



Strasbourg, le 23 juin 2009

Avis n° 532 / 2009

CDL-AD(2009)035
Or. angl.

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

AVIS
SUR LE PROJET DE LOI SUR LES RÉUNIONS, LES
RASSEMBLEMENTS ET LES MANIFESTATIONS
DE LA BULGARIE

Adopté par la Commission de Venise
à sa 79^e session plénière
(Venise, 12-13 juin 2009)

sur la base des observations de

M. Bogdan AURESCU (membre suppléant, Roumanie)
Mme Finola FLANAGAN (membre, Irlande)
M. Christoph GRABENWARTER (membre, Autriche)

I. Introduction

1. Le 27 mars 2009, les autorités bulgares ont demandé à la Commission de Venise d'évaluer le projet de loi sur les réunions, les rassemblements et les manifestations (CDL(2009)067, ci-après désigné « le projet de loi »).

2. Mme Flanagan et MM. Aurescu et Grabenwarter ont été nommés rapporteurs. Les rapporteurs n'ont pas eu accès à des informations générales sur ce projet de loi et n'ont pas eu l'occasion de se rendre en Bulgarie pour se familiariser avec la situation concernant la liberté de réunion dans ce pays. Leurs observations ne sont donc fondées que sur une analyse abstraite du texte.

3. Le présent avis a été établi sur la base des contributions des rapporteurs et a été adopté par la Commission de Venise à sa 79^e session plénière (Venise, 12-13 juin 2009).

II. Observations générales sur les normes européennes et internationales concernant la liberté de réunion

4. L'article 43 de la Constitution bulgare adoptée le 12 juillet 1991 est ainsi libellé :

- « 1) Les citoyens ont le droit de participer pacifiquement et sans armes à des réunions et des manifestations.
- 2) Les modalités d'organisation et de déroulement des réunions et des manifestations sont établies par une loi.
- 3) L'autorisation des autorités municipales n'est pas obligatoire pour des réunions en salle. »

5. L'article 5 de la Constitution dispose que les accords internationaux ratifiés et entrés en vigueur font partie du droit interne et ont la priorité sur les normes de la législation interne qui sont en contradiction avec eux. La Bulgarie a adhéré à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).

6. La Commission de Venise a adopté plusieurs avis¹ sur des lois relatives à la liberté de réunion et y a énoncé les normes européennes et internationales concernant cette liberté, qui découlent pour l'essentiel de la CEDH et du PIDCP ainsi que de leur jurisprudence. Ces normes ont été récapitulées comme suit dans un avis adopté en octobre 2006² :

- *La liberté de réunion est un droit démocratique fondamental et ne doit pas s'interpréter de manière restrictive.*
- *Elle couvre tous les types de rassemblement, publics ou privés, pourvu qu'ils soient « pacifiques ».*
- *Il s'agit d'un droit pouvant faire l'objet de restrictions, et l'Etat doit justifier ses ingérences apparentes dans ce droit. L'Article 11(2) de la CEDH autorise expressément des restrictions, à condition que celles-ci soient « prévues par la loi » et « constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la*

¹ Voir Avis sur la Loi relative aux modalités de tenue des rassemblements, réunions, manifestations et démonstrations de la République d'Arménie (CDL-AD(2004)039); Avis sur le projet de loi modifiant et complétant la loi relative à la tenue de réunions, assemblées, rassemblements et manifestations de la République d'Arménie (CDL-AD(2005)007); Avis sur la loi modifiant et complétant la loi relative à la tenue de réunions, assemblées, rassemblements et manifestations de la République d'Arménie (CDL-AD(2005)035); Avis sur la loi relative à la liberté de réunion de l'Azerbaïdjan (CDL-AD(2006)034); Avis sur le projet de modifications de la loi sur la liberté de réunion de l'Azerbaïdjan (CDL-AD(2007)042); Avis sur la loi relative à l'organisation et au déroulement des rassemblements de la République de Moldova (CDL-AD(2002)27).

