept³⁶ jours avant la tenue de la réunion. Cette période est de 72 heures dans le projet de loi de la Fédération relatif aux réunions publiques et de 48 heures dans la loi du canton de Bosnie centrale relative aux réunions publiques³⁷. Les lois examinées prévoient également une procédure de notification tardive (48 heures avant le début de la réunion) si l'organisateur a des motifs justifiant de n'avoir pas soumis la notification avant l'expiration du délai ordinaire³⁸. Comme indiqué dans les lignes directrices de 2019, le délai de notification à respecter avant la tenue d'une réunion ne doit pas être inutilement long, mais doit l'être suffisamment pour laisser assez de temps aux

Doboj relative aux réunions publiques ; article 3 de la loi du canton de Bosnie centrale relative aux réunions publiques ; article 4 de la loi du canton d'Herzégovine-Neretva relative aux réunions publiques et article 11 de la loi du district de Brčko relative aux réunions publiques).

³¹ CDL-AD(2019)017, Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique (3^e édition), paragraphe 115

³² Voir CDL-AD(2016)007, Liste des critères de l'État de droit, paragraphes 58 et 59

³³ Voir aussi CDL-AD(2010)016, paragraphe 39 ; pour une critique similaire concernant le projet de loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine relatif aux réunions publiques, voir BIDDH/OSCE, Observations sur le projet de loi relatif aux réunions publiques en Fédération de Bosnie-Herzégovine (Avis n° FOA-BiH/323/2018), paragraphe 26

³⁴ Voir par exemple l'article 31 de la loi de la Republika Srpska relative aux rassemblements publics ; l'article 38 de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques ; l'article 39 de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques

³⁵ Article 9(2) de la loi de la Republika Srpska relative aux rassemblements publics ; article 7(2) loi du canton d'Una-Sana relative aux rassemblements publics ; article 10(2) de la loi du canton de la Posavina relative aux réunions publiques et article 11(2) de la loi du district de Brčko relative aux réunions publiques.

³⁶ Article 10(4) de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques ; article 10(4) de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques

³⁷ Aux termes de l'article 4 de la loi du canton de Bosnie centrale relative aux réunions publiques, si la réunion est organisée par une personne physique ou morale étrangère, le délai de notification est alors fixé à 5 jours avant le début de la réunion publique.

³⁸ Article 11(3) du district de Brčko relative aux réunions publiques ; article 9(4) de la loi de la Republika Srpska relative aux rassemblements publics ; article 7(4) de la loi du canton d'Una-Sana relative aux réunions publiques et article 10(5) de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques

autorités compétentes de l'État pour planifier et préparer sa gestion de la manifestation³⁹. D'après les lignes directrices de 2019, le délai de notification ne doit normalement pas dépasser quelques jours⁴⁰. Les délais prévus par les lois examinées sont donc pour la plupart, mais pas tous, conformes aux normes internationales⁴¹ et il convient de saluer le fait que le canton de Bosnie centrale impose de soumettre la notification 48 heures avant la tenue de l'événement. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE notent avec satisfaction que, selon les informations fournies à Sarajevo, si les organisateurs ne fournissent pas de prime abord tous les renseignements requis dans leur notification, ils sont tenus de transmettre les données manquantes au plus tard 48 heures avant la date de la réunion prévue, sans que cela n'entraîne de retard par rapport au calendrier initialement fixé.

3. Réunions spontanées

40. Les dispositions relatives à la notification préalable sont rédigées dans des termes plutôt absolus et n'exemptent pas explicitement les réunions spontanées des obligations en la matière. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE rappellent que la possibilité de réagir de manière pacifique et immédiate (spontanée) à une circonstance, un incident, une autre réunion ou un discours est un aspect essentiel de la liberté de réunion. Les réunions spontanées, par définition, ne donnent pas lieu à une notification préalable puisqu'elles se tiennent généralement en réaction à un événement qui n'aurait pas pu être raisonnablement anticipé. Les réunions spontanées et les réunions d'urgence sont protégées par l'article 11 de la CEDH⁴².

41. Les lois et projets de loi examinés prévoient un certain nombre d'exceptions à l'obligation de notification préalable concernant les réunions et les manifestations publiques. L'article 13 de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques, par exemple, exempte de l'obligation de notification les réunions ou séminaires ordinaires organisés par des associations et des partis politiques et tenus dans des lieux clos, ainsi que les manifestations individuelles⁴³. En vertu de l'article 11 du projet de loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, une notification préalable n'est pas requise pour les réunions qui comptent moins de 20 participants. Cependant, ces exceptions ne s'appliquent pas aux réunions spontanées, que les lois examinées ne reconnaissent pas comme bénéficiaires de ces dispositions particulières. Par ailleurs, bien que l'article 3(2) du projet de loi de la Fédération donne une définition précise d'une réunion spontanée, la référence qui y est faite à l'article 6 concernant la procédure de demande de réunion publique dans les cantons fait perdre à la reconnaissance des réunions spontanées toute efficacité et toute pertinence.

42. Il est satisfaisant de constater que la loi du canton de Sarajevo relative aux réunions publiques fait explicitement mention des « réunions spontanées » à son article 8(2) ; ce n'est pourtant pas le cas à son article 12, qui porte sur les exceptions à l'obligation de notification. Il en va de même pour le projet de loi de la Fédération relatif aux réunions publiques, dont l'article 19 sur la notification ne prévoit pas d'exception de ce type pour les réunions spontanées, bien que ces dernières soient reconnues en principe par son article 3(2).

43. En outre, même si certaines des lois examinées admettent des exceptions pour les réunions spontanées⁴⁴, elles disposent que ces réunions ne peuvent se tenir que dans des lieux

³⁹ CDL-AD(2019)017, paragraphe 120

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ En vertu de l'article 10(4) de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques et de l'article 10(4) de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques, la notification doit être soumise au plus tard sept jours avant le début de la réunion.

⁴² Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Lashmankin et autres c. Russie*, Requête n° 57818/09, 7 février 2017

⁴³ Voir aussi l'article 12 de la loi du canton de la Posavina relative aux réunions publiques

⁴⁴ Voir, par exemple, l'article 8(2) de la loi du canton du Podrinje bosnien (Goražde) relative aux réunions publiques ; l'article 8(2) de la loi du canton de la Posavina relative aux réunions publiques ;

spécifiques définis par les autorités et n'offrent donc qu'une protection incomplète pour les réunions spontanées, ce qui est contraire aux normes internationales.

44. En conclusion, il est recommandé de reconnaître explicitement dans les lois les « réunions spontanées » et de les exempter explicitement de l'obligation de notification.

4. Contenu de la notification

45. Il devrait être suffisant, pour les autorités, d'obtenir des informations des organisateurs sous la forme d'une notification indiquant le programme, le lieu, la date, l'heure et la durée de la réunion publique accompagnée d'une estimation du nombre de participants et des coordonnées des organisateurs.

46. Toutefois, les exigences en matière de notification telles qu'elles sont établies dans les lois et projets de loi examinés ne se limitent pas à ces informations essentielles et les organisateurs ont également l'obligation de fournir des « informations à caractère personnel sur le dirigeant de la réunion »⁴⁵, une « liste des membres du service d'ordre accompagnée d'informations à caractère personnel les concernant »⁴⁶, une « liste des agents de surveillance accompagnée d'informations à caractère personnel les concernant »⁴⁷, une « liste des membres du service d'encadrement »⁴⁸, etc. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE estiment que ces exigences sont excessives et fastidieuses car elles ne sont pas justifiées par la nécessité absolue de permettre aux autorités de prendre les dispositions qui s'imposent pour faciliter et protéger les réunions et manifestations publiques.

47. Par ailleurs, les dispositions portant sur ce point qui font l'objet du présent avis obligent aussi l'organisateur à donner des informations sur les « mesures [qu'il a] prises [...] pour maintenir l'ordre et la paix »⁴⁹ ou sur les « mesures [qu'il a prévu de prendre] pour maintenir l'ordre et la paix »⁵⁰. Néanmoins, le maintien de la paix et de l'ordre dans le cadre d'une réunion publique est l'une des principales responsabilités des autorités publiques, notamment des forces de sécurité, et ne relève pas en premier lieu des devoirs des organisateurs⁵¹. Bien qu'il soit raisonnable de

l'article 8(2) de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques ; l'article 8(2) de la loi du canton de l'Herzégovine de l'Ouest relative aux réunions publiques et l'article 8(2) de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques

⁴⁵ Article 11(4) du projet de loi de la Republika Srpska relatif aux réunions publiques ; voir aussi l'article 8(1)d de la loi du canton d'Una-Sana relative aux rassemblements publics et l'article 11(1)d de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques. Le dirigeant, aux termes, par exemple, de l'article 23(2) de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques, est « une personne qui supervise une réunion publique et dirige les activités des agents de surveillance ».

⁴⁶ Article 11(5) du projet de loi de la Republika Srpska relatif aux réunions publiques ; article 20(1)e du projet de loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine relatif aux réunions publiques. Un membre du service d'ordre, en vertu de l'article 33 du projet de loi de la Fédération, est une personne désignée par l'organisateur pour veiller à ce que rien ne vienne troubler la réunion publique.

⁴⁷ Article 10(1)g de la loi de la Republika Srpska relative aux rassemblements publics ; article 11(1)e de la loi du canton de la Posavina relative aux réunions publiques. Un agent de surveillance, en application par exemple de l'article 21(1) de la loi du canton de la Posavina relative aux réunions publiques, est une personne désignée par l'organisateur pour maintenir l'ordre public dans le cadre de la réunion publique. Une autre terminologie (« membre du service d'encadrement ») est utilisée à l'article 15 de la loi du canton d'Una-Sana relative aux réunions publiques pour désigner une personne chargée de maintenir l'ordre public. Dans le projet de loi de la Fédération, cette personne est désignée par le terme « membre du service d'ordre ».

⁴⁸ Par exemple, article 8(1)e de la loi du canton d'Una-Sana relative aux rassemblements publics

⁴⁹ Article 10(1)f de la loi de la Republika Srpska relative aux réunions publiques ; article 20(1)f du projet de loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine relative aux réunions publiques

⁵⁰ Article 8(1)f de la loi du canton d'Una-Sana relative aux rassemblements publics

⁵¹ Comme indiqué dans les Lignes directrices sur la liberté de réunion de 2019 : « Si les organisateurs et les membres du service d'ordre peuvent apporter leur aide, les États restent les principaux

demander si des agents de surveillance seront présents et s'ils seront équipés d'éléments distinctifs⁵², ils ne peuvent se substituer aux agents des forces de l'ordre et ne sont pas juridiquement responsables du maintien de la sécurité⁵³. Par conséquent, ces informations complémentaires ne sont pas nécessaires au regard de la finalité essentielle de la procédure de notification et l'obligation les concernant devrait être retirée de ces textes.

