



Strasbourg, le 12 décembre 2005
Etude n° 332 / 2005

CDL-AD(2005)040
Or. angl.

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

AVIS

**SUR LES LIGNES DIRECTRICES DE L'OSCE/BIDDH
POUR LA RÉDACTION DE LOIS RELATIVES
A LA LIBERTÉ DE RÉUNION**

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 64^e session plénière
(Venise, 21 – 22 octobre 2005)**

sur la base des observations de

**M. Anthony BRADLEY (membre suppléant, Royaume-Uni)
M^{me} Finola FLANAGAN (membre, Irlande)
M. Giorgio MALINVERNI (membre, Suisse)**

I. Introduction

1. En janvier 2005, l'OSCE/BIDDH a demandé à la Commission de Venise un avis sur le projet de lignes directrices pour la rédaction de lois relatives à la liberté de réunion, préparé par l'Unité de support législatif de l'OSCE/BIDDH.

2. M^{me} Finola Flanagan, M. Giorgio Malinverni et M. Anthony Bradley ont été nommés rapporteurs sur cette question.

3. Le présent avis a été élaboré sur la base des observations des trois rapporteurs et adopté par la Commission de Venise lors de sa 64^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2005).

II. Considérations générales

4. Les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH pour la rédaction de lois relatives à la liberté de réunion (ci-après dénommées : « les lignes directrices ») sont censées être utilisées par les spécialistes lors de l'élaboration de la législation relative à la liberté de réunion, mais aussi et en particulier par les autorités administratives compétentes et les organismes d'application des lois. Elles exposent dans le détail les problèmes qui se posent d'ordinaire en relation avec une législation relative à la liberté de réunion et à son application compte tenu de la Convention européenne des Droits de l'Homme (ci-après dénommée « la Convention ») et de sa jurisprudence ainsi que du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la jurisprudence du Comité des droits de l'homme de l'Onu.

5. Le caractère détaillé des lignes directrices montre que s'il est facile de poser le principe fondamental selon lequel « toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique », il est beaucoup moins facile de trouver le bon équilibre entre la restriction ou la limitation de l'exercice de ce droit et le respect du droit fondamental, d'où une difficulté particulière à la fois pour le législateur et pour le responsable de l'application des lois. C'est pourquoi il faut se féliciter des lignes directrices pour la rédaction de lois relatives à la liberté de réunion.

III. Observations concernant des points particuliers des lignes directrices

A. Introduction

6. L'« introduction » rappelle utilement deux grands instruments internationaux qui garantissent la liberté de réunion et définissent le contexte général de son interprétation. Il pourrait être utile dans cette partie des lignes directrices de citer aussi d'autres instruments internationaux comme la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention relative aux droits de l'enfant ainsi que la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales. Ces mentions permettraient aussi de souligner la nécessité de ne pas limiter le droit de certaines personnes de participer à une réunion (voir ci-dessous les paragraphes 35 et 36).

7. Toute législation relative à la liberté de réunion devrait être envisagée dans le contexte d'autres libertés et droits fondamentaux, en particulier la liberté d'expression. La protection des opinions et la liberté de les exprimer font partie des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée à l'article 11 de la Convention. La partie introductive des lignes directrices, plutôt que ses autres chapitres (les actuels chapitres 3.2 et 8), devrait développer plus en détail le lien étroit et le chevauchement entre les libertés de réunion et d'association et la

liberté d'expression. Le paragraphe relatif au rapport entre les mesures de lutte contre le terrorisme et la liberté de réunion (actuel chapitre 8) pourrait aussi figurer dans cette partie introductive.

B. Point 2. Réglementation de l'exercice de la liberté de réunion

8. Comme le deuxième paragraphe le précise à juste titre, l'exercice de la liberté de réunion est une question constitutionnelle par excellence. En tant que tel, il devrait, en principe, être régi avant tout par la Constitution et la Convention.

9. La Convention exige assurément une base législative pour toute atteinte aux droits fondamentaux, comme le droit de réunion pacifique. La disposition selon laquelle les restrictions doivent être « prévues par la loi » signifie que ces restrictions doivent être énoncées de manière suffisamment précise pour qu'une personne puisse régler son comportement de manière à prévenir une interdiction arbitraire.

10. Le contrôle des manifestations pouvant menacer l'ordre public et appelant l'intervention des pouvoirs publics peut très bien relever des dispositifs généraux de maintien de l'ordre, et les droits y afférents peuvent être assujettis au droit administratif général. En Irlande, par exemple, aucun système n'exige de notifier à l'avance à la police ou à un autre corps la tenue de réunions publiques ou d'obtenir leur consentement préalable bien que les organisateurs informent généralement le poste de police local compétent. Le droit pénal et civil général s'applique.