² CDL-AD(2006)034 Avis sur la loi relative à la liberté de réunion en Azerbaïdjan, adopté par la Commission de Venise à sa 68^e session plénière (Venise, 13 et 14 octobre 2006).

prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ». Il est reconnu à l'Etat une grande marge d'appréciation pour défendre l'ordre, prévenir le crime et protéger les droits et libertés d'autrui.

- *L'existence d'un régime d'autorisation préalable des réunions pacifiques ne constitue pas nécessairement une violation du droit en question, mais ne doit pas affecter ce dernier en tant que tel.*
- *L'Etat peut être tenu d'intervenir pour assurer les conditions permettant l'exercice du droit de réunion, ce qui peut l'amener à prendre des mesures positives pour qu'une manifestation autorisée se déroule de manière pacifique. Cela nécessite de parvenir – par l'application du principe de proportionnalité – à un juste équilibre entre les intérêts de ceux qui cherchent à exercer le droit de réunion et les intérêts généraux du reste de la collectivité.*
- *L'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales étant une affaire constitutionnelle par excellence, il doit être régi au premier chef par la Constitution.*
- *Les droits fondamentaux doivent, autant que possible, pouvoir être exercés sans réglementation, sauf dans les cas où leur exercice menacerait l'ordre public et où l'intervention de l'Etat s'imposerait. La Convention exige que soit régi par la loi tout empiètement sur un droit aussi fondamental que le droit de réunion pacifique. Autrement dit, la réglementation pertinente doit porter sur ce qui est interdit, et non sur ce qui est autorisé : il doit être bien entendu que tout ce qui n'est pas interdit est autorisé, et non l'inverse.*
- *Par conséquent, il n'est pas indispensable pour un Etat de légiférer spécifiquement sur les manifestations et réunions publiques, car la maîtrise de tels événements peut être laissée aux mesures ordinaires de police, et les droits y relatifs peuvent être soumis au droit administratif général.*
- *S'il est adopté des lois portant spécialement sur la liberté de réunion, elles doivent se borner à énoncer les fondements législatifs des ingérences que les pouvoirs publics peuvent exercer et à réglementer le système des autorisations sans contenir de détails superflus.*

7. La Constitution bulgare contient donc les éléments appropriés pour donner effet à la liberté de réunion qu'elle garantit.

III. Observations générales concernant le projet de loi

8. Conformément aux Principes directeurs de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique³ (ci-après dénommés Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise), la législation nationale régissant la liberté de réunion doit donner clairement expression à trois principes : la présomption en faveur de la tenue de réunions, l'obligation qui incombe à l'Etat de protéger les réunions pacifiques, et la proportionnalité.

9. Le projet de loi bulgare y veille au moyen de ses articles 1, 3-2 et 13, ce qui est jugé très positif. L'article 1 établit l'obligation qui incombe à l'Etat de garantir la liberté de réunion et de

³ CDL(2008)062 Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH concernant la liberté de réunion pacifique, approuvés par la Commission de Venise, paragraphe 24.

prendre les mesures appropriées pour que ces réunions se déroulent pacifiquement. L'article 3-2 institue la présomption en faveur de la tenue de réunions en énonçant que l'exercice de ce droit n'est soumis à aucune restriction (en dehors des cas fixés par la loi, les buts prévus par la loi exposés à l'article 3-2 étant identiques à ceux qu'énonce l'article 11-2 de la CEDH).

10. Il convient néanmoins de faire observer que ce projet de loi cherche à réglementer d'une façon très détaillée l'exercice du droit de réunion. Chercher, comme il le fait, à décrire et à réglementer d'une façon précise et exhaustive la diversité des circonstances dans lesquelles ce droit peut être exercé soulève inévitablement des difficultés. Comme le montrent les observations ci-après, le texte du projet de loi est parfois ambigu et vague quant à ses intentions. Ces imprécisions sont peu satisfaisantes car la liberté de réunion couvre tous les types de rassemblements, publics ou privés, pourvu qu'ils soient pacifiques.