48. Les dispositions examinées, outre les informations relatives à la sécurité des réunions, imposent également de soumettre « d'autres données pertinentes pour la tenue d'une réunion publique en toute sécurité »⁵⁴ ou « d'autres informations présentant un intérêt pour la tenue d'une réunion publique en toute sécurité »⁵⁵. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE rappellent que les exigences réglementaires, notamment les procédures à suivre pour informer les autorités de la tenue d'une réunion, doivent être claires et simples à remplir⁵⁶. Les dispositions relatives à ces informations complémentaires sur les questions de sécurité sont trop vagues et laissent une trop grande place à l'interprétation arbitraire dans la pratique ; il conviendrait donc de les supprimer.

49. La description de l'objet ou de la finalité de la réunion⁵⁷ doit se limiter à un bref énoncé. Il pourrait sinon y avoir un risque que l'on se serve de ces informations pour justifier l'application de restrictions discriminatoires ou la censure de certaines réunions.

50. Plus précisément, en vertu de l'article 20(7) du projet de loi de la Fédération, toute modification du contenu d'une demande déposée est considérée comme la soumission d'une nouvelle demande. Cette exigence contraignante semble limiter la possibilité, pour un organisateur, d'apporter des changements pour répondre aux requêtes des autorités et devrait être supprimée.

51. Enfin, l'exigence selon laquelle la notification doit énumérer les objets que les participants peuvent porter (banderoles, drapeaux, instruments de musique, etc.) crée également une contrainte inutile dans l'exercice du droit à la liberté de réunion⁵⁸. Les participants utilisent en général ces objets pour pouvoir communiquer de façon protégée et les apportent spontanément. À l'exception des informations concernant les véhicules et les engins pyrotechniques qui peuvent poser des problèmes de sécurité, la police n'a pas besoin de ces renseignements pour se préparer à la tenue d'une réunion.

responsables de la protection de la sûreté et de la sécurité publiques, ont l'obligation positive de prendre des dispositions pour fournir des ressources policières adéquates et d'intervenir si nécessaire. Cette obligation ne doit pas être conférée ou déléguée aux organisateurs ou aux membres du service d'ordre d'une réunion. » (CDL-AD(2019)017, paragraphe 138).

⁵² Voir, par exemple, l'article 22 de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques

⁵³ Parmi les dispositions problématiques à cet égard, on peut par exemple citer l'article 28 de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques et l'article 19 de la loi du canton de Sarajevo relative aux réunions publiques

⁵⁴ Article 11(1)8 du projet de loi de la Republika Srpska relatif aux réunions publiques

⁵⁵ Article 11(1)h de la loi du canton de la Posavina relative aux réunions publiques

⁵⁶ CDL-AD(2019)017, Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique (3^e édition), paragraphe 118

⁵⁷ Par exemple, article 11(1)a de la loi du canton de Sarajevo relative aux réunions publiques ; article 8(1)a de la loi du canton d'Una-Sana relative aux réunions publiques ; article 11(1)a de la loi du canton de la Posavina relative aux réunions publiques (« objectifs ») ; article 11(1)a de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques (« raison et objet ») et article 11(1)a de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques

⁵⁸ Voir, par exemple, l'article 4 de la loi du canton d'Herzégovine-Neretva relative aux réunions publiques

5. Obligations complémentaires en matière de notification/d'autorisation

52. Hormis la procédure de notification ordinaire, les lois examinées imposent aussi aux organisateurs de demander une « permission » à l'autorité compétente dans le cas où la réunion doit « emprunter un tronçon routier, ce qui nécessite que la circulation soit interrompue ou perturbée »⁵⁹. En principe, l'application d'exigences complémentaires inutiles et excessivement contraignantes peuvent décourager les organisateurs potentiels et donc porter atteinte à la liberté de réunion pacifique. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE rappellent que les participants à des réunions publiques ont autant le droit que quiconque d'utiliser ce type de sites pour une période raisonnable. En effet, les protestations publiques, et l'exercice de la liberté de réunion en général, doivent être considérés comme relevant d'une utilisation de l'espace public aussi légitime que l'usage qui en est fait habituellement (activités commerciales, circulation des piétons et des véhicules)⁶⁰. Il doit donc être suffisant que les organisateurs notifient une seule autorité (et non plusieurs)⁶¹. Comme la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE l'ont noté dans leur Avis conjoint relatif à la loi du canton de Sarajevo sur les réunions publiques, toutes les décisions concernant les réunions devraient relever d'une autorité compétente et expérimentée, qui tiendrait compte de questions spécifiques, telles que l'entrave à la circulation, et pourrait si nécessaire y apporter une réponse⁶². Il a été indiqué à la délégation lors de sa visite à Sarajevo que, même s'il existe une disposition similaire dans la loi du district de Brčko relative aux réunions publiques (article 12(3)), il est d'usage, dans ce district, d'établir un « point de contact unique » entre les organisateurs et les autorités, une pratique satisfaisante et louable pour tous les niveaux de législation en Bosnie-Herzégovine.

6. Autres exemptions de notification

53. Certaines des obligations de notification prévues par les lois examinées consentent des exceptions fondées sur l'identité du groupe organisant la réunion (partis politiques et syndicats). Dans la plupart des cas, ces critères d'identité s'accompagnent de l'exigence que le rassemblement se tienne en intérieur (critères de lieu). En effet, si les rassemblements tenus par des partis politiques ou des syndicats ont lieu à l'intérieur d'un bâtiment, il n'y a pas d'obligation formelle d'en informer les autorités⁶³. Cependant, il ne semble pas y avoir de raison de traiter différemment les partis politiques et les syndicats, car l'objectif principal de la notification préalable des réunions est de permettre aux États de mieux veiller au caractère pacifique de ces manifestations, y compris celles qui sont organisées par des syndicats et des partis politiques⁶⁴. Par conséquent, les exemptions à l'obligation de notification ne devraient pas se fonder sur l'identité du groupe qui organise la réunion.

⁵⁹ Article 8(4) de la loi du canton d'Una-Sana relative aux rassemblements publics ; article 11(3) de la loi du canton de la Posavina relative aux réunions publiques, article 11(3) de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques, article 11(3) de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques, article 14(4) de la loi du canton du Podrinje bosnien (Goražde) relative aux réunions publiques (dans lesquels le terme « permis » est employé) ; article 11(4) de la loi du canton de Sarajevo relative aux réunions publiques (« permission ») et article 10(3) de la loi de la Republika Srpska relative aux rassemblements publics (« accord de l'autorité compétente »)

⁶⁰ Dans l'arrêt *Patyi et autres c. Hongrie (2008)*, paragraphes 42-43, par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme a rejeté les arguments du Gouvernement hongrois concernant une perturbation potentielle de la circulation et des transports publics (cf. *Eva Molnar c. Hongrie*, 2008).

⁶¹ Lignes directrices de 2019, paragraphe 118

⁶² Paragraphe 39

⁶³ Voir, par exemple, l'article 13 de la loi du canton du Podrinje bosnien relative aux réunions publiques ; l'article 9 de la loi du canton d'Una-Sana relative aux réunions publiques ; l'article 12(1) de la loi du canton de la Posavina relative aux réunions publiques ; l'article 12 de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques ; l'article 13 de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques

⁶⁴ Voir les Lignes directrices de 2019 sur la liberté de réunion pacifique, paragraphe 113

C. Lieu de la réunion

54. Le lieu d'une réunion est l'un des aspects essentiels de la liberté de réunion, avec le choix des objectifs visés et la date de la réunion. Comme indiqué dans les lignes directrices de 2019 sur la liberté de réunion, les personnes ont en principe également le droit de choisir le lieu d'une réunion ou l'itinéraire qu'elle doit suivre dans des endroits accessibles au public⁶⁵. En outre, étant donné l'importance de la liberté de réunion dans une société démocratique, les réunions doivent être considérées comme relevant d'une utilisation de l'espace public aussi légitime que l'usage qui en est fait habituellement (activités commerciales, circulation des piétons et des véhicules)⁶⁶. Par ailleurs, la liberté de réunion inclut le droit de tenir les réunions « à portée de vue et d'ouïe » de sa cible⁶⁷.

55. Dans leur Avis conjoint relatif à la loi du canton de Sarajevo sur les réunions publiques adopté en 2010, la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE ont critiqué l'article 2(1) de la loi, selon lequel les réunions publiques ne peuvent se tenir que dans « un lieu approprié », celui-ci devant être un lieu public qui soit « accessible et adéquat pour le rassemblement de personnes dont le nombre et l'identité ne sont pas déterminés à l'avance, et où la réunion de citoyens ne constitue pas une menace pour les droits et libertés d'autres personnes, la santé et la sécurité des personnes et des biens ni une entrave à la circulation publique » (article 3(1)). L'avis conjoint de 2010 indiquait que les termes « accessible » et « adéquat » employés dans cette disposition manquaient de précision et que les critères permettant de déterminer ce qu'ils recouvrent laissaient une certaine latitude. Toutefois, la recommandation formulée dans l'avis conjoint de 2010, selon laquelle les indications de lieu devraient être retirées de la loi, n'a pas été suivie par les autorités, car ce texte comporte encore des critères vagues relatifs à des « lieux appropriés » pour tenir des réunions. En outre, la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE relèvent que des dispositions similaires limitant les lieux dans lesquels des réunions peuvent se tenir figurent aussi dans d'autres lois cantonales, la loi du district de Brčko, la loi de la Republika Srpska et les projets de loi examinés⁶⁸. En effet, de nombreux types de réunions entraînent naturellement une certaine perturbation des activités publiques et les citoyens ont le droit d'utiliser l'espace public comme moyen d'expression, de la même manière qu'ils ont le droit de l'utiliser à des fins de transport. Les réunions ne doivent pas être interdites uniquement en raison d'un danger réel ou perçu de perturbation des transports publics, par exemple, et de l'incapacité des autorités policières à garantir des « conditions normales de transport ». Les espaces publics ouverts doivent être présumés généralement adaptés aux réunions, à moins que les restrictions imposées soient proportionnées et justifiées par un but légitime. Il convient donc de supprimer les références à des lieux « adéquats » ou « appropriés » dans les lois examinées.

