



Strasbourg, le 20 septembre 2005

Etude n° 332 / 2005

Diffusion restreinte

**CDL(2005)067**

fr. seul.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

**(COMMISSION DE VENISE)**

**OBSERVATIONS**

**SUR LES LIGNES DIRECTRICES  
DE L'OSCE/BIDDH POUR LA REDACTION DE  
LOIS RELATIVES A L'EXERCICE DE LA  
LIBERTE DE REUNION**

**par**

**M. Giorgio MALINVERNI (Membre, Suisse)**

D'une manière générale, ces lignes directrices, fort bien faites, sont de nature à rendre de précieux services aux législateurs chargés d'élaborer des règles régissant l'exercice de la liberté de réunion. Elles reflètent parfaitement les exigences posées par les Conventions internationales en la matière ainsi que par la jurisprudence des organes qui sont chargés d'en assurer le contrôle. Leur publication est donc bienvenue.

Les remarques qui suivent ne portent donc que sur des points mineurs et n'entament en rien l'utilité et la qualité du travail réalisé.

1. Point 2, in fine, dernière phrase : il n'est pas certain qu'une loi sur les réunions doive dire expressément que tout ce qui n'est pas interdit est autorisé. Il s'agit là d'un principe général bien connu et qui s'applique à tous les domaines du droit.
2. Point 3.1 : Il est permis de s'interroger sur l'opportunité de mentionner dans la loi les différentes formes que peut revêtir une réunion ou une manifestation, tant celles-ci sont multiples et variées.
3. Point 4.5 : Il est probablement exagéré d'exiger que les tribunaux donnent la priorité aux recours relatifs à des restrictions à l'exercice de la liberté de réunion, de manière à ce que la décision de justice soit rendue avant la date prévue pour la réunion. Les tribunaux peuvent en effet avoir d'autres dossiers urgents à expédier et il convient de leur laisser le soin de décider dans quel ordre chronologique et selon quelles priorités ils doivent les traiter. De toute manière, un arrêt qui serait, par hypothèse, rendu après la date prévue pour la réunion, fera tout de même jurisprudence.
4. Point 4.6 : D'accord avec ce qui est dit, mais il faut tout de même tenir compte du fait que, dans ce domaine, comme dans d'autres d'ailleurs, le recours à des *notions juridiques imprécises* est parfois inévitable.
5. Point 4.7 : Ce chapitre, consacré à la proportionnalité, traite en fait davantage des motifs légitimes qui permettent de restreindre la liberté de réunion. Il serait préférable de bien distinguer, comme le font l'art. 11 al. 2 CEDH et la Cour dans ses arrêts, *les buts légitimes* autorisant des restrictions à la liberté de réunion d'une part, et le respect du *principe de proportionnalité* (pesée des intérêts) d'autre part.

Il convient de ne pas perdre de vue, par ailleurs, que lors de l'examen du respect du principe de proportionnalité, la Cour laisse aux Etats une certaine *marge d'appréciation*.

6. Point 5.1 :
  - a. Ce point ne restitue pas très bien la pratique de tous les Etats européens. En effet, si certains, tels que l'Allemagne, se satisfont du fait que la tenue d'une réunion soit *notifiée* à l'autorité compétente, d'autres, comme la Suisse, exigent qu'une *autorisation* soit demandée à cette même autorité, qui doit l'octroyer expressément.
  - b. Il est difficile de dire dans la loi quelles sont les personnes qui participent à une réunion. En effet, des personnes peuvent par exemple se joindre à un cortège « en cours de route ».
7. Point 5.4, dernière phrase : L'on peut certes prévoir cela dans la loi, mais dans ce domaine, il importe de laisser un certain pouvoir d'appréciation à l'autorité administrative, en sachant que des décisions sont soumises à un contrôle judiciaire ultérieur.

8. Point 6.2 : Voir ma remarque sous chiffre 6 b).
9. Point 6.3 : Je ne suis pas sûr que la loi doive préciser que les étrangers et les enfants sont titulaires de la liberté de manifestation. A l'exception du droit de voter et d'élire, il est en effet unanimement admis aujourd'hui que les étrangers sont titulaires des droits fondamentaux de la même manière que les nationaux. Il en va de même pour la titularité de la liberté de réunion des personnes incapables de discernement. Il suffit de se référer à ce propos aux règles générales qui régissent, dans un Etat, leur statut. Surtout que ce ne sont pas elles qui, en principe, vont troubler l'ordre public à l'occasion de manifestations.

Le paragraphe sur les détenus (chiffre 6.3.4) ne paraît pas non plus nécessaire. Il va de soi, en effet, qu'une personne privée de liberté ne peut pas participer à une manifestation, même à l'intérieur de l'établissement pénitentiaire.

Ces dernières remarques ont pour but d'éviter de submerger la loi avec des articles qui ne sont pas vraiment nécessaires.