11. Au vu de l'approche retenue dans le projet de loi, il est indispensable d'assurer une action de sensibilisation et de formation adéquate à l'intention des autorités chargées de l'application de la loi, afin d'éviter une interprétation trop restrictive de celle-ci et de faire en sorte que la liberté de réunion soit garantie dans la pratique et par conséquent les normes internationales des droits de l'homme respectées dans les faits. Les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise soulignent cet impératif⁴.

IV. Analyse

A. Définitions et champ d'application

12. L'article 1 est rédigé en termes généraux et énonce le principe de la liberté de réunion pacifique. Il fixe les modalités de l'organisation et du déroulement des « réunions, rassemblements et manifestations ». Une « disposition supplémentaire » insérée après l'article 27-1 précise le sens des « réunions, rassemblements et manifestations ». Il s'agit dans tous les cas de réunions pacifiques ; les réunions et les rassemblements sont statiques, tandis que les manifestations impliquent un déplacement entre un point et un autre. Il importe de ne pas limiter le champ d'application de la loi à ces deux catégories de réunions – les réunions et les manifestations (ou défilés [*processions*, en anglais] – qui est le terme utilisé dans Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise) : par exemple, les piquets de grève ne sont pas mentionnés dans le projet de loi. En revanche, afin d'éviter répétitions et énumérations – lesquelles peuvent difficilement être exhaustives – dans le titre, il est proposé d'intituler le projet de loi « Loi sur la liberté de réunion » ou « Loi sur les réunions pacifiques ».

13. L'alinéa 3 de l'article 1 reconnaît à juste titre l'obligation positive qui incombe à l'Etat de protéger le droit de réunion.

14. Le projet de loi ne s'applique pas aux manifestations culturelles et sportives, aux mariages, aux fêtes familiales et entre amis, aux rites funéraires, aux cérémonies religieuses et autres manifestations du même genre (article 2). Ces exceptions sont compatibles avec l'idée de réunion qui découle de l'article 11 de la CEDH, lequel ne porte pas sur les réunions à caractère social. Il est recommandé d'insérer cette disposition au tout début de la loi.

15. Toutefois, l'expression « et autres manifestations du même genre » est vague : on peut s'attendre à ce que diverses manifestations ne relèvent pas clairement soit de la catégorie des exceptions, soit de la catégorie, non exclue du champ d'application de la loi, des « manifestations publiques », lesquelles sont définies à l'article 27 et englobent les réunions, les rassemblements et les manifestations organisés « aux fins d'exprimer des opinions, des vues ou une désapprobation au sujet de questions d'ordre politique, économique, social,

⁴ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise, paragraphes 117 à 119.

culturel ou autre ». Il semblerait que le projet de loi s'applique à toute réunion ayant pour but d'exprimer publiquement une opinion quelle qu'elle soit. Or, des manifestations culturelles, sociales ou religieuses pourraient également viser à exprimer une opinion ; dans ces conditions, on ne sait pas si le projet de loi s'y appliquerait.

16. Par ailleurs, l'article 2 du projet de loi dispose que ce dernier n'est pas applicable aux réunions qui sont « tenues en vertu d'une loi distincte ou d'un autre instrument statutaire », sans indiquer expressément par quelles autres lois les réunions peuvent être régies. Etant donné que le projet de loi est censé être une loi générale régissant la liberté de réunion, il conviendrait d'éviter que des réunions puissent relever d'autres lois non précisées. De plus, une telle disposition pourrait être contraire à la règle de prévisibilité de la loi : une personne organisant une réunion ou y participant ne peut déterminer si elle le fait d'une façon conforme à la loi que si elle sait quelles lois régissent les réunions publiques. Cet article devrait contenir des références ou indications précises et concrètes sur ces « autres lois ».

17. Le projet de loi ne contient aucune disposition distincte et concrète sur les contre-manifestations (à l'exception d'une seule mention indirecte, à l'article 15-3) non plus que sur les réunions spontanées. Des articles spécifiques devraient être consacrés à ces deux types de réunions, conformément aux Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise.