⁶⁵ *Ibid.*, paragraphe 61

⁶⁶ *Ibid.*, paragraphe 62

⁶⁷ CDL-AD(2010)016, Avis conjoint relatif à la loi du canton de Sarajevo sur les réunions publiques, paragraphe 31

⁶⁸ Voir articles 2 et 3(1) de la loi de la Republika Srpska relative aux réunions publiques ; articles 2(1) et 4(1) de la loi du canton d'Una-Sana relative aux rassemblements publics ; articles 2(1) et 3(1) de la loi du canton de la Posavina relative aux réunions publiques ; articles 2 et 3(1) de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques ; articles 2 et 3(1) de la loi du canton de Zenica-Doboj ; articles 2(1) et 3(1) de la loi du canton du Podrinje bosnien relative aux réunions publiques ; article 2 de la loi du canton d'Herzégovine-Neretva relative aux réunions publiques ; articles 2 et 3(1) de la loi du canton de l'Herzégovine de l'Ouest relative aux réunions publiques ; article 7(1) de la loi du district de Brčko relative aux réunions publiques et articles 3(1) et 4(1) du projet de loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine relatif aux réunions publiques et articles 3(1) et 4(1) du projet de loi de la Republika Srpska relatif aux réunions publiques

56. Pour les mêmes raisons, les dispositions d'un certain nombre de lois⁶⁹ qui exigent que les organismes gouvernementaux « définissent le lieu où toutes les réunions peuvent se tenir » sont contraires aux normes internationales, car elles indiquent qu'il doit exister une liste d'enceintes approuvées par le gouvernement dans lesquelles les organisateurs peuvent être contraints de tenir leurs réunions. Dans certains cantons, cependant, la possibilité, pour les autorités, de désigner le lieu où doivent se tenir les réunions se limite aux cas où la réunion ne nécessite pas de notification⁷⁰. La situation prévue par ces dispositions est donc différente, car elles n'imposent pas aux organisateurs de tenir des réunions uniquement dans certains lieux définis mais admettent plutôt une exception à la règle de notification préalable.

57. Par ailleurs, de nombreuses lois établissent une liste de lieux « où des réunions publiques » ne peuvent pas être tenues. Aux termes de l'article 15 de la loi du canton de Sarajevo relative aux réunions publiques, par exemple, il n'est pas permis de tenir des réunions publiques « à proximité des hôpitaux, d'une manière qui gêne l'accès des ambulances et dérange les patients » (article 15(a)) ou « à proximité des établissements préscolaires et d'enseignement primaire et secondaire lorsque des enfants s'y trouvent » (article 15(b)). Des dispositions similaires formulées en des termes équivalents figurent également dans les lois et projets de loi examinés⁷¹. Ces dispositions peuvent s'apparenter à des restrictions générales. Bien qu'il puisse y avoir des motifs légitimes de préoccupation quant aux perturbations potentielles dans certains lieux, ces risques doivent toujours être examinés au cas par cas et non selon une approche globale ; de plus, les autorités doivent toujours envisager les mesures qu'elles pourraient prendre pour faciliter les réunions dans ces lieux, tout en limitant les risques, au lieu de se contenter d'interdire tout type de réunion dans un lieu donné. En particulier, ni « la fluidité de la circulation » (voir paragraphe 53 ci-dessus) ni « la possibilité pour le plus grand nombre de citoyens de se déplacer et de travailler »⁷² ne peuvent primer systématiquement sur les réunions. De plus, le caractère général de l'exclusion portant sur les « bâtiments spécialement sécurisés »⁷³ est problématique, car un très grand nombre de bâtiments sont susceptibles d'être concernés. Il est donc nécessaire de mettre en balance les intérêts en jeu dans chaque cas particulier.

58. Un certain nombre de lois examinées évoquent la question des processions, ou réunions mobiles, en insistant sur le fait qu'elles doivent consister en un mouvement ininterrompu du début à la fin⁷⁴. Cette exigence est trop restrictive et devrait être supprimée, car il semble raisonnable

⁶⁹ Par exemple, article 3 de la loi du canton d'Herzégovine-Neretva relative aux réunions publiques ; article 7(2) de la loi du district de Brčko relative aux réunions publiques ; article 3(3) de la loi du canton de l'Herzégovine de l'Ouest relative aux réunions publiques

⁷⁰ Article 15 de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques ; article 17 de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques ; article 3 de la loi du canton de Herceg-Bosna relative aux réunions publiques

⁷¹ Article 10 de la loi du canton d'Una-Sana relative aux rassemblements publics ; article 15 de la loi du canton de la Posavina relative aux réunions publiques ; article 14(1) de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques ; article 16 de la loi du canton de Zenica-Doboj ; article 10(1) de la loi du canton du Podrinje bosnien ; article 14 de la loi du canton de l'Herzégovine de l'Ouest ; article 14 de la loi du canton du district de Brčko relative aux réunions publiques

⁷² Article 15 (e et f) de la loi du canton de Sarajevo relative aux réunions publiques ; article 10 (d et g) de la loi du canton d'Una-Sana relative aux rassemblements publics ; article 14 (c et f) de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques ; article 16 (c et f) de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques

⁷³ Voir, par exemple, l'article 10(f) de la loi du canton d'Una-Sana relative aux rassemblements publics ; l'article 16(g) de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques ; l'article 12(f) de la loi de la Republika Srpska relative aux réunions publiques, l'article 14(e) de la loi du district de Brčko relative aux réunions publiques

⁷⁴ Article 8(2) de la loi du district de Brčko relative aux réunions publiques ; article 4(2) de la loi de la Republika Srpska relative aux réunions publiques ; article 4(2) de la loi du canton du Podrinje bosnien (Goražde) relative aux réunions publiques ; article 4(2) de la loi du canton de la Posavina relative aux réunions publiques ; article 4(2) de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques ; article 4(2)

qu'une réunion mobile donne lieu à un rassemblement au début ou à la fin de son itinéraire, ou encore à une interruption pour permettre à un intervenant de prendre la parole sur le parcours.

59. Enfin, les lois examinées peuvent aussi s'appliquer aux rassemblements tenus en intérieur⁷⁵. Dans la mesure où ces manifestations sont des rassemblements qui ont lieu sur des propriétés privées ou dans des endroits fermés, elles ne doivent pas être régies par des lois relatives aux réunions qui imposent aux organisateurs des exigences systématiques en matière de procédure, comme la notification préalable. Entre autres aspects, les lieux privés ou fermés dans lesquels elles se tiennent ne posent pas nécessairement de problèmes de contrôle de la circulation ou des foules, qui nécessiteraient que la police s'y prépare. Ces termes semblent indiquer que la définition d'une réunion publique s'étend au-delà des lieux établis pouvant accueillir une réunion, comme les rues, les trottoirs et les parcs et peut aussi s'appliquer aux réunions organisées dans des bâtiments (privés ou publics). Même si les rassemblements organisés dans des bâtiments, tels que des auditoriums ou des stades publics ou encore des espaces ouverts au sein de bâtiments publics, sont de la même façon protégés par la liberté de réunion pacifique⁷⁶, l'État ne doit pas s'ingérer dans l'organisation des réunions privées qui ont lieu à l'intérieur de bâtiments ni les réglementer, par exemple en imposant des exigences en matière de notification ou d'autorisation, à moins que ces mesures soient strictement nécessaires pour des raisons de sûreté/sécurité.

D. Moment de la réunion

60. La loi ne devrait pas imposer de restrictions générales concernant le moment auquel une réunion peut se tenir. Certaines des lois examinées interdisent la tenue d'une réunion en dehors des horaires qu'elles fixent⁷⁷. L'article 12 du projet de loi de la Fédération impose même à l'organisateur de mettre fin à la réunion dans un délai maximal de 8 heures. Comme indiqué au sujet des restrictions relatives au lieu des réunions, les restrictions d'ordre général sont susceptibles d'être disproportionnées et il peut parfois être important qu'une réunion ait lieu avant ou après la période horaire fixée par la loi ou qu'elle puisse se poursuivre plus longtemps. Par conséquent, il conviendrait de supprimer les dispositions imposant des restrictions générales sur le moment où une réunion peut être tenue.

de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques ; article 5(2) de la loi du canton d'Una-Sana relative aux rassemblements publics

⁷⁵ Voir, par exemple, l'article 11 de la loi de la Republika Srpska relative aux rassemblements publics ; l'article 2 de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques ; l'article 2(1) de la loi du canton du Podrinje bosnien (Goražde) ; l'article 2 de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques

⁷⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *Szél c. Hongrie* (Requête n° 44357/13, 16 septembre 2014) ; *Sergey Kuznetsov c. Russie* (Requête n° 10877/04, 23 octobre 2008) ; *Acik c. Turquie* (Requête n° 31451/03, 13 janvier 2009) ; *Cisse c. France* (2002) ; *Barankevitch c. Russie* (Requête n° 10519/03, 26 juillet 2007), paragraphe 25 : « Le droit à la liberté de réunion prend en compte aussi bien les réunions privées que les réunions sur la voie publique (...) ». Voir aussi les observations sur la notion d'« espace quasi-public » dans le rapport établi par la commission mixte des droits de l'homme du Royaume-Uni, *Demonstrating Respect for Rights: A Human Rights Approach to Policing Protest (Volume 1)* (Londres : HMSO, HL Paper 47-I ; HC 320-I, 23 mars 2009), pp. 16-17 ; « Public and Private Space ». Voir en outre *Southeastern Promotions v. Conrad*, 420 U.S. 546 (1974) (indiquant qu'une commune ne peut pas empêcher une organisation en particulier d'utiliser un auditorium public en raison de son opposition au message communiqué lors de cette manifestation)

⁷⁷ Voir, par exemple, l'article 10(2) de la loi du canton du Podrinje bosnien (Goražde) relative aux réunions publiques, qui interdit la tenue de réunions entre 8 h 00 et 20 h 00 et l'article 15 de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques, qui dispose que les réunions doivent se tenir entre 8 h 00 et 22 h 00. Dans le canton de Tuzla, cette restriction a été instaurée par une modification de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques adoptée le 29 septembre 2015 (nouvel article 13 a), qui est rédigée comme suit : « Une réunion publique peut avoir lieu entre 8 heures et 22 heures »).

E. Restrictions applicables à des particuliers ou des personnes morales privées concernant la participation à des réunions et leur organisation

61. Les lois et projets de loi examinés ne permettent pas aux particuliers et aux personnes morales d'organiser des réunions ou d'y participer lorsqu'ils ont fait l'objet d'une décision de justice leur interdisant de participer à une réunion⁷⁸. Bien que des motifs légitimes puissent justifier d'imposer de telles interdictions, celles-ci présentent un risque de violation du droit à la liberté de réunion, à moins que la législation ne prévoie clairement ces motifs et les procédures à appliquer et offre des garanties juridiques effectives permettant de contester cette interdiction.

