

AVIS SUR LE PROJET DE LOI DE LA RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA SUR L'ORGANISATION ET LA TENUE DE RÉUNIONS PACIFIQUES

par
M. J. KLUCKA
(Slovaquie)

Ce projet de loi constitue le cadre juridique approprié pour la mise en application de la liberté de réunion, droit garanti par la Constitution qui permet, d'une part, d'organiser et de tenir une réunion et, d'autre part, d'y participer, conformément à l'article 40 de la Constitution de la République de Moldova.

I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LE PROJET DE LOI DANS SON ENSEMBLE

1. Le projet de loi et les traités des droits de l'homme

Le 26 janvier 1993, la République de Moldova a adhéré au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui est entré en vigueur en Moldova le 26 avril 1993. Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, de la Constitution moldave, «les dispositions de la Constitution en matière de droits de l'homme et de libertés sont interprétées et mises en application conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme et aux autres conventions et traités auxquels la République de Moldova a souscrit». L'article 7 de la Constitution stipule, quant à lui, que «la Constitution de la République de Moldova est la loi suprême du pays. Aucune loi ou autre acte législatif et règle de droit en contradiction avec les dispositions de la Constitution n'a de valeur juridique.»

L'interprétation généralement contraignante de l'article 40 de la Constitution moldave relatif à la liberté de réunion devrait être conforme à l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Elle est contraignante pour l'organe législatif de la République de Moldova qui est sur le point d'adopter la loi régissant les conditions de mise en application du droit constitutionnel que constitue la liberté de réunion. En vertu de l'article 21 dudit pacte, le droit de réunion pacifique inclut tant la préparation et la conduite d'une réunion par ses organisateurs que le droit d'y participer. Contrairement à l'article 16 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, ledit pacte ne contient pas de disposition permettant aux États parties d'imposer des restrictions particulières à la liberté de réunion des étrangers. En conséquence, les étrangers légalement présents sur le territoire d'un État partie au pacte ont le droit de se réunir librement au même titre que les ressortissants de cet État. Cette disposition est confirmée pleinement l'observation générale du Comité des droits de l'homme 15/27 du 22 juillet 1986 relative à la situation des étrangers. Par conséquent, il semble opportun de modifier en particulier l'énoncé des articles 1, 4, paragraphe 2, et 10, paragraphe 2 pour se conformer aux dispositions du pacte (voir ci-après, partie II des observations).

2. Le projet de loi et les autres règles juridiques de la République de Moldova

Le projet de loi ne contient aucune disposition relative à sa place par rapport à d'autres lois applicables, par exemple en temps de guerre ou dans toute autre situation d'urgence. Il est par conséquent recommandé de préciser dans l'une des dispositions finales si ce droit à la liberté de réunion pacifique s'applique sans restriction également dans des situations exceptionnelles comme celles citées ci-dessus (voir également article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques).

II. OBSERVATIONS SUR LES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES DU PROJET DE LOI

1. Article 1 À Objectif de la loi

L'article 1 stipule que l'objectif de la loi est de fixer les conditions dans lesquelles s'exerce le droit constitutionnel des citoyens moldaves à la liberté de réunion (article 40 de la Constitution moldave). Ce droit constitutionnel n'est toutefois pas sans objet car il sert de fondement nécessaire à la mise en oeuvre d'autres droits constitutionnels, tels que la liberté d'opinion et d'expression (article 32 de la Constitution), la liberté de conscience (article 31 de la Constitution), le droit de recours (article 52 de la Constitution). Il semble par conséquent opportun de modifier en ce sens l'énoncé de l'article 1 du présent projet de loi et ainsi de définir ne serait-ce qu'indirectement le champ d'application positif de la loi.

2. L'article 2, paragraphe 1, par rapport à l'article 4, paragraphe 2, du présent projet

Organisateurs de réunions pacifiques

L'article 2, paragraphe 1, du projet confirme que l'organisation de réunions pacifiques par des organismes du pouvoir et de l'administration publique ne relève pas du champ d'application de cette disposition. En revanche, l'article 4, paragraphe 2, du projet cite au nombre des organisateurs de réunions pacifiques les organes publics. Il conviendrait donc de préciser la terminologie employée dans ces articles afin d'indiquer clairement si l'organisation de réunions pacifiques par des organes publics relève du champ d'application du projet de loi.