18. Le droit à la liberté de réunion pacifique doit être exercé également par tous. La loi bulgare mentionne le droit constitutionnel des citoyens de la République de Bulgarie, des ressortissants étrangers et des apatrides de tenir des réunions pacifiques⁵ (article 1 paragraphe 2). Cela est compatible avec le droit international des droits de l'homme et avec les Lignes directrices⁶. Il est recommandé de compléter cette disposition du projet de loi en précisant que les enfants et les autres personnes qui ne jouissent pas de leur pleine capacité juridique peuvent tenir des réunions pacifiques⁷.

19. Les Lignes directrices précisent que le droit d'organiser et de tenir des réunions est exercé tant par des personnes physiques que par des personnes morales⁸. L'article 3-1 met ce principe en application en approuvant l'organisation et la tenue de réunions par des citoyens, des partis politiques, des mouvements et d'autres organisations de citoyens.

20. L'article 3-2, d'une manière générale satisfaisant, énonce les restrictions pouvant être apportées à la liberté de réunion exactement comme elles le sont à l'article 11-2 de la CEDH.

21. Il y a lieu de se féliciter que le projet de loi bulgare souligne le fait que la participation des citoyens à des réunions est libre et volontaire et qu'ils ne peuvent pas être poursuivis ni punis pour avoir organisé des réunions ou y avoir pris part (article 5). L'article 23 dispose que chaque organisateur ou participant est responsable des dommages qu'il a causés de propos délibéré

⁵ Le projet de loi, comme la Constitution bulgare (voir par. 3), emploie le terme de « citoyen ». Dans l'avis rendu sur la Constitution bulgare (CDL-AD(2008)009), la Commission de Venise s'était dite préoccupée par ce qui apparaissait être une restriction aux droits fondamentaux, mais avait accepté l'explication fournie par les autorités bulgares selon laquelle « le terme de 'citoyen' s'entend de toutes les personnes auxquelles la présente Constitution s'applique » et, par conséquent, ce terme doit être interprété comme signifiant « toute personne », sauf dans les cas où il est utilisé avec l'adjectif « bulgare ». La Commission de Venise n'en avait pas moins exprimé le vœu que le terme de « citoyen » soit remplacé par l'équivalent de « toute personne » à l'occasion d'une future révision de la Constitution. Pour les mêmes raisons, la Commission de Venise considère que le terme de « citoyen » devrait être modifié dans le projet de loi à l'examen.

⁶ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise, paragraphe 53.

⁷ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise, paragraphes 55, 57.

⁸ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise, paragraphe 51.

pendant le cours de la manifestation publique. Il est recommandé, conformément aux Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise⁹, d'élargir cette disposition en précisant que les organisateurs ne peuvent pas être tenus pour responsables des actions commises par des participants ou des membres du service d'ordre de la manifestation qui n'auraient pas respecté les instructions reçues et qu'en aucun cas l'organisateur d'une réunion légale et pacifique ne peut être considéré comme responsable des perturbations causées par autrui.

B. Organisation et déroulement d'une manifestation publique

22. Le projet de loi n'indique pas s'il est indispensable d'avoir un « organisateur », bien qu'au vu des droits et obligations prévus pour l'organisateur, l'on puisse présumer que tel est le cas. Cela devrait être précisé. On ne sait pas non plus quelle est la différence entre le rôle de l'« organisateur » et celui du « responsable » lorsqu'un responsable est désigné, et cela devrait également être précisé. En outre, il semble nécessaire de prévoir des dispositions plus précises dans les cas où l'organisateur est une personne morale (parti ou mouvement de citoyens ..., cf. article 19-2). A cet égard, il conviendrait d'insérer dans le texte de la loi le membre de phrase « ou un représentant des organisateurs ».