62. Les individus qui ne sont pas des citoyens et les personnes morales étrangères doivent jouir des mêmes droits que toutes les autres personnes et tous les autres ressortissants⁷⁹. Par conséquent, le fait que la quasi-totalité des lois examinées mentionnent que les « citoyens » sont les bénéficiaires du droit à la liberté de réunion est contraire aux normes internationales⁸⁰ et à la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, qui dispose, à l'article 2 de son chapitre II, que « [t]outes les personnes présentes sur le territoire de la Fédération jouissent du droit de [liberté de réunion] ». Ainsi, pour se conformer aux normes internationales et à cette disposition constitutionnelle, le terme « citoyens » doit être remplacé par « toutes les personnes présentes sur le territoire »⁸¹.

63. Dans un certain nombre de lois, une exigence supplémentaire est imposée aux organisations et aux ressortissants étrangers, qui doivent obtenir un « permis » auprès d'un service de police autorisé avant d'organiser une réunion⁸². Les exigences de ce type sont discriminatoires et disproportionnées et devraient être supprimées, en particulier compte tenu du caractère mondial de nombreux mouvements de protestation, qui sont souvent rendus possibles par l'utilisation des nouvelles technologies. En outre, étant donné que les lois examinées désignent les « citoyens » comme les seuls titulaires du droit à la liberté de réunion (article 1 des lois des cantons), il est quelque peu incohérent de réglementer le droit d'un étranger à organiser une réunion à laquelle il ne peut pas participer.

64. Enfin, les lois de tous les cantons évoquent les citoyens, qui sont titulaires du droit, et les étrangers, sans jamais faire mention du cas des « apatrides ». Puisque la liberté de réunion doit bénéficier à toutes les personnes présentes sur le territoire, il est recommandé de citer également les apatrides dans le texte parmi les titulaires de ce droit.

⁷⁸ Ainsi, aux termes de l'article 5 de la loi du canton de Bosnie centrale relative aux réunions publiques, « Une réunion publique ne doit pas être organisée par un particulier à qui il est interdit, par décision de justice, de participer à des réunions publiques ou de prendre la parole en public (...). Une réunion publique ne doit pas être organisée par une organisation politique ou une association de citoyens dont les activités sont interdites. »

⁷⁹ Aux termes des Lignes directrices de 2019 sur la liberté de réunion pacifique, « le droit international des droits de l'homme n'établit pas de lien entre la garantie du droit à la liberté de réunion et la citoyenneté. Il est donc essentiel que la législation pertinente assure non seulement la liberté de réunion pacifique aux citoyens, mais accorde le même droit aux apatrides, aux réfugiés, aux ressortissants étrangers, aux demandeurs d'asile et aux migrants » (passage se référant à Cour européenne des droits de l'homme, *Cisse c. France*, Requête n° 51346/99, 9 avril 2002), paragraphe 109.

⁸⁰ Article 1 de la loi relative aux réunions publiques en vigueur dans les cantons d'Una-Sana, de la Posavina, de Tuzla, de Zenica-Doboj, du Podrinje bosnien (Goražde), d'Herzégovine-Neretva, de l'Herzégovine de l'Ouest, de Sarajevo et de Herceg-Bosna

⁸¹ Dans le cas de la Republika Srpska, cependant, la Constitution elle-même adopte une approche restrictive, puisque son article 30 n'accorde ce droit qu'aux citoyens.

⁸² Voir article 18(1) de la loi du canton de la Posavina relative aux réunions publiques ; article 12(1) de la loi du canton d'Herzégovine-Neretva relative aux réunions publiques ; article 18 de la loi du canton de Sarajevo relative aux réunions publiques

F. Responsabilité des organisateurs

65. L'« organisateur » d'une réunion est « toute personne physique ou morale qui (...) prépare, convoque, organise et tient le rassemblement pacifique et contrôle et supervise son organisation »⁸³. Les lois et projets de lois examinés contiennent plusieurs dispositions qui attribuent aux organisateurs un niveau de responsabilité élevé en ce qui concerne la conduite des réunions. Ainsi, la loi du canton d'Una-Sana relative aux rassemblements publics impose à l'organisateur, outre l'obligation de notifier aux autorités compétentes la tenue de la réunion, les responsabilités suivantes : – prendre des mesures pour assurer le respect de la loi et le maintien de l'ordre pendant le rassemblement (article 8(1)f) et article 13(1)) ; – prendre des mesures de sécurité complémentaires (article 8(2)) ; – obtenir l'autorisation de l'autorité compétente si la réunion risque d'entraîner une perturbation de la circulation (article 8(2)) ; – informer le public de toute décision prise par les autorités concernant l'interdiction d'une réunion (article 12(4)) ; – prendre les mesures nécessaires pour que les participants ne soient pas armés (article 13(2)) ; – veiller à ce que le nombre de personnes chargées du respect de la loi et du maintien de l'ordre (service d'encadrement) soit suffisant (article 13(3)) ; – prendre les mesures nécessaires pour assurer une assistance médicale et une protection contre les incendies (article 13(3)) ; – permettre le passage sans entrave des véhicules de police, des ambulances et des véhicules de pompiers (article 13(5)) ; – assurer le respect de la loi et le maintien de l'ordre dans la zone à proximité du lieu du rassemblement (article 13(6)) ; – désigner la personne dirigeant la réunion (c'est-à-dire la personne qui supervise la réunion et dirige les activités du service d'encadrement) (article 14) ; – désigner le responsable du service d'encadrement de la réunion (c'est-à-dire la personne chargée du respect de la loi et du maintien de l'ordre) (article 15). Les autres lois et projets de lois examinés prévoient un éventail de responsabilités du même ordre⁸⁴.

66. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE estiment que les rôles qui sont attribués aux organisateurs, aux agents de surveillance ou aux responsables du service d'encadrement, dans les termes exprimés dans les lois examinées, semblent détourner la responsabilité des autorités publiques et déléguer des éléments importants, comme la sécurité et la paix, à des parties privées qui pourraient ne pas être en mesure d'exercer le contrôle effectif pour lequel les policiers sont formés.

67. Les lois et projets de loi examinés imposent aux organisateurs et aux agents de surveillance d'assumer certains aspects des attributions de la police et du gouvernement, notamment s'agissant de la responsabilité des services médicaux et d'incendie⁸⁵. Les organisateurs et les agents de surveillance sont des personnes privées qui exercent des droits ordinaires. Ce ne sont pas des agents des services répressifs, c'est pourquoi ils ne peuvent ni ne doivent être contraints par la loi à assumer des fonctions de maintien de l'ordre⁸⁶. De plus, étant donné que l'État a le devoir de faciliter la tenue des réunions et qu'il a pour mission de garantir l'ordre public de façon

⁸³ Voir, par exemple, l'article 6(1) de la loi du canton d'Una-Sana relative aux rassemblements publics

⁸⁴ En ce qui concerne par exemple la loi du canton de Sarajevo relative aux réunions publiques, voir les articles 19 à 23 ; les articles 10, 11 et 20 de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques et les articles 10, 18 et 19 de la loi de la Republika Srpska relative aux réunions publiques.

⁸⁵ Voir, par exemple, les articles 8, 10, 11, 13 et 14 de la loi du canton de Bosnie centrale relative aux réunions publiques ; les articles 4(c), 8, 9 et 10 de la loi du canton d'Herzégovine-Neretva relative aux réunions publiques ; les articles 16, 17, 20, 21 et 24 de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques ; l'article 19 de la loi du canton de Sarajevo relative aux réunions publiques ; l'article 19 de la loi du canton de la Posavina relative aux réunions publiques ; l'article 22 de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques et l'article 17 de la loi du district de Brčko relative aux réunions publiques

⁸⁶ Ainsi, l'article 24 de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques dispose que le responsable de la surveillance d'une réunion a le droit de procéder à une fouille sur les personnes qui pénètrent sur le lieu de la réunion et d'en exclure les personnes qui troublent l'ordre public, deux attributions qui constituent en réalité des fonctions de maintien de l'ordre. Voir aussi l'article 24(4) de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques.

plus générale, les pouvoirs publics ne peuvent faire supporter aux organisateurs des réunions les frais occasionnés par la fourniture des services nécessaires, notamment pour ce qui est de l'assistance médicale et des dispositions en matière de santé et de sécurité et, surtout, par la plupart des obligations ordinaires qui incombent à l'État, comme la mise en place de clôtures et de barrières ou de panneaux de signalisation. De ce point de vue, il est satisfaisant que l'article 22 du projet de loi de la Fédération charge la police fédérale et les ministères cantonaux de prendre toutes les mesures nécessaires pour que la réunion publique se déroule conformément à son but et désigne donc les agents des services répressifs comme principaux responsables face aux risques que présentent l'intervention de contre-manifestants et les autres troubles de ce type pouvant survenir subitement.

68. Par ailleurs, les lois contiennent de multiples dispositions qui imposent des obligations juridiques à respecter dans la gestion interne des réunions. On peut citer par exemple l'obligation, pour les organisateurs, de désigner des dirigeants, des agents de surveillance et des observateurs pour assurer le maintien de l'ordre⁸⁷. La gestion interne d'une réunion, y compris la désignation des agents de surveillance, est protégée par le droit à la liberté de réunion et ne doit pas faire l'objet de règles précises prescrites par la loi. Bien que la présence d'agents de surveillance puisse être utile et judicieuse pour apporter une certaine assistance à l'organisateur, les participants et les organisateurs ont même le droit de décider de ne pas établir de structure formelle pour la tenue d'une réunion. La désignation d'observateurs ne doit donc pas être une obligation, mais plutôt une possibilité laissée à la discrétion des organisateurs et des participants.

69. Il en va de même pour l'obligation légale selon laquelle l'organisateur doit désigner une personne pour diriger la réunion et préciser ses fonctions⁸⁸. Ces dispositions sont particulièrement problématiques dans le contexte actuel, où de plus en plus de réunions se tiennent sans que des organisateurs ou des dirigeants soit désignés ou élus⁸⁹.

