



Strasbourg, le 24 juin 2008

CDL-AD(2008)020
Or. angl.

Avis n°474/2008

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

AVIS CONJOINT

**SUR LE PROJET DE LOI
MODIFIANT ET COMPLÉTANT
LA LOI RELATIVE A LA TENUE DE RÉUNIONS,
ASSEMBLÉES, RASSEMBLEMENTS ET MANIFESTATIONS**

DE LA RÉPUBLIQUE D'ARMÉNIE

**de la Commission de Venise
et
de l'OSCE/BIDDH**

**entériné par la Commission de Venise
à sa 75^e session plénière,
(Venise, 13-14 juin 2008)**

sur la base des observations de

**Mme Finola FLANAGAN (membre, Irlande)
M. Michael HAMILTON (expert OSCE/BIDDH)
M. Neil JARMAN (expert OSCE/BIDDH)**

I. Introduction

1. *La loi relative à la tenue de réunions, assemblées, rassemblements et manifestations a été modifiée le 4 octobre 2005 à la suite d'une consultation intensive de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et de l'OSCE/BIDDH. Elle est en vigueur depuis cette date.*
2. *Elle a été modifiée le 17 mars 2008 après la période de protestations et de manifestations qui a suivi les élections présidentielles du 19 février 2008. Au cours d'une session extraordinaire, le Parlement arménien a adopté en première et deuxième lectures la loi « modifiant et complétant la loi de la République d'Arménie relative à la tenue de réunions, assemblées, rassemblements et manifestations ». Cette loi a été promulguée par le Président de la République et est entrée en vigueur le 19 mars 2008.*
3. *Par lettre du 21 mars 2008, M. Tigran Torossyan, président du Parlement arménien, a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur les amendements du 17 mars 2008.*
4. *La Commission de Venise et le groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion ont préparé un avis le 28 mars 2008, qui a été adressé à M. Torossyan le même jour (CDL-AD(2008)018).*
5. *Suite à cet avis, M. Torossyan a invité la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH à Erevan pour l'examiner avec les représentants des autorités arméniennes. Une réunion s'est tenue les 15 et 16 avril 2008, qui s'est conclue par la rédaction d'une note présentant les amendements qu'il était envisagé d'apporter à la loi relative à la tenue de réunions, assemblées, rassemblements et manifestations et que les autorités arméniennes devaient préparer.*
6. *Le 25 avril 2008, M. Torossyan a présenté à la Commission de Venise et à l'OSCE/BIDDH le projet de loi modifiant et complétant la loi relative à la tenue de réunions, assemblées, rassemblements et manifestations (CDL(2008)051, ci-après « le projet d'amendements »). La loi, telle que modifiée par ces amendements, figure dans le document CDL(2008)049.*
7. *L'Assemblée nationale arménienne a adopté le projet de loi modifiant et complétant la loi relative à la tenue de réunions, assemblées, rassemblements et manifestations de la République d'Arménie en première lecture en mai 2008.*
8. *Le 9 juin, le président de l'Assemblée nationale a présenté des propositions de modification du projet de loi (CDL(2008)078) en vue de leur examen par l'Assemblée nationale et de leur adoption en deuxième lecture, prévue pour les 10 et 11 juin 2008.*
9. *L'Assemblée nationale a adopté ces modifications en deuxième lecture le 11 juin 2008.*
10. *Le présent avis contient une évaluation du projet d'amendements par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH. Il a été entériné par la Commission de Venise à sa 75^e session plénière (Venise, 13-14 juin 2008).*

II. Observations générales

11. La Commission de Venise et le BIDDH mènent depuis 2005 un travail considérable avec les autorités arméniennes sur la loi relative aux réunions, assemblées, rassemblements et manifestations. Ils ont considéré, dans leur évaluation des amendements adoptés le 17 mars 2008, que ces derniers étaient « inacceptables, dans la mesure où ils apportent des restrictions supplémentaires au droit de réunion et ce, de manière significative ».

12. La rencontre avec les représentants des autorités arméniennes pour examiner les amendements s'est révélée très positive, puisque le projet d'amendements tient compte des principales préoccupations qui y ont été exprimées.

