

Council of Europe
Conseil de l'Europe



Strasbourg, le 17 août 1995
<s:\cd\doc\95\cd\37.F>



COE262634

95/3685
Restricted
CDL (95) 37
Fr. seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI
SUR LE DROIT DE REUNION ET DE MANIFESTATION
DE LA REPUBLIQUE DE MOLDOVA**

par

M. Jaime NICOLAS MUÑIZ
(Espagne)

Rapport sur le projet de loi de la République de Moldova sur le droit de réunion et de manifestation, présenté à la demande de la Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise)

par Jaime NICOLAS MUÑIZ, Directeur Adjoint du *Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid

Le projet de loi qui -sous une version provisoire et une traduction non-révisée- est soumis à examen se distingue à première vue par sa réglementation minutieuse. Cette minutie et ce souci d'exhaustivité sont à l'origine, et non pas en dernier recours, de l'une des difficultés techniques signalées ci-après; mais encore, d'autres problèmes plus généraux de conception du droit fondamental à la liberté de réunion et de manifestation s'y enracinent aussi et doivent être soulignés en premier lieu, en avançant les conclusions dérivées des observations au texte du projet.

En effet, la minutie régulatrice s'oppose d'une certaine manière à la nature de la liberté de réunion et de manifestation conçue comme un droit de liberté classique, comme un droit des citoyens et de leurs groupes devant les pouvoirs publics, ce qui selon l'expressive terminologie allemande est dénommé comme "Abwehrrecht", ceci est, le droit de rejeter l'ingérence de l'Etat dans une sphère de liberté que l'on veut maintenir, dans la mesure du possible, hors du domaine d'intervention des pouvoirs publics.

Ceci implique l'"abstention" (relative) des pouvoirs publics dans leur activité vis-à-vis de ce type de droits fondamentaux. De cette attitude "abstentionniste", qui oblige les pouvoirs publics à réduire leur activité au strictement nécessaire, le propre législateur n'en est pas exempté, et doit limiter son activité réglementaire au minimum nécessaire pour assurer le déploiement du droit.

Le projet de loi moldave sur le droit de réunion et de manifestation, de par son exhaustivité, qui ne tient pas compte du caractère de droit de liberté devant l'Etat et devant les pouvoirs publics en général, entraîne ce que l'on peut définir comme un "excès de réglementation", qui est en soi à l'origine de certains des problèmes indiqués ci-après, mais qui laisse deviner de plus une attitude de méfiance à l'égard des phénomènes qu'il essaie de réglementer.

Mais, en plus de cette position de méfiance qui se manifeste tout au long du projet, il convient de souligner 'ab initio' d'autres caractéristiques du projet d'une importance spéciale pour la définition du droit fondamental et, par conséquent, avec des conséquences significatives également.

La première a trait à la définition du cadre matériel du droit, à la sphère de ce qui est protégé comme droit fondamental et à ce que le projet exclue de cette protection en le considérant non digne de tutelle constitutionnelle et légale (non aux réunions qu'il exclue de sa réglementation en les considérant, suivant leur caractère, comme non soumises à ses normes; voir l'art. 2 du projet).

En effet, conformément au droit constitutionnel comparé et au droit international des droits de l'homme, la garantie constitutionnelle et légale devrait s'en tenir le plus strictement possible à la tutelle d'une liberté de réunion et de manifestation, uniquement limitée par le caractère pacifique de son déroulement et à l'absence d'armes parmi les organisateurs et les participants, ce qui ne devrait pas exclure une réserve législative pour certains aspects de la procédure et de l'organisation, en raison de l'intime relation existante entre les réunions, et encore plus, les manifestations (et réunions dans des espaces ouverts) avec d'autres droits fondamentaux et avec d'autres biens soumis à la tutelle constitutionnelle.

Le projet moldave est, sans doute, animé de ce même esprit, mais, pour des circonstances diverses -entre autres, le propre souci d'exhaustivité et de prévoir les plus diverses situations-, l'articulation technique du texte non seulement soumet l'exercice du droit à plus de limites que ce qui est strictement justifié mais surtout, il rogne sensiblement sur la définition du droit protégé. Comme nous verrons à la suite, le large éventail d'interdictions de l'art. 7, plusieurs des conditions d'organisation fixées dans l'art. 6 (et dans une certaine mesure, dans le propre art. 1°) ou les interdictions (individuelles?) de l'art. 10 limitent à l'excès le droit considéré et ses possibilités d'exercice.