11. En conséquence, la commission est d'avis qu'il n'est pas indispensable qu'un Etat adopte une loi particulière sur les réunions (voir l'avis sur la loi relative aux modalités de tenue des rassemblements, réunions, manifestations et démonstrations de la République d'Arménie, CDL-AD(2004)039, §§ 15-16).

12. Les Etats peuvent néanmoins décider d'adopter des lois régissant plus particulièrement la liberté de réunion (ce qu'en fait plusieurs Etats européens ont fait). L'adoption d'une législation relative aux droits fondamentaux présente le risque de concevoir un système bureaucratique excessivement réglementaire qui cherche à tout encadrer et qui peut fonctionner de manière à entraver le droit. De telles lois cherchent parfois à créer un large éventail de restrictions sans lien avec la liste des raisons acceptables énoncées dans les conventions. Dans certains cas, il peut être utile d'avoir recours à la loi générale pour respecter les dispositions des conventions internationales.

13. Les lignes directrices devraient en conséquence mettre davantage l'accent sur les aspects de la liberté de réunion qui appellent certaines dispositions législatives.

C. Point 3. Définitions

14. Les réunions et manifestations prennent des formes diverses et variées. Au sens de la Convention, le mot « réunion » s'applique à des groupements moins formels ; il comprend les réunions privées et publiques, les défilés, les manifestations fixes sur la voie publique et les rassemblements. Les réunions sont aussi un élément essentiel des activités des partis politiques et des élections.

15. Les points c et d des lignes directrices tels qu'ils sont actuellement libellés ne comprennent pas les réunions en plein air sur des terrains privés, comme les terrains de football ou les propriétés privées. Qui plus est, il apparaît par la suite dans les lignes directrices qu'il est parfois dans l'intérêt public de réglementer et de contrôler toutes les réunions ouvertes au public, même celles qui se tiennent dans des locaux privés.

16. Aujourd'hui, dans la plupart des Etats européens, des réunions publiques peuvent se tenir sur proposition de partis politiques, de groupes d'intérêts, d'organes culturels, de groupes environnementaux, de syndicats, de groupes religieux ou assimilés, sans appeler aucune forme de réglementation ni d'autorisation ou de contrôle officiel (par exemple lorsque la réunion peut avoir lieu avec l'autorisation des propriétaires du terrain ou du bâtiment concerné).

17. En conséquence, la commission estime que la classification des réunions et la difficulté de distinguer clairement les différentes catégories pourraient entraîner un contrôle arbitraire de ce qui est autorisé. Il pourrait par contre être utile de préciser dans les lignes directrices que lors de l'examen de toute forme de réglementation de cette liberté fondamentale, seule la catégorie particulière de manifestations qu'il *est* nécessaire de réglementer doit être indiquée et les raisons pour lesquelles une telle réglementation s'impose doivent être gardées à l'esprit.

D. Réunion licite

18. Selon le libellé actuel, l'adjectif « licite » ne souligne pas suffisamment que les conditions préalables à la tenue d'une réunion doivent être « admissibles » dans ce contexte. Par exemple, lorsque la législation nationale exige que la police autorise toute réunion publique et lorsqu'elle lui laisse une grande marge de manœuvre pour donner ou non son autorisation, la tenue d'une réunion ne devrait pas devenir « illicite » simplement parce que la police ne l'a pas autorisée.

19. Afin d'éviter une telle interprétation, cette partie des lignes directrices pourrait porter sur la manière dont il faut comprendre et interpréter en particulier les mots réunion « pacifique » et « licite », compte tenu de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après dénommée : « la Cour »).

E. Point 4. Principes généraux

20. L'aspect essentiel de la liberté de réunion est la participation active à la vie et au processus démocratiques. L'article 11 de la Convention (comme les articles 8 à 10) autorise une autorité publique à s'ingérer dans l'exercice de ce droit. La principale difficulté liée à l'exercice de la liberté de réunion consiste probablement à savoir si de telles ingérences sont justifiées au sens de l'article 11 de la Convention. Les motifs de restriction et de limitation de l'exercice des droits prévus dans la Convention font l'objet d'une vaste jurisprudence de la Cour.

21. Il pourrait en conséquence être utile d'ajouter aux lignes directrices une description plus détaillée de la manière dont la Cour évalue les restrictions ou les limitations des droits conventionnels dans des cadres précis : « prévu par la loi », « buts légitimes », « nécessaire dans une société démocratique », y compris le principe de proportionnalité. Ce chapitre devrait aussi faire une distinction claire entre un « but légitime » autorisant l'ingérence dans l'exercice de ce droit d'une part, et le respect du principe de proportionnalité (équilibre des intérêts) d'autre part. Il serait aussi possible d'indiquer que la Cour laisse une certaine marge d'appréciation aux Etats lorsqu'ils évaluent le respect du principe de proportionnalité.