13. La Commission de Venise et le BIDDH rappellent toutefois qu'ils ont recommandé au paragraphe 16 de leur avis sur la loi du 4 octobre 2005 (document CDL-AD(2005)035) l'adoption de moyens officiels de contrôle de l'application de la loi et de compilation des statistiques pertinentes. Ce contrôle s'avère être primordial. L'institution du Défenseur des droits de l'homme de la République d'Arménie semble être bien placée pour jouer ce rôle.

III. Analyse des amendements proposés

A. Amendements relatifs aux rassemblements spontanés

14. Parmi les modifications de la législation qui ont été proposées, quatre concernent la réglementation des rassemblements spontanés : elles seront examinées ensemble. Seront examinés dans un premier temps les deux amendements portant sur la définition et la notification des rassemblements spontanés, puis les deux amendements relatifs à la durée et à la gestion des rassemblements spontanés. Les autres amendements seront examinés dans l'ordre numérique.

Ajout à l'article 2

15. Les modifications contiennent un ajout à l'article 2 de la loi sur les rassemblements, introduisant une définition du rassemblement spontané dans la liste des principaux concepts associés à la législation. Cette définition, qui décrit le rassemblement spontané comme « *une réunion publique pacifique, constituant une réponse immédiate à un phénomène ou à un événement particulier et n'ayant pas été annoncée avant ce phénomène ou cet événement* », est pleinement conforme aux recommandations concernant les rassemblements spontanés contenues dans les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion pacifique (ci-après les « lignes directrices »)¹.

16. Cette définition inscrit également dans la loi une reconnaissance générale des rassemblements spontanés, car dans la précédente législation, seuls les rassemblements spontanés résultant de la transformation de manifestations restreintes étaient reconnus comme des actes légitimes. Il convient donc de se féliciter de ces amendements et ajouts à la législation.

17. En ce qui concerne en particulier la possibilité d'*annoncer* un rassemblement spontané, la Commission de Venise et le BIDDH rappellent que, pour qu'un rassemblement soit véritablement « spontané », il doit y avoir une relation temporelle étroite entre l'événement (ou « phénomène ») qui donne lieu au rassemblement, et le rassemblement lui-même.

¹ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion pacifique, paragraphes 97 et 98.

18. Cela ne saurait toutefois empêcher les personnes de communiquer, que ce soit par téléphone ou même par le biais de la radio, pour mobiliser des manifestants ; tout événement nécessite en effet un certain degré de communication entre les participants (amis, collègues, etc.).

19. La définition donnée à l'article 2 indique clairement qu'un rassemblement ne peut plus être considéré comme spontané s'il a été « annoncé » avant le phénomène ou l'événement qui l'aurait prétendument provoqué. Il est évident qu'un phénomène ou événement donné ne peut être considéré comme ayant motivé un rassemblement s'il ne s'est pas encore produit au moment de l'annonce du rassemblement en question. Dans ce cas, l'on ne peut affirmer que le rassemblement est spontané, et il nécessitera un préavis.

20. La nouvelle formulation n'a pas d'incidence sur la possibilité « d'annoncer » le rassemblement après un phénomène ou un événement. **Il ne fait donc aucun doute qu'il reste possible, aux termes de la loi, « d'annoncer » un rassemblement spontané après un phénomène ou un événement donné, dans le but de mobiliser des participants.**

Amendement à l'article 10.1

21. La modification envisagée de la définition du « rassemblement spontané » donne lieu à une reformulation de l'article 10.1, qui se lit maintenant comme suit : « A l'exception des manifestations publiques spontanées, les événements publics de masse ne peuvent se tenir qu'après que l'organe compétent en a été informé par écrit ». Dans sa version précédente, la loi prévoyait que tous les rassemblements de plus de cent personnes devaient faire l'objet d'un dépôt de préavis auprès des autorités, et il avait alors été supposé que les manifestations spontanées ne pourraient prendre la forme que de petits rassemblements de moins de cent personnes. En outre, les rassemblements de plus de cent participants non notifiés étaient considérés comme *interdits* et la police était autorisée à les disperser. Cet amendement indique clairement que les rassemblements spontanés, quelle que soit leur ampleur, pourront se tenir sans que les autorités en soient informées.