Tant ou plus révélateur est le deuxième caractère que nous voulons ici souligner: le projet moldave crée de fait et de droit (la terminologie employée -autorisation, accord de l'autorité administrative- ainsi le présente sans aucun doute) un régime d'autorisation préalable de toutes les formes de réunion et de manifestation, incompatible -au-delà des contrôles judiciaires relativement efficaces- avec la configuration démocratique de ces libertés, qui implique la création simultanée d'un système de préavis absolument généralisé à toute sorte de réunions -dans les locaux fermés et ouverts et pour les manifestations- inadmissible selon la perspective du constitutionalisme libéral-démocratique, d'autant plus si la formulation du préavis ou de la notification est pour obtenir l'autorisation ou à d'autres effets et que de ceci dépende ou non l'octroi de l'autorisation gouvernementale.

Le préavis, de fait, est uniquement justifié dans le cas de réunions dans des espaces ouverts ou dans le cas de manifestations, qui doivent, par nature, avoir lieu dans de tels espaces, car c'est uniquement sous ces formes ou expressions de la liberté de réunion que la conjonction de ce droit avec d'autres droits et d'autres intérêts constitutionnellement protégés justifie la notification préalable à l'autorité, de l'intention de les réaliser.

En dépit de ces considérations, qui montrent des problèmes significatifs dans la conception du droit fondamental de réunion et de manifestation, une amélioration de la technique législative employée pourrait corriger certaines des insuffisances signalées dans ce rapport et contribuerait à une meilleure configuration de la liberté considérée. Pour les raisons signalées ci-dessus, et si l'on tient compte des considérations plus au détail énumérées à la suite, il paraît indéniable néanmoins, une reconsidération plus générale du projet dans le but d'articuler les réalités sociopolitiques de la République de Moldova avec les exigences -théoriques et pratiques- du constitutionalisme démocratique.

Observations au texte du projet de loi

Arts. 1° et 2

Il est recommandé la refonte de ces deux articles, avec l'objectif de définir dans deux alinéas (1) la sphère de protection normative (l'organisation et la participation dans des réunions et dans des manifestations ayant un caractère pacifique) et (2) les réunions qui, raisons à l'appui, ne sont pas considérées dans le projet; il n'est pas nécessaire d'inclure ici les objectifs diverses de protection contenus dans la version soumise à considération dans les dernières lignes de l'actuel art. 1°, qui estompent la définition de droit réglementé.

Il existe des occasions -utilisées, certes- tout au long du texte du projet pour introduire des limites et pour définir les droits et les devoirs des pouvoirs publics. Il n'est pas question, par conséquent, d'une observation de simple technique législative.

Quant aux réunions et aux manifestations exclues du cadre matériel de la loi, on constate l'absence de mention de celles qui ont lieu dans des sphères entièrement privées et familiales, une mention qui est tout autant nécessaire non pas pour se situer dans la ligne du droit constitutionnel comparé, mais parce qu'il manque dans le projet de loi la détermination d'un nombre minimum de personnes présentes dans un acte pour considérer qu'il s'agit d'une réunion soumise à la loi. Par conséquent, son exclusion du cadre d'application de la loi devrait être reconsidérée.

Art. 4

La considération des "organes publics" comme organisateurs de réunions et de manifestations est surprenante. Ici il apparaît un "entendement" non constitutionnel des libertés de réunion et de manifestation. Les pouvoirs publics, inutile de dire, ne sont pas du tout des sujets actifs de ces droits. Ses sujets légitimes, comme dans tous les droits de liberté, sont les personnes, les citoyens et leurs groupes.

Art. 5

Aucune remarque à faire sur la communication préalable, mais uniquement si elle n'a pas comme objet obtenir, et s'en est le cas, l'accord écrit (autorisation) des pouvoirs publics et si elle n'était pas exigée de manière générale pour célébrer toute réunion ou manifestation.

Il a déjà été signalé que la condition requise d'une communication préalable est uniquement exigible dans les cas des réunions et de manifestations à avoir lieu à ciel ouvert.

