



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 8 avril 2004

Avis N° 290 / 2004

Diffusion restreinte  
**CDL(2004)025**  
Fr.seul.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**OBSERVATIONS**

**SUR LE PROJET DE LOI**  
**SUR LES MODALITES DE TENUE DES RASSEMBLEMENTS,**  
**REUNIONS, MANIFESTATIONS ET DEMONSTRATIONS**

**DE LA REPUBLIQUE D'ARMENIE**

**de**

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

## I. OBSERVATIONS DE CARACTERE GENERAL

1. L'impression générale qui se dégage de la lecture de ce projet est qu'il se propose de réglementer dans le détail une matière qui, par sa nature même, se prête mal à une réglementation précise et détaillée.
2. A la limite, il est même permis de se demander si la liberté de réunion doit être réglementée au niveau du droit infra constitutionnel, ou si sa consécration constitutionnelle et conventionnelle ne suffit pas. En Suisse, par exemple, il n'existe pas de loi, ni fédérale ni cantonale, sur les réunions et les manifestations.
3. Nombre de questions qui sont régies par ce projet de loi pourraient tout aussi bien être résolues par la jurisprudence.
4. La deuxième chose qui frappe le lecteur est la volonté des auteurs de ce projet de rendre difficile, voire impossible, l'exercice du droit de manifester, et de décourager le plus possible les citoyens d'organiser des manifestations. Cela est particulièrement évident, par exemple, à la lecture de l'art.11, mais pas seulement. De ce point de vue, on peut nourrir des doutes sur la conformité de ce projet avec la garantie de la liberté de manifestation, telle que la consacrent non seulement la Constitution arménienne, mais également la CEDH et le Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques.

## II. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

### Art.1

5. D'un point de vue de la technique législative, l'on ne voit pas très bien quelle est la différence entre les articles 1 et 2. Quelle est en effet la différence entre « objective » et « scope »? On a l'impression que les règles qui figurent dans l'un des deux articles pourraient tout aussi bien figurer dans l'autre.
6. Les motifs de restriction de la liberté de manifester qui figurent au par. 1 ne sont pas très satisfaisants. En quoi la morale (« ethics ») ou la dignité et la réputation d'autrui peuvent-elles être menacées par des manifestations?

### Art.2

7. Par. 1.: Les « state and local self-government bodies », en tant que personnes morales de droit public, ne sont en principe pas titulaires des droits fondamentaux garantis par la constitution. Il n'est donc pas possible de prévoir pour ces entités la même réglementation que pour les personnes physiques (« citizens »).
8. Par.2: En pratique, il ne sera pas facile de faire toujours la distinction entre les manifestations prévues à la première et celles prévues à la deuxième phrase. Les unes comme susceptibles de troubler, si ce n'est l'ordre public, du moins le trafic et la circulation routière. A mon avis, un système de notification ou d'autorisation devrait être mis en place dès que l'usage qui est fait du domaine public va au-delà de l'usage ordinaire.

### Art. 3

9. Par.1 : Cette loi est déjà tellement détaillée que l'on voit mal en quoi elle pourrait encore être complétée par des « other legal acts adopted on its basis ». Par ailleurs, il n'existe pas de traités internationaux qui réglementent ces questions à la manière de cette loi. Les seuls traités internationaux susceptibles d'entrer en ligne de compte sont la CEDH et le Pacte des NU, mais ils se limitent à une garantie de type « constitutionnel » de la liberté de manifestation.

10. Par.2 : Les incompatibilités auxquelles fait référence cette disposition ne peuvent être que des contradictions avec les garanties conventionnelles (CEDH ou Pacte des NU).

### Art.4

11. La réglementation prévue dans cet article est tout à fait superflue. Dans la pratique, il est extrêmement difficile de faire la différence entre ces différentes formes d'usage du domaine public qui vont au-delà de l'usage ordinaire. D'ailleurs, à quoi servent ces distinctions ? Elles n'auraient d'utilité que si la loi les soumettait à des régimes différents, ce qui n'est manifestement pas le cas. Les différents « gatherings », « rallies », « mass public events », etc., quelle que soit leur dénomination, sont tous, dans la même mesure, susceptibles de mettre en danger et de troubler l'ordre et la sécurité publics. Alors à quoi servent toutes ces distinctions purement académiques et inutiles?

12. La limite, fixée à 100 participants, est arbitraire et inutile. En effet, selon les circonstances de lieu ou de l'objectif poursuivi par les manifestants, une réunion comprenant moins de 100 personnes peut se révéler plus dangereuse pour l'ordre public qu'une réunion qui en compterait plus. Ceci illustre une fois de plus l'absurdité qui consiste à vouloir tout réglementer et à introduire dans une loi des normes qui ne sont pas nécessaires.