70. Les lois qui régissent le droit à la liberté de réunion ne doivent pas rendre les organisateurs responsables des dommages causés par les participants. L'article 6 de la loi du canton de Herceg-Bosna relative aux réunions publiques, par exemple, impose même une « responsabilité sans faute » aux organisateurs pour les préjudices causés par les participants à une réunion. L'article 6 de la loi du canton de Sarajevo relative aux réunions publiques dispose que l'organisateur est responsable de tout dommage causé par les participants à la réunion publique « conformément aux règles de responsabilité objective »⁹⁰. Ces formes de responsabilité du fait

⁸⁷ Articles 20 et 21 de la loi du canton de la Posavina relative aux réunions publiques ; articles 23 et 24 de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques ; articles 25 et 26 de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques ; articles 20 et 21 de la loi du canton du Podrinje bosnien (Goražde) relative aux réunions publiques ; article 9 de la loi du canton de Bosnie centrale relative aux réunions publiques (seul le responsable de la surveillance doit être désigné) ; articles 6 et 7 de la loi du canton d'Herzégovine-Neretva relative aux réunions publiques ; articles 18 et 19 de la loi du canton de l'Herzégovine de l'Ouest ; articles 20 et 21 de la loi du canton de Sarajevo relative aux réunions publiques ; articles 22 et 23 de la loi du canton de Herceg-Bosna ; articles 20 et 21 de la loi du district de Brčko relative aux réunions publiques ; article 18 et 19 de la loi de la Republika Srpska relative aux réunions publiques ; articles 32 et 33 du projet de loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine

⁸⁸ Voir, par exemple, l'article 23 de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques et l'article 9(2) de la loi du canton de Herceg-Bosna relative aux réunions publiques

⁸⁹ On peut citer notamment les manifestations organisées par le mouvement *Occupy Wall Street*, qui est dépourvu de chef de file, et les réunions sans dirigeants qui ont lieu à Hong Kong.

⁹⁰ L'article 6 de la loi du canton de la Posavina relative aux réunions publiques évoque la responsabilité de l'organisateur conformément aux dispositions de la loi relative aux obligations ; voir aussi l'article 6 de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques (« responsabilité objective ») ; l'article 6 de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques (« responsabilité sans faute ») ; l'article 6 de la loi du canton du Podrinje bosnien (Goražde) relative aux réunions publiques (« responsabilité sans faute ») ; l'article 6 de la loi du canton de l'Herzégovine de l'Ouest relative aux réunions publiques (« responsabilité objective ») et l'article 22 de la loi du canton d'Una-Sana relative aux rassemblements publics (« responsabilité objective »).

d'autrui posent de graves problèmes du point de vue du droit à un procès équitable, en autorisant qu'une personne soit sanctionnée pour les infractions pénales commises par une autre. Les organisateurs et les membres du service d'ordre s'efforcent en général, dans la mesure du possible, de faire en sorte que leurs réunions soient pacifiques. Toutefois, ils ne doivent pas être tenus pour responsables de leur incapacité à préserver le caractère pacifique de ces réunions dans les cas où ils ne sont pas mis en cause à titre personnel, par exemple lorsque des dommages matériels, des troubles ou des faits de violence sont causés par des participants ou par des spectateurs agissant de manière indépendante⁹¹. La responsabilité des dommages doit toujours être personnelle. Les dispositions en vigueur pourraient entraver indûment l'organisation de réunions publiques en raison des hésitations et des inquiétudes des organisateurs qui sont contraints d'endosser ces responsabilités.

71. Bon nombre des lois examinées imposent aux organisateurs d'assumer la responsabilité des activités de nettoyage, faute de quoi ils sont obligés de payer des frais⁹². Les manifestants n'ont pas davantage le devoir de nettoyer les lieux publics que les autres citoyens qui les utilisent. En effet, le nettoyage ordinaire des ordures relève de la compétence des autorités⁹³. Le droit de participer à une réunion publique est un droit fondamental sur lequel il convient de ne pas faire peser davantage de contraintes que sur d'autres activités moins protégées pouvant être menées dans les parcs ou dans la rue. Cette obligation devrait donc être supprimée.

G. Interdiction d'une réunion

72. L'un des sujets de préoccupation qui ressortent de l'examen de l'ensemble des lois et des projets de loi transmis est la possibilité, pour les autorités⁹⁴, d'intervenir dans la tenue des réunions et de les suspendre ou de les interdire, notamment les réunions pacifiques. Ainsi, dans de nombreux cas, il est permis aux membres des forces de l'ordre de décider de manière discrétionnaire d'interrompre ces réunions selon des critères flous et incertains. La plupart des

⁹¹ Rapport conjoint du Rapporteur spécial des Nations Unies (2016), A/HRC/31/66, *op. cit.*, note 52, paragraphe 26 : « Les organisateurs d'une réunion devraient faire des efforts raisonnables pour respecter la loi et encourager le déroulement pacifique du rassemblement, mais ils ne devraient pas être tenus pour responsables du comportement illicite d'autrui. Le contraire constituerait une violation du principe de responsabilité individuelle, affaiblirait la confiance et la coopération entre les organisateurs, les participants et les autorités, et découragerait les organisateurs potentiels de réunions d'exercer leurs droits. »

⁹² Voir, par exemple, les articles 19 et 22 de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques, qui disposent respectivement que « l'organisateur de la réunion publique doit nettoyer le lieu de la réunion dans un délai de 24 heures » et que « dans les 30 jours suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, le ministère de l'Intérieur publie une liste des prix des services liés aux manifestations ». Voir aussi l'article 19 de la loi du canton de Bosnie centrale relative aux réunions publiques (l'organisateur doit nettoyer le lieu de la réunion dans un délai de 24 heures).

⁹³ Lignes directrices de 2019 sur la liberté de réunion pacifique, paragraphe 89 : « Étant donné que l'État a le devoir de faciliter la tenue des réunions et qu'il a pour mission de garantir l'ordre public de façon plus générale, les pouvoirs publics ne peuvent faire supporter aux organisateurs des réunions les frais occasionnés par la fourniture des services nécessaires, notamment pour ce qui est d'assurer le niveau suffisant du maintien de l'ordre, de l'assistance médicale et des dispositions en matière de santé et de sécurité, comme le nettoyage des rues. La facilitation d'une réunion ne peut pas non plus être subordonnée au paiement de tels frais. Le fait d'imposer ces frais aux organisateurs de réunions peut constituer une restriction préalable disproportionnée et dissuader la population de tenir des réunions. »

⁹⁴ D'après les lois examinées, la décision d'interdire une réunion est prise par le commissariat, c'est-à-dire par les services de police (voir, par exemple, l'article 20 de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques ; l'article 18 de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques ; l'article 16 de la loi du canton de la Posavina relative aux réunions publiques (« un commissariat compétent ») et l'article 11(1) de la loi du canton d'Una-Sana relative aux rassemblements publics (« un service de police compétent »).

lois examinées régissent « l'interdiction »⁹⁵ et « la suspension »⁹⁶ des réunions dans des dispositions distinctes mais prévoient les mêmes motifs pour justifier l'adoption de ces deux mesures⁹⁷. Il serait plus raisonnable de réglementer l'interdiction et la suspension dans une seule disposition. Quoi qu'il en soit, les considérations ci-après sont applicables dans les deux cas.

73. Un risque hypothétique ou même des spectateurs hostiles ne sont pas des raisons suffisantes pour ordonner la dispersion d'une réunion ; les actes de violence individuels non plus⁹⁸. Il peut certes exister des motifs légitimes justifiant ce type d'intervention et de dispersion, et l'intervention de la police peut être nécessaire lors de certaines manifestations, mais les critères applicables pour décider du lancement de ces interventions doivent être raisonnables, prévisibles et bien définis dans les lois applicables.

74. Les lois et projets de loi examinés comprennent plusieurs dispositions qui permettent, de façon générale, d'interdire une réunion pacifique et d'y mettre fin, y compris dans des cas qui ne se limitent pas à l'incitation à un comportement illicite ou à la création d'un risque réel de violence ou d'une autre menace grave pour l'ordre public, comme dans les situations suivantes :

- la notification d'intention de tenir un événement public n'a pas été dûment soumise et n'a pas été présentée dans les délais prévus⁹⁹ ;
- l'organisateur n'a pas pris de mesures de sécurité complémentaires en temps voulu¹⁰⁰ ;
- les agents de surveillance ne parviennent pas à maintenir l'ordre public¹⁰¹ ;
- le lieu n'est pas défini ou n'est pas adapté à l'événement public ou des informations indiquent que celui-ci doit se tenir dans un lieu interdit¹⁰² ;
- la réunion se tient en dehors de la période horaire autorisée¹⁰³ ;

⁹⁵ L'interdiction est imposée avant le début de la réunion.

⁹⁶ Dispersion d'une réunion en cours

⁹⁷ Voir, par exemple, les articles 11 et 16 de la loi du canton d'Una-Sana relative aux réunions publiques ; les articles 16 et 23 de la loi du canton de la Posavina relative aux réunions publiques et les articles 17 et 26 de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques

⁹⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Ezelin c. France* (1991) et *Ziliberberg c. Moldova* (2004)

⁹⁹ Article 13(b) de la loi de la Republika Srpska relative aux réunions publiques ; article 11(1)c de la loi du canton d'Una-Sana relative aux réunions publiques ; article 16(1)c de la loi du canton de la Posavina relative aux réunions publiques ; article 17(1)d de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques ; article 19(d) de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques ; article 15(1)c de la loi du canton de l'Herzégovine de l'Ouest relative aux rassemblements publics ; article 23(1)e de la loi du district de Brčko relative aux réunions publiques ; article 28(1)c du projet de loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine

¹⁰⁰ Article 11(1)g de la loi du canton d'Una-Sana relative aux réunions publiques ; article 16(1)g du canton de la Posavina relative aux réunions publiques ; article 17(1)g de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques ; article 19(g) de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques ; article 15(1)g de la loi du canton de l'Herzégovine de l'Ouest relative aux rassemblements publics ; article 28(1)g du projet de loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine

¹⁰¹ Article 22(j) de la loi du canton du Podrinje bosnien (Goražde) relative aux réunions publiques ; article 23(1)g de la loi du district de Brčko relative aux réunions publiques

¹⁰² Article 13(c) de la loi de la Republika Srpska relative aux réunions publiques ; article 11(1)d de la loi du canton d'Una-Sana relative aux réunions publiques ; article 16(1)d de la loi du canton de la Posavina relative aux réunions publiques ; article 17(1)c de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques ; article 19(c) de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques ; article 22(f) de la loi du canton du Podrinje bosnien (Goražde) relative aux réunions publiques ; article 15(1)d de la loi du canton de l'Herzégovine de l'Ouest relative aux rassemblements publics ; article 23(1)f de la loi du district de Brčko relative aux réunions publiques et article 28(1)c du projet de loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine

¹⁰³ Article 22(g) de la loi du canton du Podrinje bosnien (Goražde) relative aux réunions publiques

- il y a un risque réel que l'événement public porte atteinte à la moralité publique¹⁰⁴ ;
- la réunion publique représente une menace pour l'ordre constitutionnel¹⁰⁵ ;
- elle met en péril l'indépendance ou l'intégrité du territoire¹⁰⁶ ;
- elle est organisée par un parti politique, une association de citoyens ou une organisation dont les activités sont interdites par une décision de justice¹⁰⁷ ;
- elle est organisée par un particulier à qui il est interdit, par une décision de justice, de se rendre dans des lieux ou des zones spécifiques et de participer à des réunions publiques pendant la durée de la mesure ; elle est le cadre d'une intervention publique par une personne à qui il est interdit, par une décision de justice définitive, de prendre la parole en public¹⁰⁸ ;
- l'événement public constitue une menace grave pour la santé des personnes et l'environnement¹⁰⁹.

75. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE rappellent que les réunions se tiennent en vue d'exprimer un point de vue commun et, par conséquent, visent à transmettre un message. Ainsi, les restrictions relatives au contenu visuel ou auditif d'un message quelconque devraient être soumises à des conditions draconiennes et imposées uniquement en cas de menace réelle de violence¹¹⁰. L'article 11 de la CEDH protège intrinsèquement les aspects de la liberté de réunion relatifs à l'expression, dont le discours, qui est également protégé au titre de l'article 10 de la CEDH. En principe, toute restriction imposée aux réunions ne doit donc pas se fonder sur la teneur des messages que celles-ci visent à communiquer. En outre, la critique des politiques du gouvernement ou des actions des agents de l'État ne doit jamais constituer en elle-même un motif suffisant pour imposer des restrictions à la liberté de réunion pacifique. Il est donc « inacceptable sous l'angle de l'article 11 de la Convention qu'une ingérence dans le droit à la liberté de réunion pacifique puisse être justifiée par le seul point de vue des autorités sur le bien-

¹⁰⁴ Article 22(b) de la loi du canton du Podrinje bosnien (Goražde) relative aux réunions publiques (atteinte à la moralité publique) ; article 16 de la loi du canton de Bosnie centrale relative aux réunions publiques

¹⁰⁵ Article 13(a) de la loi de la Republika Srpska relative aux réunions publiques (menace pour l'ordre défini par la Constitution) ; article 11(1)a de la loi du canton d'Una-Sana relative aux réunions publiques (porte atteinte à l'ordre constitutionnel) ; article 22(a) de la loi du canton du Podrinje bosnien (Goražde) relative aux réunions publiques (menace pour l'ordre constitutionnel) ; article 16(1) de la loi du canton de Bosnie centrale relative aux réunions publiques (destruction des fondements de l'organisation démocratique (...) ou modification illégale de l'organisation sociopolitique ou socio-économique) ; article 16(3) de la loi du canton d'Herzégovine-Neretva relative aux réunions publiques (menaces pour l'ordre constitutionnel) ; article 15(1)a de la loi du district de Brčko relative aux réunions publiques

¹⁰⁶ Article 16(3) de la loi du canton de Bosnie centrale relative aux réunions publiques

¹⁰⁷ Article 11(1)i de la loi du canton d'Una-Sana relative aux réunions publiques ; article 16(1)i de la loi du canton de la Posavina relative aux réunions publiques ; article 17(1)h de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques ; article 16(2) de la loi du canton d'Herzégovine-Neretva relative aux réunions publiques

¹⁰⁸ Article 11(1)j de la loi du canton d'Una-Sana relative aux réunions publiques ; article 17(1)i de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques ; article 19(h et i) de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques ; article 16(1) de la loi du canton d'Herzégovine-Neretva relative aux réunions publiques ; article 15(1)i de la loi du canton de l'Herzégovine de l'Ouest relative aux rassemblements publics

¹⁰⁹ Article 1(f) de la loi de la Republika Srpska relative aux réunions publiques ; article 11(1)h de la loi du canton d'Una-Sana relative aux réunions publiques ; article 16(1)h de la loi du canton de la Posavina relative aux réunions publiques ; article 17(1)f de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques ; article 19(f) de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques ; article 22(d) de la loi du canton du Podrinje bosnien (Goražde) relative aux réunions publiques ; article 16(4) de la loi du canton d'Herzégovine-Neretva relative aux réunions publiques ; article 23(1)d de la loi du district de Brčko relative aux réunions publiques (menace réelle ou imminente pour la santé) ; article 28(1)h du projet de loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (mise en danger de la santé des personnes)

¹¹⁰ CDL-AD(2010)020, Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique (2^e édition), p. 9

fondé d'une contestation donnée »¹¹¹. Des considérations similaires peuvent s'appliquer en ce qui concerne la communication d'informations ou d'idées contestant l'ordre établi ou défendant la modification pacifique de la Constitution ou de la législation par des moyens non violents¹¹². En principe, les restrictions imposées aux réunions ne doivent donc pas se fonder sur les informations que celles-ci ont pour objectif de communiquer et des restrictions ne doivent être appliquées au contenu de ces messages qu'en cas de risque réel de violence ou de menace grave pour l'ordre public que l'on ne saurait limiter ou prévenir autrement. Toute restriction doit alors être proportionnée au regard du risque posé.

76. Certains motifs d'interdiction des réunions prévus dans les lois examinées se limitent en effet aux cas où il y a un risque réel de violence ou lorsque le message transmis par la réunion constitue une incitation à la violence ou à un comportement illicite. Ainsi, l'article 16(1)a de la loi du canton de la Posavina relative aux réunions publiques désigne la « modification *violente* de l'ordre constitutionnel » comme un motif d'interdiction des réunions. En vertu de l'article 17(1)a de la loi du canton de Herceg-Bosna relative aux réunions publiques, une réunion est interdite si elle vise à « menacer *violemment* l'ordre constitutionnel ». De la même manière, d'après l'article 19(e) de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques, une réunion est interdite si « elle vise à appeler et à inciter au *conflit armé* ou à l'usage de la *violence* (...) ou encore à la *haine* ou *l'intolérance* motivées notamment par la nationalité, la race ou la religion »¹¹³. En effet, le discours de haine ou l'incitation à la guerre, à la violence et à la haine fondée sur la religion, la nationalité ou l'appartenance ethnique peuvent constituer des motifs légitimes pour imposer des restrictions/interdictions fondées sur le contenu des messages des réunions. Néanmoins, les services répressifs doivent évaluer, dans les circonstances concrètes de chaque situation, si le contenu en question donne des raisons de croire qu'il y a effectivement un risque réel que la réunion donne lieu à des faits de violence ou constitue une autre menace grave pour l'ordre public et si l'interdiction de la réunion est une mesure proportionnée.

77. D'autre part, certaines des lois examinées permettent d'interdire une réunion au motif qu'elle « représente une menace pour l'ordre constitutionnel »¹¹⁴ ou qu'elle compromet « l'indépendance ou l'intégrité du territoire ou que cette activité met en péril la paix et l'équité de la coopération internationale »¹¹⁵, ce qui ne se limite pas à une incitation effective à un comportement illicite. De la même manière, le motif justifiant d'interdire une réunion qui présente un « danger que [la réunion] constitue une menace pour la sécurité (...) ou un trouble considérable pour la paix »¹¹⁶ ne se limite pas à l'incitation à un comportement illicite ou à un risque réel qu'elle donne lieu à des faits de violence ou constitue une autre menace grave pour l'ordre public que l'on ne saurait limiter ou prévenir autrement. En outre, les termes utilisés dans les lois relatives aux réunions sont beaucoup trop imprécis et ambigus lorsqu'il s'agit d'interdire une réunion pour laquelle on peut « raisonnablement s'attendre »¹¹⁷ à ce qu'elle entraîne des troubles à l'ordre public ou une mise en danger de la vie et de la sécurité des personnes et des biens ou lorsqu'une interdiction est considérée nécessaire « afin de prévenir les menaces pour

¹¹¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Hyde Park et autres c. Moldova* (n° 3), Requête n°45095/06, 31 mars 2009, paragraphe 26

¹¹² CDL-AD(2019)017, Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique (3^e édition), p. 58

¹¹³ Pour d'autres dispositions comprenant l'élément d'« incitation à la violence, à la haine ou au conflit armé », voir l'article 28 (a, b et e) du projet de loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (mise en danger violente de l'ordre constitutionnel ; incitation à la commission d'infractions pénales, promotion des conflits armés) ; article 13 (a, d et e) de la loi de la Republika Srpska relative aux réunions publiques (mise en danger violente de l'ordre constitutionnel ; promotion de la violence ; création d'un danger réel de violence)

¹¹⁴ Voir, par exemple, article 15(1)a de la loi du district de Brčko relative aux réunions publiques

¹¹⁵ Article 16(3) de la loi du canton de Bosnie centrale relative aux réunions publiques

¹¹⁶ Article 15(1)e de la loi du district de Brčko relative aux réunions publiques

¹¹⁷ Article 16 de la loi du canton de Bosnie centrale relative aux réunions publiques

la santé des personnes »¹¹⁸. La simple évocation d'une menace hypothétique pour la sécurité ou la santé ne devrait jamais être suffisante pour justifier une interdiction.

78. L'ensemble des lois et projets de loi examinés prévoient des restrictions applicables au contenu des communications effectuées lors des réunions qui sont trop larges et autorisent la censure. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE répètent qu'il ne doit être possible d'imposer des restrictions au contenu des messages qu'en cas de risque réel de violence ou d'incitation à la violence, ou encore d'une autre forme de menace grave pour l'ordre public que l'on ne saurait limiter ou prévenir autrement. L'interdiction du militantisme en faveur de (ou des « activités portant sur ») la modification illégale de la structure du gouvernement¹¹⁹ ou la « mise en péril de l'indépendance ou de l'intégrité territoriale »¹²⁰ sans incitation au recours à la violence ni au renversement de l'ordre constitutionnel par la violence porte atteinte au droit à la liberté d'expression et de réunion, car cette interdiction ne se limite pas à une action militante incitant à des comportements graves et illicites ou créant un danger manifeste et immédiat de sérieuse violation de la loi. De plus, le recours à des formulations telles que « la modification de l'organisation sociopolitique ou socio-économique de la Fédération » pour définir les motifs d'interdiction est particulièrement problématique, car ces libellés rendent ces motifs imprécis et injustifiés.

79. La restriction portant sur « le discours de haine ou l'incitation à la guerre, à la violence ou à la haine et à la discrimination fondées sur la religion, la nationalité ou l'appartenance ethnique », qui figure dans la plupart des lois examinées, peut constituer un motif valable pour imposer des restrictions fondées sur la teneur des messages des réunions, à condition que l'interdiction imposée soit une mesure proportionnée et nécessaire dans les circonstances concrètes de chaque situation.