23. L'article 7-1 énonce que les réunions peuvent être tenues à n'importe quel moment de la journée sauf entre 22 heures et 6 heures. On pourrait présumer qu'il s'agit là d'une disposition législative générale interdisant les réunions à certains moments de la journée, mais l'article 7-2 explique que cette restriction ne joue pas lorsque, pour des raisons tenant à la nature de la manifestation en question, elle peut se tenir à n'importe quel moment de la journée dès l'instant que cela ne trouble pas l'ordre public. En dépit du paragraphe 2, on peut se demander si cette restriction peut être considérée comme proportionnée. A la différence de l'article 14, l'article 7 ne renvoie pas à l'article 3-2. Il n'est pas certain que cela soit conforme à l'article 11 de la CEDH. Il est donc recommandé de retirer cette disposition et de décider au cas par cas du moment de la journée auquel une réunion ne peut pas se tenir¹⁰.

24. Les articles 8 et 9 du projet réglementent les droits et obligations de l'organisateur d'une réunion. Conformément aux normes internationales pertinentes, ces dispositions pourraient également prévoir que les enfants et les personnes qui ne jouissent pas de leur pleine capacité juridique autres que les enfants peuvent figurer au nombre des organisateurs, sous certaines conditions (âge minimal et/ou consentement des parents ou du tuteur).

25. L'article 8-2-2 requiert de l'organisateur qu'il s'identifie et, lorsqu'il s'agit d'une organisation, qu'elle fournisse à l'avance des renseignements détaillés sur l'objectif et les modalités de la réunion et l'heure approximative à laquelle elle doit s'achever. L'obligation de fournir ces renseignements (s'ils sont connus) peut être assimilée à une restriction qui n'est rapportée, dans le projet de loi, à aucune des restrictions autorisées par l'article 11-2 de la CEDH.

26. En ce qui concerne la règle énoncée à l'article 8-2-3 selon laquelle l'organisateur « prend les dispositions voulues pour faire en sorte que les participants à la manifestation publique respectent la législation et les règles concernant la protection de l'ordre public », il devrait être précisé qu'il ne s'agit pas d'imposer à l'organisateur la charge ou la responsabilité du maintien de l'ordre. Comme il est indiqué au paragraphe 159 des Lignes directrices, « *[d]ans certaines circonstances, il peut être légitime de faire aux organisateurs obligation d'encadrer leur réunion pour qu'elle se déroule sans incident. Toutefois, une telle obligation devrait être imposée uniquement à la suite d'une évaluation spécifique et elle ne devrait jamais l'être de façon automatique, ce qui irait à l'encontre du principe de proportionnalité. L'obligation d'encadrement*

⁹ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise, paragraphe 161.

¹⁰ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise, paragraphe 83.

ne diminue en rien l'obligation positive incombant à l'Etat de prévoir un dispositif policier suffisant. Le service d'ordre n'est pas destiné à se substituer à la police, qui conserve la responsabilité générale de l'ordre public. »

27. Les articles 9 et 10 prévoient la désignation ainsi que les droits et obligations d'un responsable de la manifestation publique. Cette règle n'est pas nécessaire, car elle limite à une seule personne l'exercice des droits et obligations des organisateurs. Par ailleurs, l'article 9-3 (« Le responsable ouvre, préside et clôt la réunion ») semble devoir affecter les modalités d'exercice du droit de réunion pendant la réunion, car c'est aux participants à désigner librement entre eux la personne qui ouvre, préside et clôt la réunion.

28. La disposition de l'article 10-2 manque de clarté. Le responsable est-il « l'organe » des autorités ou de la police ? Dans l'affirmative, quelle « procédure » applique-t-il ? Quelles sont les règles de contrôle judiciaire applicables et dans quelles conditions doit-il répondre d'actes illicites ?

29. L'article 11 énonce les droits et obligations des participants. Le libellé de l'article 11-1 fait double emploi avec celui de l'article 5. Le texte pourrait être reformulé de façon à indiquer que tout participant à une réunion a le droit de mettre fin à tout moment à sa participation pendant que la réunion se déroule.

30. Le cinquième alinéa de l'article 11-2 interdit de bloquer l'accès aux bâtiments, constructions et autres parties du lieu où se tient la manifestation publique ou situés à proximité immédiate, ainsi que la sortie de ces locaux. Cette interdiction générale est excessive, car elle méconnaît toute considération de sûreté ou de santé publiques ainsi que les droits ou libertés d'autrui. D'une façon générale, on peut dire que la tenue d'une manifestation publique peut causer des désagréments à une partie du public et que cela doit être toléré dans une mesure raisonnable. Il est donc recommandé de retirer cette disposition et de décider d'imposer des restrictions au cas par cas.