3. Article 4 du projet À Organisateurs de réunions pacifiques

Il convient de modifier l'énoncé de cet article à la lumière de la recommandation formulée dans la partie I, paragraphe 1, des présentes observations. Il pourrait être utile d'ajouter à la liste des organisateurs potentiels de réunions pacifiques, les personnes morales enregistrées sur le territoire de la République de Moldova.

4. Article 8 À Lieu des réunions pacifiques

Il conviendrait de préciser dans le cadre de cette disposition les termes «dans la proximité immédiate».

Cette disposition devrait au moins viser les bâtiments les plus importants, le siège du Président de la République de Moldova, le parlement, la Cour constitutionnelle, et stipuler que «des réunions pacifiques sont interdites dans un rayon de 100 mètres». Les pouvoirs locaux conserveraient leurs prérogatives prescrites par le présent projet à condition que les réunions pacifiques aient lieu dans la proximité immédiate d'autres bâtiments moins importants.

5. Article 10, paragraphe 2 À Interdiction pour les étrangers et les apatrides de participer à une réunion pacifique

Voir la recommandation formulée dans la partie I, paragraphe 1, des présentes observations.

6. Article 11 À Délais et forme de la notification relative à la tenue de réunions pacifiques

a. Il conviendrait de préciser quelles sont les personnes habilitées à présenter une notification de réunion pacifique au nom de partis politiques, de syndicats, d'églises et autres organisations religieuses, d'organisations non gouvernementales et de personnes morales. Eu égard aux personnes morales, voir également la recommandation formulée au paragraphe 3 de la partie II des présentes observations.

b. Si la réunion doit avoir lieu à proximité de lieux publics, on peut raisonnablement exiger des organisateurs le consentement écrit du détenteur ou de l'utilisateur de l'immeuble dans lequel la réunion devrait avoir lieu. Il est par conséquent recommandé d'inclure cette condition dans la liste des formalités prescrites pour toute notification à l'article 11, paragraphes 1 à 7, du projet de loi.

c. Le délai, qui est de 15 jours, avant la date de la réunion semble très long pour permettre de réagir immédiatement à certains événements. Il conviendrait de le réduire.

7. Article 14 À Refus des pouvoirs publics d'autoriser l'organisation d'une réunion pacifique

L'article 14 stipule que les organisateurs de réunions pacifiques prendront connaissance par écrit de la décision des pouvoirs publics de ne pas autoriser l'organisation d'une réunion pacifique, mais cette disposition ne précise pas à quel moment au plus tard les organisateurs doivent être informés d'une telle décision. Il convient donc de modifier l'énoncé de l'article 14 pour y inclure cette précision, en prenant pour modèle l'article 13 du projet de loi.

8. Article 15 À Recours devant les tribunaux contre un refus

Il est recommandé de rendre plus précis l'énoncé de l'article 15 de manière à ce que le délai de trois jours accordé pour introduire un recours devant les tribunaux contre un refus d'autorisation commence à courir à partir du moment où les organisateurs de la réunion pacifique ont reçu la notification du refus des pouvoirs publics et non pas à partir du moment où la décision a été prise. Il est en effet possible qu'au cours de ce délai de trois jours à partir de l'adoption d'une décision négative, les organisateurs n'aient pas été informés de son contenu et qu'ils ne reçoivent communication de la décision qu'après expiration du délai. Ce délai de trois jours n'offre pas véritablement la possibilité aux organisateurs de déposer un recours devant les tribunaux.

9. Article 19 À Obligations des organisateurs de réunions pacifiques

L'article 19 du projet de loi porte uniquement sur les obligations des organisateurs et des participants à une réunion pacifique. Pour ce qui est des organisateurs, il est recommandé d'inclure dans les dispositions de l'article 19 un droit spécifique leur permettant d'inviter des participants potentiels à prendre part à la réunion pacifique et de les informer notamment du lieu et de la date de la réunion ainsi que des questions et des problèmes qui y seront débattus. Ce droit s'appliquera dès que l'autorisation de se réunir aura été accordée.