Art. 6

Les conditions d'organisation ici énoncées sont d'une certaine manière restrictives ou constrictives du droit. Elles devraient se réduire à ce qu'elles ne provoquent pas des troubles violents de l'ordre public et à ne pas mettre en péril la vie et l'intégrité et les biens des personnes.

Pour le reste, le caractère pacifique (non armé) est plus qu'une condition, c'est un trait constitutif de la protection constitutionnelle et légale.

Quant au respect à la culture ou à la santé ou aux unités économiques, on ne comprend pas très bien en quoi peuvent affecter à l'exercice du droit. Plus que des conditions d'organisation des réunions elles apparaissent comme de véritables limites diffuses du droit.

Dans certains cas encore la définition des conditions réduit à l'excès le droit: par définition on ne peut exclure que la célébration d'une manifestation affecte l'usage habituel ou normal des voies dans lesquelles elle se déroule. En appliquant le précept avec rigueur, cela conduirait à une marginalisation dans l'espace des manifestations et des réunions dans des espaces ouverts, et, en somme, du propre droit. Cela suppose méconnaître que le choix de l'espace (et du moment) de l'acte est un élément intégrant de la liberté de célébrer des réunions et des manifestations.

Art. 7

Les causes d'interdiction des réunions (véritable exclusion de leur légitimité/légalité) définies ici supposent une restriction considérable du droit de réunion et de manifestation, car les seules réunions interdites/exclues à priori devraient être celles célébrées par des personnes armées, avec violence ou ayant la finalité de commettre un délit.

Ce caractère réducteur est présenté par la propre cause du numéro 4): on ne peut exclure la légitimité d'une réunion dont l'objet est la modification de l'ordre constitutionnel, qui serait exclue dans une lecture plus rigoureuse du précept, non improbable d'autre part. Ceci, sans tenir compte de la difficulté d'apprécier le caractère anticonstitutionnel du propos d'une réunion et de la tendance des pouvoirs publics à considérer de la sorte toute protestation en leur rencontre.

La cause du numéro 1) est très dangereuse: non seulement c'est une définition extrêmement vague, mais aussi attentatoire au droit lui-même, à partir du moment où sa raison d'être est normalement associée à une proteste (contestation) contre les pouvoirs publics.

Une lecture en biais des numéros 2) et 3) produirait aussi des problèmes, surtout pour les droits des minorités ethniques et religieuses qu'on ne peut ici éviter, surtout lorsque entre la liberté de protestation et les droits des minorités il existe un lien évident.

La concession aux "primaires" du droit d'interdire l'organisation d'une réunion basée sur le fait qu'elles disposent d'informations concrètes que celle-ci peut amener à la violation des dispositions de l'article 6 est inadmissible en soi, non seulement à la lumière des critiques formulées contre ce qui est stipulé dans l'art. 6 du projet.

Etant donné le régime de la communication préalable et la brièveté des délais, on ne comprend pas le sens du dernier sous-

alinéa, concernant l'interdiction d'une manifestation par la prévision de grands travaux de construction ou d'aménagement dans les voies choisies pour l'itinéraire.

Art. 8

Etant admis l'établissement d'espaces exemptés ou protégés dans le cas des Chambres parlementaires, sa raisonnable peut être mise en cause dans le cas des sièges d'autres organes, en particulier des locaux du Gouvernement, qui sont en général les destinataires des actions de protestation articulées par ce droit. L'élargissement généreux de ces espaces exemptés suppose de fait une réduction considérable et induite du propre droit de réunion et de manifestation.

L'interdiction de célébrer des réunions et des manifestations dans les locaux des administrations publiques devrait être nuancée d'une façon ou d'une autre, car l'interprétation rigoureuse de cette circonstance pourrait constituer une entrave de facto très importante du droit de réunion au sein d'un pays comme la Moldavie où la titularité publique des grands espaces est encore la norme.

Art. 10

La définition des personnes qui ne peuvent participer aux réunions présente des difficultés d'ordre technique. Il s'agit plutôt d'attitudes individuelles qui portent atteinte à l'exercice du droit et, plus en particulier, la loi qui le réglemente, attitudes qui font donc l'objet de sanction administrative ou encore pénale, et qui donneraient lieu, le cas échéant, à une actuation légitime concrète et immédiate des services de l'ordre ou de l'autorité gouvernementale chargée du maintien de l'ordre public.