22. Il convient de se féliciter de la reconnaissance générale de la légitimité des rassemblements spontanés pacifiques car il est généralement admis que, dans certaines circonstances, des rassemblements doivent avoir lieu sans attendre, en réponse à un besoin social impérieux. Il est toutefois à noter que, dans la loi révisée, le droit d'organiser un rassemblement spontané n'est pas illimité et que l'organisation d'un *rassemblement spontané* ne saurait être considérée comme un moyen de contourner l'obligation de notifier les rassemblements aux autorités.

Nouvel article 9.6

23. Le nouveau texte de l'article 9.6 impose des restrictions aux rassemblements spontanés, dans la mesure où ils ne doivent pas « dépasser une durée de six heures » (du moment qu'ils rassemblent plus de cent personnes, devenant ainsi des événements « de masse ») ; tous les événements ultérieurs *portant sur la même question* ne seront plus considérés comme spontanés et devront « être organisés conformément à la procédure de notification ». Ces restrictions semblent proportionnées dans le contexte d'un rassemblement spontané, défini comme « une réponse immédiate à un phénomène ou événement particulier ». Une durée de six heures semble raisonnable pour qu'une opinion puisse être exprimée par le biais d'un rassemblement public ; elle est également suffisante pour permettre aux intéressés de se mobiliser. Il est également raisonnable et approprié d'attendre des personnes qui souhaitent continuer à manifester plus longuement pour une cause qu'elles se conforment au processus officiel de préavis. L'expression « sur la même question » pourrait présenter des difficultés si elle venait à être interprétée de manière trop

restrictive : en effet, d'autres personnes devraient avoir la possibilité d'organiser une manifestation spontanée en rapport avec le même événement (dans le cadre d'une réaction immédiate à ce dernier).

24. L'application de la loi devra être contrôlée de manière à prévenir une telle interprétation restrictive.

Ajout à l'article 14.1

25. Les modifications de l'article 14.1 prévoient que la police aura la possibilité de disperser un rassemblement public spontané après l'expiration du délai de six heures, conformément au dispositif applicable aux autres rassemblements publics illégaux ou ayant été interdits. Cet ajout est acceptable, eu égard aux autres modifications apportées à la réglementation sur les rassemblements spontanés.

26. Cela étant, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDDH font remarquer que les lignes directrices indiquent que « *les forces de l'ordre ne devraient pas disperser les rassemblements tant qu'ils restent pacifiques²* » et que « *si la dispersion est jugée nécessaire, l'organisateur du rassemblement et les participants devraient être informés de manière claire et audible avant toute intervention de la police³* ». Il a été fait remarquer dans d'autres Etats que la qualité globale des opérations de maintien de l'ordre et le degré de connaissance des droits de l'homme, ainsi que le respect de ces droits par les policiers sur le terrain sont fondamentaux pour le développement d'une culture propre à faciliter les rassemblements et à renforcer le respect entre les participants à un rassemblement et la police. Il conviendrait donc d'envisager un réexamen des besoins de formation des policiers et autres fonctionnaires chargés des questions relatives à la liberté de réunion.

B. Amendements à l'article 9.4.iii

27. Dans leur précédent avis, la Commission de Venise et le BIDDH avaient exprimé un certain nombre de préoccupations concernant l'article 9.4.iii modifié⁴. Quelques changements ont été apportés au texte de cet article : il convient désormais que l'éventuelle menace à la sécurité nationale, etc. « crée un danger imminent de violence ou une menace avérée » pour la sécurité nationale, etc. Cet amendement est conforme à la recommandation de la Commission de Venise et du BIDDH : il convient donc de s'en féliciter.

28. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont également suggéré de modifier les termes « ou d'autres infractions », sur le modèle de l'article 14 par. 1.v et par. 3.2 de la loi sur les rassemblements.