F. Droit d'organiser des contre-manifestations

22. Cette partie énonce à juste titre l'importance du droit d'organiser des contre-manifestations et d'utiliser les pouvoirs de police pour réglementer ces contre-manifestations. On peut toutefois se demander si l'interdiction de manifestations publiques « là où, et au moment où se tient une autre manifestation publique constituerait une réaction disproportionnée face au risque de troubles ». La question de la proportionnalité dépend inévitablement de toute une série de circonstances dans chaque cas particulier. Les autorités compétentes devront notamment connaître la chronologie des manifestations et contre-manifestations précédentes des mêmes groupes et faire l'inventaire des actions violentes et non violentes des deux groupes. En fonction de la situation précise, une réaction proportionnée pourrait consister à laisser la première manifestation se dérouler et à reporter la deuxième à une date ultérieure ou à exiger qu'elle se tienne ailleurs. Il serait absurde de laisser deux défilés organisés par des groupes fortement antagonistes avoir lieu dans les mêmes rues au même moment.

23. Il semble en outre inapproprié de déclarer que « le maintien de l'ordre » suppose de prendre une série de mesures pour préserver l'ordre public qui ne vont normalement pas au-delà de l'organisation du contrôle de la circulation ». On considère généralement que l'« ordre public » va au-delà du contrôle de la circulation et comprend les mesures nécessaires pour éviter les violences dans la rue que l'on peut raisonnablement éviter par des mesures adaptées.

24. Le paragraphe sur le chahut rappelle un aspect important de l'exercice du droit de réunion. Cependant, l'expression « tant que le chahut ne perturbe pas véritablement la tenue de la réunion concernée » donnera inévitablement lieu à des divergences d'opinion. Si plusieurs centaines de personnes participant à une réunion publique ne veulent pas écouter les orateurs prévus et les huent de manière à rendre leur discours inaudible, faudrait-il avoir recours aux pouvoirs de police pour réduire au silence des centaines de personnes ou les arrêter ? Qu'en est-il si la réunion est retransmise à la télévision et que les organisateurs, un parti politique, par exemple, estiment que tout son hostile va à l'encontre du but de la réunion ?

G. Obligation de l'Etat de protéger les réunions licites

25. L'obligation positive de l'Etat¹ de protéger les groupes qui exercent le droit de réunion pacifique est établie par la jurisprudence de la Cour. La Cour reconnaît toutefois les difficultés pratiques liées aux réunions publiques et laisse aux Etats une certaine latitude pour y faire face, que ce soit en offrant la protection de la police en cas de manifestations controversées ou par d'autres moyens.

26. D'une manière générale, les problèmes découlant de manifestations publiques sont liés au risque de débordements de violence. Il pourrait donc être utile de donner plus de détails sur les compétences et les pouvoirs de la police (y compris sur les dispositions relatives à l'usage de la force et des armes à feu par les policiers²) dans le cadre d'une rubrique distincte.

¹ Obligation quant aux mesures à prendre et non aux résultats à obtenir.

² Un renvoi aux Principes de base des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois (adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à La Havane (Cuba) du 27 août au 7 septembre 1990) pourrait être ajouté ici.

H. Examen judiciaire rapide des restrictions

27. Il est en fait important de permettre aux organisateurs de réunions de faire recours devant les tribunaux contre toute restriction injustifiée, aux fins de la réalisation effective de la liberté de réunion. Cela étant, dresser un calendrier qui permettrait de procéder à un examen judiciaire des restrictions avant la manifestation exigerait un préavis trop long. Il pourrait donc être plus utile de conseiller aux autorités (conformément aux points importants formulés dans les parties 4.3 et 4.4) de chercher à dégager un accord avec les organisateurs d'une manifestation publique pour discuter des conditions éventuelles que la police souhaiterait imposer. Les lignes directrices pourraient aussi mettre en évidence le principe selon lequel les lois qui régissent les réunions ne doivent en aucun cas être à l'origine de restrictions injustifiées en relation avec la tenue de réunions pacifiques (voir ci-dessus le paragraphe 12).

I. Proportionnalité

28. Les lignes directrices partent du principe que « toutes les manifestations publiques – qu'il s'agisse de manifestations officielles ou de réunions publiques, seront source de désagréments pour certains membres du public qui n'y participent pas ». L'expression « toutes les manifestations publiques » n'est pas claire. Dans une société ouverte et démocratique, des réunions ouvertes au public sont fréquemment organisées sans soulever de problèmes de réglementation ou de contrôle public ; ces réunions ne dérangent personne. De fait les problèmes de circulation dus à l'utilisation des rues ou des routes par les participants à une manifestation publique ne peuvent constituer une restriction justifiable à l'exercice du droit de réunion.