L'alinéa d) est particulièrement problématique pour une configuration démocratique du droit. Ici il est plutôt inséré une réduction inadmissible du droit de réunion et de manifestation, dont les limites légitimes ne peuvent dépasser le caractère pacifique (non armé) de la réunion ou de la manifestation et le fait de ne pas entraîner une altération violente de l'ordre public avec un danger pour les personnes et les biens.

Il est discutable l'interdiction de la simple participation des étrangers et des apatrides aux réunions et aux manifestations. La liberté de réunion et de manifestation -un droit substantif de la personne et non pas entièrement auxiliaire des autres droits de participation politique, propres des citoyens- ne peut être refusé -encore moins de manière générale à ces personnes. Il est ainsi indubitablement configuré dans l'art. 11 de la Convention Européenne pour la Protection des Droits de l'Homme. Il faut aussi signaler que même dans les Constitutions où de manière littérale c'est un droit reconnu aux nationaux (voir par exemple l'art. 8 de la Loi Fondamentale de Bonn), c'est la voie interprétative qui a étendu ce droit aux étrangers et aux apatrides, nonobstant les restrictions qui peuvent être définies pour ces derniers quant à la participation politique en soi. Sur ce point il convient de souligner de manière significative l'annulation par le Tribunal Constitutionnel espagnol du précepte de la Loi d'Extranéité qui refusait aux étrangers le droit à organiser des manifestations et

des réunions.

Art. 11

En plus des objections générales déjà formulées, il faut signaler dans ce précept l'anticipation, excessive à l'extrême, de quinze jours au cours de laquelle doit être formulée la communication de la réunion ou manifestation envisagée.

Bien que dans le cas de manifestations ou de réunions à ciel ouvert il n'est pas contestée l'exigence d'un préavis en abstrait, indépendamment des conséquences de sa non réalisation, qui en aucun cas ne peuvent impliquer de front l'illegitimité de l'acte, on ne peut imaginer de circonstance pour un délai aussi long, surtout à la lumière de l'art. 12.

Le délai général du préavis, excessif, n'est pas atténué par aucune prévision spéciale pour les réunions et les manifestations urgentes, qui, loin d'être des hypothèses exceptionnelles, sont bien fréquentes et normales au sein d'une réalité démocratique dynamique, ni pour les manifestations dites "spontanées", auxquelles, par nature, ne leur sont applicables ni ce précept ni d'autres de la loi.

Art. 12

En effet, ce précept prévoit que l'avis doit être examiné au plus tard cinq jours avant la date de commencement prévue de la manifestation, un délai trop large pour l'autorité locale chargée de l'autorisation (des quinze jours d'anticipation au cours doit être présenté l'avis, l'administration peut en utiliser jusqu'à dix avant d'adopter une décision!), ce qui n'est pas justifiable, malgré la nécessité de ce que le sujet soit traité formellement par la "primairie" locale réunie en session ordinaire ou extraordinaire.

Cet article doit être examiné sous la réserve de la critique formulée à l'article 5.

Arts. 13 et 14

Ces préceptes révèlent le fait capital que nous ne sommes pas devant un système de notification, mais en présence d'un système d'autorisation gouvernementale, incompatible avec la définition d'un véritable droit fondamental à organiser des réunions et des manifestations.

En effet, il ne s'agit pas seulement d'une question terminologique, à partir du moment où l'autorité locale compétente ("primairie") peut octroyer ou refuser l'autorisation dans des conditions pratiquement discrétionnelles. Cette circonstance ne diminue pas par le fait que l'autorisation ait comme objet l'endroit, l'heure, la date et la forme de la réunion, étant donné ceux-ci sont les éléments définitifs de l'acte et du droit.

Le caractère discrétionnaire ne diminue et ne disparaît pas non plus par la nécessaire référence au rejet des motifs énumérés par le précept en soi ou le caractère formel ou motivé de la décision. En plus de que cela suppose l'introduction de nouvelles limites à la liberté de réunion et de manifestation, les raisons présentées à l'appui par l'administration pour sa décision de refus d'autorisation -la sécurité de la société ou les troubles

ou l'affectation à la santé ou à la morale des personnes et encore à "leurs droits et libertés" sont des concepts très indéterminés, qu'aucune sécurité juridique ne garanti à ceux prétendant célébrer une réunion ou une manifestation.