29. En réponse à cette suggestion, les mots [menace avérée pour...], « la vie et la santé d'autrui » et [risque avéré de ...] « causer un préjudice matériel important à l'Etat, à la collectivité ou à des personnes physiques ou morales » ont été ajoutés aux amendements.

30. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH font remarquer que ces deux motifs d'interdiction figurent effectivement à l'article 14 de la loi sur les rassemblements. Cette nouvelle formulation de l'article 9.4.iii de la loi sur les rassemblements est donc préférable à celle qui figurait dans le projet de loi d'avril 2008 : il convient par conséquent de se féliciter de ces propositions.

² Id., paragraphe 137.

³ Id., paragraphe 140.

⁴ **CDL(2008)036**, paragraphes 10-14.

31. La modification de l'article 9.4.iii du 17 mars 2008 concernant la procédure de vérification de la fiabilité des informations était également source de vive préoccupation. Les changements prévoient désormais que les services de police ou de sécurité nationale devront émettre un « avis officiel *justifié* » indiquant qu'ils « considèrent comme crédibles » une menace avérée à l'ordre constitutionnel, un risque de violence, une mise en danger de la santé et de la moralité ou une infraction à certains des droits et libertés constitutionnels d'autrui, pour qu'une réunion puisse être interdite.

32. La Commission de Venise et le BIDDH regrettaient « qu'aucune explication claire et justifiée des motifs d'interdiction de l'événement de masse » ne soit requise. Le texte modifié tient compte de cette préoccupation.

33. Il a également été indiqué, lors des discussions entre les autorités arméniennes et la Commission de Venise et le BIDDH à Erevan, que cet « avis officiel *justifié* » devra être présenté par écrit et mis à disposition des organisateurs des événements, conformément aux procédures énoncées à l'article 12. Les organisateurs de l'événement auront également la possibilité de contester cet avis devant l'organe compétent, et par la suite, devant un tribunal en cas de recours contre une restriction quelconque. **Si ce principe n'est pas énoncé clairement dans la législation, il est en revanche implicite dans le texte, et en particulier dans la formulation des articles 13.2 et 13.3. Ceci devrait être confirmé par le contrôle de l'application de la loi.**

34. Il convient de rappeler ici le point de vue exprimé dans le précédent avis (paragraphe 18), selon lequel le niveau d'exigence en matière de preuves doit être élevé afin qu'un risque puisse être considéré comme suffisamment sérieux pour justifier des restrictions. A cet égard, les lignes directrices indiquent que « *les restrictions imposées du fait de l'éventualité d'incidents mineurs sont susceptibles d'être disproportionnées ; toute manifestation de violence isolée devrait être prise en charge par le biais d'arrestations et de poursuites plutôt que par des restrictions préalables*⁵ ». En outre, un « *risque hypothétique de trouble à l'ordre public* » ne constitue pas une base suffisante à la restriction du droit de réunion⁶, et « *la charge de la preuve doit incomber à l'autorité de régulation, pour établir que les restrictions imposées sont raisonnables compte tenu des circonstances* »⁷.

35. Enfin, il est à noter que les lignes directrices reviennent à plusieurs reprises sur la nécessité de pouvoir faire appel d'une décision devant un tribunal indépendant avant la date indiquée pour l'événement⁸. Plus important, elles déclarent qu'alors, « *il devrait s'agir d'un examen de novo, susceptible d'annuler la décision contestée et de renvoyer l'affaire en vue d'une nouvelle décision de justice*⁹ ». Elles prévoient également, en ce qui concerne la restriction de rassemblements en cours, que : « *dans ces circonstances, il conviendrait que d'autres autorités civiles (par exemple, le bureau du procureur) jouent un rôle de supervision des opérations de maintien de l'ordre, et que les services de police soient tenus de rendre compte de leurs activités devant un organe indépendant. De même que des motifs doivent être avancés pour apporter la preuve de la nécessité des restrictions préalables, toute restriction imposée au cours d'une manifestation doit être rigoureusement justifiée. De simples suspicions ne suffisent pas et les motifs doivent être pertinents et suffisants*¹⁰ ».

⁵ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion pacifique, paragraphe 63.

⁶ Idem.