80. L'interdiction d'une réunion tenue sans notification en bonne et due forme (sans que les autorités aient été notifiées dans les délais prévus) ou dans un autre lieu que celui qui était indiqué dans la notification n'est pas une mesure proportionnée si la réunion reste pacifique : cette mesure doit être supprimée¹²¹. Les autorités doivent prendre des mesures raisonnables et adéquates pour faciliter la tenue des réunions qui sont convoquées dans un court délai ou en réaction à une situation urgente qui se présente (notamment les réunions spontanées, les flash mobs et les réunions n'ayant pas fait l'objet d'une notification)¹²² tant qu'elles sont pacifiques dans leurs intentions et dans leur déroulement. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que le fait de « disperser [une réunion] au seul motif que l'obligation de déclaration préalable n'a pas été respectée et sans que les participants se soient comportés d'une manière contraire à la loi constitue une restriction disproportionnée à la liberté de réunion pacifique »¹²³. La dispersion des réunions ou l'usage de la force par les services répressifs en cas d'absence de notification peuvent être source de confusion et de violence, et seraient injustifiés. Il est préférable

¹¹⁸ Article 15(g) de la loi du canton de l'Herzégovine de l'Ouest relative aux réunions publiques ; article 15(1)f de la loi du district de Brčko relative aux réunions publiques

¹¹⁹ Voir, par exemple, article 16 de la loi du canton de Bosnie centrale relative aux réunions publiques et article 11(1)a de la loi du canton d'Una-Sana relative aux réunions publiques

¹²⁰ Article 16 de la loi du canton de Bosnie centrale relative aux réunions publiques

¹²¹ Voir, par exemple, article 19(d) de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques ; article 15(1)c de la loi du canton de l'Herzégovine de l'Ouest relative aux rassemblements publics ; article 23(1)e de la loi du district de Brčko relative aux réunions publiques ; article 28(1)c du projet de loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine

¹²² Voir le point II.B.3 du présent avis sur les réunions spontanées

¹²³ *Bukta et autres c. Hongrie* (2007), *op. cit.*, note 46, paragraphe 36. Voir aussi l'arrêt rendu par la suite par la Cour constitutionnelle hongroise, *arrêt 75/2008, (V.29.) AB*, dans lequel elle a conclu qu'« il est inconstitutionnel d'interdire, sur la seule base d'une notification tardive, la tenue de réunions publiques qui ne peuvent être déclarées trois jours avant la date à laquelle elles sont organisées en raison de l'événement qui en est à l'origine.

d'infliger des sanctions financières administratives après la tenue d'une réunion pacifique, mais illicite (pour défaut de notification)¹²⁴.

81. De la même manière, la possibilité d'interdire une réunion au motif que l'organisateur n'a pas pris de mesures de sécurité complémentaires¹²⁵ ou que les agents de surveillance ne parviennent pas à maintenir l'ordre public¹²⁶ n'est pas conforme aux normes internationales et devrait être supprimée. Comme indiqué précédemment, l'obligation d'assurer l'ordre public pendant une réunion incombe aux autorités de l'État et non aux organisateurs ou aux agents de surveillance.

82. La protection de la morale publique fait partie des motifs de restriction des réunions publiques prévus par certaines lois cantonales¹²⁷. Elle peut être légitimement invoquée pour justifier une mesure de restriction à condition qu'elle respecte l'article 11(2) de la CEDH, qui la cite au nombre des motifs permettant de restreindre la liberté de réunion pour autant qu'elle ne soit pas utilisée dans un but discriminatoire ni confondue avec les valeurs morales des détenteurs du pouvoir politique¹²⁸.

83. Enfin, les dispositions qui permettent aux agents publics de retarder la notification aux organisateurs d'une décision interdisant la tenue d'une réunion jusqu'à une période établie entre 48 et 24 heures avant l'heure prévue de la réunion porte atteinte au droit à la liberté de réunion¹²⁹. S'il existe des motifs convaincants selon lesquels il est nécessaire d'interdire la réunion, les autorités devraient avoir l'obligation d'informer les organisateurs de l'interdiction qui doit être appliquée dès qu'ils prennent connaissance de ces motifs. Ce serait de l'abus de pouvoir si les autorités attendaient jusqu'à peu de temps avant la tenue de la réunion pour annoncer une interdiction, limitant ainsi les possibilités de recours contre cette décision et faisant de plus obstacle aux préparatifs de la réunion. Dans tous les cas, les autorités devraient être tenues de répondre rapidement à une notification après son dépôt. En d'autres termes, la législation devrait faire peser la charge d'une prise de décision rapide aux responsables publics au lieu de leur permettre de faire subir des contraintes aux organisateurs en retardant la communication d'informations sur l'imposition d'une interdiction ou de restrictions.

H. Autres restrictions

84. Dans la plupart des lois examinées, il est interdit aux participants aux réunions publiques ainsi qu'aux personnes qui se dirigent vers le lieu de la réunion de porter des « armes ou objets

¹²⁴ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Skiba c. Pologne* (déc.), Requête n° 10659/03, 7 juillet 2009

¹²⁵ Article 11(1)g de la loi du canton d'Una-Sana relative aux réunions publiques ; article 16(1)g de la loi du canton de la Posavina relative aux réunions publiques ; article 17(1)g de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques ; article 19(g) de la loi du canton de Zenica-Doboj relative aux réunions publiques ; article 15(1)g de la loi du canton de l'Herzégovine de l'Ouest relative aux rassemblements publics ; article 16 de la loi du canton de Sarajevo relative aux réunions publiques ; article 17 de la loi du canton de Herceg-Bosna relative aux réunions publiques ; article 28(1)g du projet de loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ; article 15 de la loi de la Republika Srpska relative aux réunions publiques

¹²⁶ Article 22(j) de la loi du canton du Podrinje bosnien (Goražde) relative aux réunions publiques ; article 23(1)g de la loi du district de Brčko relative aux réunions publiques

¹²⁷ Article 16(3) de la loi du canton d'Herzégovine-Neretva relative aux réunions publiques ; article 16 de la loi du canton de Bosnie centrale relative aux réunions publiques ; article 5 de la loi de la Republika Srpska relative aux réunions publiques ; article 5(1) de la loi du canton du Podrinje bosnien (Goražde) relative aux réunions publiques

¹²⁸ HCR, Observation générale n° 34, paragraphe 32. Voir aussi Cour européenne des droits de l'homme, *Norris c. Irlande*, Requête n° 10581/83, 26 octobre 1988, paragraphes 44-46

¹²⁹ Voir, par exemple, article 18(2) de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques ; article 18 de la loi du canton de Bosnie centrale relative aux réunions publiques

destinés à infliger des blessures ou permettant de le faire »¹³⁰. Ces restrictions excessivement larges sont susceptibles d'être utilisées abusivement dans la pratique, car elles peuvent être interprétées comme s'appliquant aux bâtons et aux perches sur lesquels on attache normalement les pancartes de protestation (ou même aux bouteilles d'eau pouvant être lancées). Ces interdictions peuvent même viser les symboles d'expression, tels que les kirpans sikhs, ou petites dagues, qui représentent la conviction religieuse de leur porteur sous la forme d'une arme. D'après les lignes directrices de 2019, les autorités ne peuvent vérifier si les participants portent des armes que s'ils disposent de suffisamment d'éléments de preuve. Elles peuvent procéder à ces contrôles si elles ont des soupçons concernant une personne en particulier, sans que tous les participants à la réunion soient traités comme des suspects, car cela pourrait avoir un effet dissuasif sur les personnes qui veulent exercer leur droit à se réunir de façon pacifique. Il convient de toujours établir une distinction entre les objets qui sont généralement reconnus comme des armes et ceux qui ne sont normalement pas considérés comme des armes, mais qui peuvent être employés comme telles dans certains contextes. Par conséquent, ces restrictions doivent être examinées au cas par cas plutôt que de façon catégorique¹³¹. Elles doivent se limiter aux armes non symboliques, y compris aux objets destinés à être utilisés comme armes.

85. En vertu de l'article 31(9) du projet de loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, les participants à une réunion publique ne doivent pas porter d'uniformes, de parties d'uniforme, de vêtements particuliers ou d'autres signes qui incitent ou encouragent au conflit armé ou à l'usage de la violence, ou encore à la haine motivée notamment par la nationalité, la race ou la religion. En effet, dans les cas où le port d'un uniforme est considéré comme une excuse à la violence dans les circonstances concrètes de l'affaire, il peut constituer un motif légitime de restriction. Cependant, lorsque le fait de porter un uniforme a pour but d'affirmer des convictions (à des fins d'expression) ou si, par exemple, la réunion publique est organisée par des groupes qui portent habituellement un uniforme, comme des vétérans, sans aucune intention de justifier la violence ou le conflit armé, cette interdiction ne doit pas s'appliquer¹³².

I. Recours

86. Un certain nombre de lois examinées prévoient que les recours contre une décision d'interdiction ou de restriction concernant une réunion doivent être déposés dans les 24 heures suivant la communication de cette décision à l'organisateur¹³³. Ce délai est applicable même si l'arrêté portant interdiction ou restriction est pris plusieurs semaines avant que la réunion ait lieu. Cette mesure limite la possibilité de former ces recours. Les réunions sont organisées par des bénévoles qui ne sont pas rémunérés. De plus, leurs organisations sont habituellement informelles et ne fonctionnent pas comme des associations disposant d'un personnel professionnel. Par conséquent, la prise de décisions concernant le dépôt des recours et la définition des fondements des recours sont souvent des tâches contraignantes dont l'exécution peut prendre du temps. Ainsi, il conviendrait de ne pas fixer de délais spécifiques, si ce n'est en

¹³⁰ Article 6 de la loi du canton de Bosnie centrale relative aux réunions publiques ; article 14 de la loi du canton d'Herzégovine-Neretva relative aux réunions publiques ; article 22 de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques ; article 19 de la loi du district de Brčko relative aux réunions publiques ; article 19 de la loi du canton du Podrinje bosnien (Goražde) relative aux réunions publiques

¹³¹ Voir CDL-AD(2019)017, paragraphe 154

¹³² D'après les Lignes directrices de 2019 sur la liberté de réunion pacifique : « L'exhibition de symboles, tels que des drapeaux, des insignes et d'autres objets d'expression constitue une communication protégée qui doit bénéficier des mêmes protections au titre de la liberté d'expression et de réunion que les autres formes de communication. Même lorsque les insignes, uniformes, costumes, emblèmes, musiques, drapeaux, signes ou banderoles arborés ou joués pendant une réunion rappellent un événement historique douloureux, cette caractéristique ne saurait constituer à elle seule un motif d'ingérence dans le droit à la liberté de réunion pacifique (paragraphe 152 et jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme citée dans la note 306 des lignes directrices de 2019).