13. Dans une loi, il est inutile de définir des termes dont le sens est parfaitement clair pour tout le monde, comme les termes « organisateur » ou « participant » (chiffres 6 et 7).

### Art.5

14. Par. 1: Ce paragraphe est inutile. La faculté qui y est prévue résulte déjà de la Constitution et de l'art 11 CEDH.

15. Par. 2 et 3: En bonne technique législative, il faudrait indiquer les articles précis de la loi auxquels il est fait référence ici et ne pas se contenter de dire « specified » ou « prescribed by this law ».

16. Par. 4 à 8: Ces dispositions semblent partir de la présupposition qu'une manifestation a toujours un organisateur. Or tel n'est pas toujours le cas. Il en va ainsi par exemple des manifestations dites « spontanées », qui ne sont pas organisées à l'avance, mais naissent spontanément, par exemple du mécontentement d'une partie de la population suite à un événement ou à une décision prise par l'autorité.

### Art.6.

17. Cet article attribue trop de responsabilités à l'organisateur d'une manifestation pour des actes, activités ou faits qui, par leur nature même, échappent forcément à son pouvoir. Toutes les obligations qu'impose à l'organisateur le par. 2 sont en pratique impossibles à mettre en oeuvre. Comment peut-il par exemple prévoir à l'avance les différentes formes que pourra

assumer une manifestation (lettre c) 2ème phrase) et les indiquer à l'autorité? Par ailleurs, une réglementation aussi rigide enlève toute spontanéité aux manifestations.

#### Art.7

18. Cet article reprend inutilement certaines dispositions contenues dans les premiers articles, en particulier au chiffre 7. Ces dispositions ne semblent avoir aucune utilité.

#### Art.8

19. Même remarque que pour l'art.7. Toute cette matière pourrait utilement être réglementée par deux ou trois dispositions seulement, mais de caractère un peu plus général. Il convient de rappeler que cette matière ne peut pas être réglementée aussi en détail : il est essentiel qu'une certaine marge d'appréciation soit laissée à l'autorité administrative et aux tribunaux.

#### Art.9

20. Cet article soulève plusieurs problèmes. Le cas de figure prévu au premier paragraphe est purement académique.

21. S'agissant du deuxième paragraphe, il n'y a pas de raison de priver du droit de manifester les personnes qui y sont mentionnées.

22. S'agissant du paragraphe 3, lettres a), b) et c), il suffirait de dire que les manifestations sont interdites dans les lieux où elles peuvent mettre en danger la sécurité publique.

23. La lettre d) ne tient pas suffisamment compte du fait que, pour avoir l'impact voulu sur la population, les manifestations doivent souvent se tenir à certains lieux précis. Une manifestation doit en effet exercer un effet mobilisateur, ce que les auteurs allemands appellent l'« Appelwirkung ».

24. La lettre e) est franchement inconstitutionnelle, en ce qu'elle interdit les contre-manifestations. Or ce droit est lui aussi garanti par la liberté de réunion (voir Cour eur. D. H., arrêt « Plattform Aertze fur das Leben » du 21 juin 1998).

#### Art.10

25. Le paragraphe 1, 3<sup>ème</sup> alinéa oublie que le droit de manifester est surtout important et précieux en période pré-électorale et pré-référendaire. Il doit permettre à différents groupes d'exprimer leurs opinions à la veille d'élections ou de votations. Interdire ou limiter l'exercice de ce droit à ces moments-là conduirait à en limiter de manière inadmissible sa portée pratique.

#### Art. 11 et 12

26. Le formalisme excessif contenu dans cet article a pour effet de décourager l'organisation de manifestations. Toutes ces exigences rendent par trop difficile l'exercice du droit fondamental de manifester.

#### Art.15

27. Par.1, 1<sup>er</sup> alinéa: quel est le type de compensation qui est prévu ici? S'il devait s'agir d'une indemnité financière, l'on ne voit pas à quoi elle pourrait servir.

28. 2<sup>ème</sup> alinéa: l'on voit mal qu'une responsabilité pénale puisse être prévue ici, en plus d'une responsabilité administrative.

### III. CONCLUSION

29. La liberté de réunion fait partie des garanties fondamentales dans un pays démocratique. L'on peut douter de l'opportunité de la réglementer au niveau du droit infra constitutionnel, car sa consécration constitutionnelle et conventionnelle, complétée par la pratique des autorités administratives et la jurisprudence des tribunaux, peut suffire.

30. Le projet de loi «sur les modalités de tenue des rassemblements, réunions, manifestations et démonstrations» de la République d'Arménie ne devrait contenir que les dispositions nécessaires et assez générales et ne devrait en aucun cas prévoir des formalités excessives, de nature à décourager les citoyens d'organiser des manifestations.

31. Il est opportun par conséquent, de réviser ce projet de loi de manière substantielle.