⁷ Id., paragraphe 108.

⁸ Id., paragraphes 103-111.

⁹ Id., paragraphe 110.

¹⁰ Id., paragraphe 85.

C. Abrogation de l'article 9.6

36. Dans leur avis sur les amendements du 17 mars 2008, la Commission de Venise et le BIDDH ont recommandé l'abrogation de l'article 9.6, qui énonçait que « *dans les cas où les rassemblements publics de masse dégénèrent en troubles de l'ordre public ayant pour conséquence des pertes humaines, alors, afin de prévenir de nouveaux débordements, si les autres moyens de prévention ont été épuisés, l'organisme habilité pourra interdire provisoirement la tenue de tels rassemblements publics jusqu'à ce que les circonstances du crime aient été établies et que l'on ait découvert les coupables* ».

37. Cette disposition a maintenant été supprimée, ce dont il faut se féliciter.

D. Amendements à l'article 12.8

38. La législation, telle que modifiée le 17 mars 2008, exigeait un allongement du délai de préavis à cinq jours ouvrables au lieu de trois. La Commission de Venise et le BIDDH ont fait remarquer dans leur avis (paragraphe 33) que, « s'il n'existe pas de normes internationales spécifiques sur la question des délais de notification aux autorités et aux modalités de prise des décisions afférentes, l'allongement de la norme nationale existante devrait être dûment justifié. Toute tendance à l'allongement des délais doit être clairement basée sur une évaluation du fonctionnement de la loi ».

39. Les amendements examinés ici ne concernent pas l'allongement du délai de préavis, délai qui reste donc dans la loi ; cela constitue une régression par rapport à la loi d'avant les amendements du 17 mars 2008. La Commission de Venise et le BIDDH estiment toutefois que cette disposition n'est pas en contradiction avec les normes européennes.

40. Au contraire, les modifications apportées donnent des précisions supplémentaires quant à la durée maximale du processus décisionnel. Toute restriction imposée à un rassemblement ayant fait l'objet d'un préavis doit désormais être présentée aux organisateurs de l'événement « dans les 72 heures suivant la réception du préavis ». Il en résulte que :

- tout d'abord, les organisateurs de l'événement disposent d'au moins 48 heures pour former un recours contre les éventuelles restrictions imposées ;
- ensuite, si les autorités n'adressent pas d'avis aux organisateurs dans les 72 heures suivant la présentation du préavis, l'événement en question peut se dérouler conformément au préavis.

41. En conséquence, il convient de se féliciter de cet amendement.

42. Les mots « en indiquant les motifs juridiques de la demande de mettre un terme à l'événement » ont été ajoutés à l'article 14 par. 3.2 de la loi sur les rassemblements, à la fin de l'avant-dernière phrase. De l'avis de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, cet ajout est acceptable, en cela qu'il clarifie les responsabilités de la police.

IV. Conclusions

43. Les amendements à la loi relative à la tenue de réunions, assemblées, rassemblements et manifestations adoptés le 11 juin 2008 tiennent compte dans une large mesure des préoccupations exprimées par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et l'OSCE/BIDDH à propos des amendements du 17 mars 2008.

44. En revanche, aucun changement n'est introduit concernant la question du délai de préavis, qui a été allongé par les amendements du 17 mars 2008. Indépendamment des nouvelles modifications apportées à la loi, il s'agit là d'une régression par rapport à la situation antérieure au 17 mars, qui établissait une norme plus élevée que le seuil minimum requis par les normes européennes.

45. La loi relative à la tenue de réunions, assemblées, rassemblements et manifestations telle qu'elle découle des amendements examinés ici, est globalement conforme aux normes européennes applicables.

46. Il convient toutefois de rappeler que la qualité d'une loi tient autant à la manière dont elle est appliquée qu'à la manière dont elle est rédigée. La Commission de Venise et le BIDDH soulignent donc une nouvelle fois que l'application de la loi doit absolument être contrôlée et que des statistiques pertinentes doivent être établies. L'institution du Défenseur des droits de l'homme de la République d'Arménie semble être bien placée pour exercer cette activité primordiale avec efficacité.