¹³³ Voir, par exemple, article 19(1) de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques et article 17 de la loi du canton de Sarajevo relative aux réunions publiques

disposant par exemple que « les recours doivent être formés sans délai excessif ». Il convient de veiller à ce que les lois examinées prévoient un délai suffisant entre la soumission de la notification, son examen par les autorités, l'annonce d'éventuelles restrictions et l'introduction d'un recours contre ces décisions.

87. Il est satisfaisant de constater que certaines dispositions législatives, telles que l'article 19 de la loi du canton de Tuzla relative aux réunions publiques, prévoient un examen rapide par les autorités (« examine en toute diligence ») – sous 24 heures – et, à titre exceptionnel (en cas de notification tardive), pas plus de 12 heures après l'introduction du recours. Il conviendrait en outre d'ajouter dans les lois une disposition établissant que si les autorités ne répondent pas publiquement à une notification ou n'annoncent pas de restrictions dans un délai déterminé, il doit être présumé que la réunion aura lieu selon les modalités déclarées par les organisateurs¹³⁴.

J. Dispositions relatives aux sanctions

88. Les sanctions prévues en cas de violation des arrêtés relatifs aux réunions imposent de lourdes contraintes à l'exercice du droit à la liberté de réunion¹³⁵. Les dispositions des textes examinés visant à sanctionner les dirigeants, les membres du service d'ordre et les autres participants sont sévères, probablement disproportionnées et, dans de nombreux cas, inutiles. Toutes les dispositions examinées prévoyant des sanctions imposent d'infliger des amendes minimales obligatoires sans tenir compte des circonstances de chaque cas. Ainsi, l'article 20 de la loi du canton de Bosnie centrale relative aux réunions publiques prévoit une amende de 100 à 600 BAM (l'équivalent de 50 à 300 EUR) ou une peine de prison pouvant aller jusqu'à 30 jours pour un ensemble d'infractions relativement légères, comme le fait de tenir une réunion publique sans avoir soumis de notification.

89. Dans les lois de la Republika Srpska et du canton de Zenica-Doboj relatives aux réunions publiques, par exemple, les amendes infligées à un organisateur peuvent aller de 3 000 à 9 000 BAM (l'équivalent de 1 500 à 4 500 EUR) pour des infractions qui consistent essentiellement à ne pas avoir respecté les procédures administratives, alors que des amendes un peu moins sévères peuvent être imposées aux dirigeants, aux agents de surveillance et aux participants/particuliers pour des « infractions » commises dans le cadre d'une réunion. D'importantes sanctions obligatoires peuvent être prononcées pour défaut de notification, de sorte qu'une personne qui se présente comme l'organisateur d'une réunion spontanée peut se voir infliger une amende élevée ou une lourde peine de prison¹³⁶. Cette situation a pour effet de décourager la tenue de réunions spontanées, car les personnes qui se présentent ouvertement comme des participants risquent d'être identifiés par la police comme des dirigeants simplement parce qu'ils sont plus visibles que les autres participants. Enfin, les dispositions relatives aux sanctions sont utilisées pour faire appliquer des dispositions de fond des lois relatives aux

¹³⁴ D'après le paragraphe 123 des Lignes directrices de 2019 sur la liberté de réunion pacifique : « [Absence de notification des restrictions aux organisateurs de la réunion ou à leurs représentants] Dans le cas où les autorités n'informent pas les organisateurs des restrictions imposées concernant une réunion, les organisateurs doivent pouvoir effectuer leurs activités selon les modalités définies dans la notification. Cela s'applique également aux cas où les autorités n'ont pas informé les organisateurs ou leurs représentants de ces restrictions dans le délai fixé par la loi. »

¹³⁵ Voir par exemple, Cour constitutionnelle de la République de Lettonie, arrêt rendu dans l'affaire n° 2006-03-0106 (23 novembre 2006), paragraphe 34.4 (sur la base de la traduction anglaise) : « Si une responsabilité trop lourde est imposée à l'organisateur d'une activité avant, pendant ou même après la conduite de cette activité (...), alors ces personnes s'abstiendront à l'avenir d'exercer leurs droits, par crainte d'une sanction éventuelle et de l'imposition de responsabilités supplémentaires ».

¹³⁶ D'après le paragraphe 36 des lignes directrices de 2019 : « Les infractions telles que le défaut de notification préalable de la tenue d'une réunion ou le non-respect des restrictions relatives à l'itinéraire, à l'heure et au lieu d'une réunion ne doivent pas être punies de peines de prison ni de lourdes amendes. »

réunions qui risquent de porter atteinte au droit à la liberté de réunion et à d'autres droits fondamentaux. Il conviendrait de revoir l'ensemble de ces dispositions et d'y apporter des modifications substantielles.

VI. Conclusion

90. Les textes législatifs relatifs à la liberté de réunion en Bosnie-Herzégovine ont été promulgués à différents niveaux de gouvernance. Dans l'entité de Republika Srpska, une seule loi est applicable sur l'ensemble du territoire, alors qu'en Fédération de Bosnie, chacun des dix cantons applique son propre texte. De plus, une autre loi régit la liberté de réunion pacifique dans le district de Brčko. Pour établir le présent avis conjoint, douze lois distinctes ont donc été examinées, sans compter le projet de loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et le projet de loi de la Republika Srpska (retiré de l'ordre du jour du parlement de l'entité).

91. Dans l'ensemble, les lois cantonales et les lois du district de Brčko présentent des similitudes importantes, à tel point que certains cantons semblent avoir reproduit ou utilisé pour modèle les dispositions qui figuraient dans les textes des autres cantons. Le projet de loi de la Fédération semble viser à incorporer des éléments provenant de tous les autres cantons en s'appuyant sur la structure de la loi de la Republika Srpska, ce qui a pour résultat un texte qui, par certains aspects, peut être répétitif et confus. Néanmoins, il est évident que l'adoption d'une loi au niveau de la Fédération, qui respecte les compétences et particularités des cantons et qui favorise une certaine souplesse dans sa mise en œuvre semble être la solution la plus adaptée pour harmoniser le cadre juridique et la mise en œuvre du droit à la liberté de réunion dans l'ensemble de la Fédération.

92. Il convient également de souligner qu'en ce qui concerne le respect des normes internationales, l'interprétation des dispositions législatives et leur mise en œuvre dans la pratique par les services répressifs sont d'une grande importance. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE rappellent que le droit à la liberté de réunion pacifique ne doit pas être interprété de façon restrictive, contrairement aux limitations qui y sont apportées, qui doivent être interprétées de manière étroite, en particulier s'agissant du déroulement des réunions et du maintien de l'ordre dans ce cadre. Cela nécessite de prendre des mesures de sensibilisation adaptées à l'intention des services répressifs et de leur offrir une formation adéquate. À cet égard, l'absence de cadre juridique général au niveau de la Fédération peut provoquer une importante fragmentation et une grande confusion dans l'interprétation et la mise en œuvre des normes.

93. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE réitèrent les principales recommandations qu'ils avaient formulées dans leur avis de 2010 relatif à la loi du canton de Sarajevo sur les réunions publiques, qui sont toujours valables dans l'évaluation du cadre juridique actuel : la législation nationale relative à la liberté de réunion devrait énoncer clairement trois grands principes – la présomption en faveur de la tenue de réunions, l'obligation pour l'État de protéger les réunions pacifiques et la proportionnalité.

94. Les lois et projets de loi examinés manquent de cohérence et s'appliquent aussi aux rassemblements qui ne sont pas tenus dans le but d'exprimer un point de vue commun et qui, pour cette raison, ne relèvent pas de la définition classique des réunions publiques. La démarche adoptée dans les lois vise à réglementer la liberté de réunion plutôt qu'à la faciliter. Ainsi, ces textes font peser de lourdes responsabilités sur les organisateurs, les tenant personnellement responsables des troubles à l'ordre public pouvant survenir au cours de la réunion, les soumettant à des contraintes financières et établissant des motifs trop larges pour justifier d'appliquer des restrictions aux protestations pacifiques, de les interdire et d'y mettre fin. Hormis les exigences de notification, qui sont très contraignantes, notamment lorsque les organisateurs doivent fournir des informations inutilement détaillées dans le cadre de la procédure de notification, les restrictions générales en ce qui concerne le lieu ou le moment

où la réunion doit se tenir sont particulièrement problématiques, car elles ne permettent pas aux autorités d'exécution d'évaluer le caractère proportionné des restrictions par rapport à leur objectif légitime dans les circonstances concrètes de chaque cas.

95. En conclusion, les principales recommandations formulées par la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE sont les suivantes :

- Les lois et projets de loi examinés devraient établir une définition unique de la notion de « réunion publique », qui couvrirait toutes les formes de rassemblements tenus « à des fins non commerciales pour exprimer un point de vue commun ». La réglementation des rassemblements « commerciaux » générant des revenus, qui ne relèvent pas du droit à la liberté de réunion, devrait être exclue de ces textes et faire l'objet d'une loi distincte. Les réunions spontanées, en tant que moyen de réagir immédiatement à certains incidents, devraient être explicitement reconnues dans les lois et une exception à l'obligation de notification devrait être clairement prévue pour les réunions de ce type.
- Les exigences relatives au contenu de la notification préalable à la tenue des réunions sont excessivement détaillées et contraignantes. Les informations requises doivent se limiter aux éléments dont l'obtention est justifiée par la nécessité absolue de permettre aux autorités de prendre les dispositions qui s'imposent pour faciliter et protéger les réunions et manifestations publiques ; en outre, il doit être suffisant que les organisateurs notifient une seule autorité (et non plusieurs).
- La responsabilité des organisateurs devrait être limitée. En particulier, les dispositions qui imposent aux organisateurs et aux agents de surveillance d'assumer certaines fonctions de maintien de l'ordre, comme le fait de garantir la sécurité, devraient être revues. Les organisateurs ne devraient pas être tenus responsables des dommages causés par les participants à une réunion.
- Les motifs d'interdiction fondés sur la teneur des messages des réunions qui ne se limitent pas aux cas de véritable incitation à un comportement illicite, à la violence ou au conflit armé et qui font obstacle au but des réunions, qui est l'expression d'un point de vue, devraient être exclus. La possibilité d'interdire une réunion qui se tient sans notification en bonne et due forme devrait être supprimée. Les restrictions générales sur le lieu et le moment où une réunion peut être tenue devraient être retirées des textes. Il conviendrait de revoir les dispositions concernant les sanctions prévues en cas de violation des arrêtés relatifs aux réunions et d'y apporter des modifications substantielles.

96. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE restent à la disposition de l'Assemblée parlementaire et des autorités pour toute assistance complémentaire sur cette question.