Art. 15

La prévision d'une voie de recours à caractère judiciaire diminue le déficit démocratique du système prévu. Bien que la décision ultime semble être envoyée aux tribunaux, les propres délais cités dans le précept peuvent affaiblir complètement l'intervention judiciaire. Si, indépendamment des trois jours de délai maximum pour présenter un recours par les organisateurs, les tribunaux disposent à leur tour d'un délai maximum de dix jours pour se prononcer, la décision judiciaire normalement aura lieu uniquement après la date dans laquelle la réunion ou manifestation aurait du avoir lieu selon les désirs de ses organisateurs. L'efficacité de la décision judiciaire serait réelle tout au plus pour une "autre" réunion ou manifestation, non par pour celle demandée, qui aurait été empêchée par la simple volonté gouvernementale -et les délais dans les temps octroyés par le législateur aux organes juridictionnels:

Art. 16

Ce qui a été dit pour les arts. 13 et 14 (et pour la réclamation judiciaire) est applicable à la décision de rappel prononcée par la "primairie".

Art. 18

Il est bien discutable le droit de l'autorité gouvernementale à être présente à travers des délégués dans les réunions dans des locaux fermés. Non seulement la présence de ces délégués pourrait produire eo ipso un effet intimidatoire; vraiment, aucune raison ne justifie la présence obligatoire des représentants de l'autorité, étant donné que la participation d'éléments armés et la perte du caractère pacifique qui est exigé à tout acte garanti par la liberté de réunion pour sa constitution semble étranger à un acte de ces caractéristiques et il est difficilement imaginable l'altération violente de l'ordre public uniquement par l'existence de la réunion.

La présence des forces de l'ordre dans les proximités ou dans les accès aux réunions dans les espaces ouverts ou dans des manifestations -non pas de véritables délégués du gouvernement dans les actes- est plus justifiée si elle a comme objectif la prévention ou la répression d'incidents violents contre l'ordre public qui puissent mettre en péril des vies ou des biens matériels.

En principe, l'autorité gouvernementale et les forces de l'ordre sont reconnues de facultés admonitoires et, s'il y a lieu, répressives des conduites individuelles ou collectives correspondantes. Seul exceptionnellement, sous des conditions plus strictes que les principes généraux du droit de police, il pourrait être reconnu un droit de l'autorité gouvernementale à la suspension ou à la dissolution de l'acte, à savoir: en cas de danger immédiat pour d'autres biens ou d'autres droits qui jouissent de la même protection constitutionnelle que la liberté

de réunion ou de manifestation.

Celà n'empêche pas, au contraire à ce que les propres organisateurs de la réunion (ou de la manifestation) demandent la présence d'agents gouvernementaux.

Art. 19

La loi établit dans ce précept une réglementation minutieuse des devoirs des organisateurs et des participants dans des termes qui pourraient être qualifiés comme rigoureux, mais acceptables étant donné les répercussions des réunions, surtout dans le cas où elles ont lieu dans des locaux ouverts ou dans le cas des manifestations.

Cependant, il est objectable, en ce qui concerne les organisateurs des réunions, l'exigence du point 4 de payer -et à l'avance- les services et les moyens matériels par eux demandés aux forces de l'ordre et aux autorités gouvernementales, qui constitue encore un élément d'une discrétionnalité indéniable donnée à l'administration (étant donné, entre autres facteurs, le caractère péremptoire des délais pour les organisateurs) et en définitive, encore un obstacle au libre exercice du droit de réunion et de manifestation.

En ce qui concerne les participants, l'obligation du point 4 de quitter immédiatement les réunions ou l'endroit où elles se déroulent à la demande des personnes officielles ou des agents de police est entièrement incompatible avec la liberté examinée, s'avérant de second ordre que le précept ne prévoit pas de fondement à cet "ordre" -que si elle n'était pas individuelle mais d'ordre général, impliquerait une annulation gouvernementale de l'acte, qui est admise (acceptable) uniquement sous des conditions très spéciales.

La différence entre des manifestants "ordonnés" et "agitateurs" doit être maintenue à tout moment, en dépit des difficultés qui entraînent la dynamique de ces actes.

Madrid, le 9 août 1995