J. Point 5. Réglementation des réunions publiques

a. Préavis demandé

29. La mise en place d'un régime de préavis des réunions pacifiques n'équivaut pas nécessairement à une violation du droit. En fait, ces régimes existent³ dans plusieurs pays européens. Un préavis est d'ordinaire nécessaire pour certains rassemblements ou réunions, par exemple lorsqu'un défilé doit avoir lieu sur une route ou qu'une réunion fixe est prévue dans un square public, qui doivent être autorisés par la police ou d'autres autorités, lesquelles ne doivent pas se servir de leurs prérogatives (par exemple celle de réglementer la circulation) pour faire obstacle à la manifestation.

30. De l'avis de la commission, les lignes directrices devraient préciser que le système de notification préalable ne doit en aucun cas aller à l'encontre de l'intention des organisateurs de tenir une réunion pacifique, et donc de restreindre indirectement leurs droits (par exemple en fixant des conditions trop précises et compliquées et/ou en imposant une procédure trop coûteuse).

³ Par exemple en Lettonie, en Lituanie, au Liechtenstein, à Malte, en Norvège, aux Pays-Bas et en Suisse.

b. Lieu, moment et modalités

31. Le libellé de cette partie pourrait être revu ; il serait sans doute plus judicieux, au lieu d'utiliser l'expression trop générale « lieu public » d'indiquer clairement que l'ensemble des routes, bandes de circulation adjacentes à des routes, marchés, terrains publics de loisirs et de sport et tous les bâtiments et espaces publics d'ordinaire utilisés pour la tenue de réunions et l'organisation d'autres manifestations devraient être accessibles pour des réunions. Il est naturellement possible de fixer des règles que les organisateurs doivent respecter et mettre en place si nécessaire un système de réservation.

32. Il faudrait aussi préciser plus clairement qu'une autorité publique agit comme il convient lorsqu'elle réglemente l'utilisation, à des fins de réunions publiques, des biens qu'elle possède ou contrôle et qui sont d'ordinaire utilisés pour des réunions ou d'autres manifestations à condition que le système de réglementation ne fasse pas de différence entre les divers groupes d'organisateur (préférant un parti politique à un autre ou une religion à une autre).

33. Les manifestations publiques organisées sur des terrains privés ne semblent pas exceptionnelles. On peut penser que dans la pratique, la majorité des réunions organisées par des partis politiques, divers groupes d'intérêt ou des organes culturels se tient dans des lieux privés (voir ci-dessus, les paragraphes 14 à 17).

K. Point 6. Organisateur et participants

34. Si les organisateurs doivent être clairement identifiés et s'ils ont certaines responsabilités, il semble difficile de définir, par la législation, les catégories de personnes qui participeront à une réunion. Il existe une gradation infinie possible entre organiser, participer, comprendre l'intérêt et être présent, observer, ne pas adhérer mais être présent, se retrouver par hasard dans une manifestation, être présent pour s'opposer à la réunion, ne pas se disperser si la police le demande conformément à la loi, etc. (comme les lignes directrices le reconnaissent au chapitre 7). Il peut aussi arriver que des personnes se joignent à une réunion en cours de route.

35. En ce qui concerne plus particulièrement les étrangers et les personnes ne jouissant pas de la pleine capacité juridique, il est aujourd'hui reconnu à l'unanimité que ces personnes bénéficient aussi du droit de réunion. Le renvoi à un instrument international spécifique (comme la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, la Convention interdisant la discrimination ou la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales) dans l'introduction pourrait suffire à garantir le libre exercice du droit de réunion à ces catégories de personnes.

36. Il ne semble pas non plus nécessaire de faire expressément mention des détenus. Il va sans dire qu'une personne privée de liberté ne peut pas participer à une réunion, même à l'intérieur d'une prison lorsque cela est contraire au règlement pénitentiaire.

IV. CONCLUSION

37. L'initiative de l'OSCE/BIDDH d'élaborer des lignes directrices sur la liberté de réunion afin de donner des orientations aux autorités législatives ainsi qu'aux autorités administratives compétentes et aux organes chargés de l'application de la loi est particulièrement utile et louable. Cela étant, sous sa forme actuelle, le projet de lignes directrices contient certaines dispositions qui pourraient être interprétées comme encourageant les pouvoirs publics à

intervenir plus que cela est justifié. Par ailleurs, un certain nombre de points particulièrement importants pour les organismes chargés de faire respecter la loi (y compris la police) mériteraient d'être approfondis.

8. La commission estime donc que les lignes directrices devraient être révisées et qu'il faudrait tenir compte des observations susmentionnées.