31. L'article 11-3-3, qui énonce l'interdiction faite aux participants de porter des masques, doit être reformulé de façon à indiquer qu'il doit être possible pour les autorités compétentes de trancher au cas par cas la question de savoir s'il convient d'interdire les masques dans certaines réunions, en fonction du risque que peuvent faire courir telle ou telle réunion et ses participants. Cette décision doit respecter le principe de proportionnalité.

32. Les obligations faites aux autorités compétentes et au ministère de l'Intérieur (articles 12 et 13) de prévoir un dispositif policier et la présence d'un représentant peuvent ne pas être nécessaires dans le cas de réunions attirant très peu de participants et ne faisant courir aucune menace de trouble ou d'incident, toutes choses qui sont traitées dans le projet de loi (voir également l'observation relative à l'article 27-3 plus loin).

C. Restrictions concernant l'organisation et la tenue de manifestations publiques

33. Cet article énonce la règle du respect du principe de proportionnalité lorsqu'il s'agit des restrictions à apporter concernant l'organisation et la tenue de manifestations et, en particulier, établit un lien entre ces restrictions et l'article 3 du projet de loi, qui reprend les dispositions de l'article 11-2 de la CEDH. C'est une disposition opportune.

34. L'article 15-1 prévoit que les autorités compétentes peuvent proposer aux organisateurs un changement de date et de lieu pour la manifestation publique. Aux termes des Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise, « les restrictions apportées aux réunions doivent être communiquées par écrit, et notamment s'accompagner d'une brève explication de

*la raison de chaque restriction*¹¹ ». Ni la règle de la communication écrite ni celle de l'explication ne se trouvent actuellement dans le projet de loi. Il est vivement recommandé d'ajouter ces dispositions.

35. Le projet de loi prévoit une proposition de changement d'heure et de lieu de la manifestation publique, en cas de besoin, mais ne contient aucune disposition concernant la réaction requise de l'organisateur à ce sujet. Il est recommandé d'ajouter une disposition faisant obligation à l'organisateur de notifier par écrit le changement d'heure et de lieu aux autorités.

36. En ce qui concerne les réunions simultanées, le projet de loi applique le principe de l'ordre d'arrivée des demandes, ce qui est compatible avec les normes internationales des droits de l'homme et les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise, sous réserve toutefois que les ressources en matière de police soient insuffisantes pour contrôler les deux réunions, étant donné que, comme il est indiqué dans les Lignes directrices, « *les réunions simultanées apparentées doivent être organisées de façon à se tenir à portée de vue et de son de leur cible pour autant que l'une ne perturbe pas physiquement l'autre* »¹². L'interdiction de tenir une manifestation publique sur le même lieu et à la même heure qu'une autre manifestation publique serait une réponse disproportionnée, à moins qu'il n'apparaisse clairement et objectivement que les deux manifestations ne peuvent pas être surveillées d'une manière appropriée dans le cadre des compétences de police de l'Etat. Cette condition devrait donc être ajoutée.

37. Les autorités doivent proposer qu'en cas d'incompatibilité, les organisateurs qui ont soumis leur notification en dernier soient tenus de choisir un autre lieu ou une autre heure pour leur manifestation (article 15-3). Il est recommandé d'ajouter que les autorités doivent elles aussi présenter par écrit leur proposition, assortie d'une explication.

38. En cas de désaccord entre les autorités compétentes et les organisateurs au sujet du changement, il importe de ménager aux organisateurs la possibilité de contester cette décision ou de donner des précisions sur la question devant une autorité compétente, y compris un tribunal. Le projet de loi devrait le mentionner expressément.

D. Interdiction de tenir une manifestation publique

39. Il est nécessaire que le processus de prise de décision et d'examen soit équitable et transparent. L'article 18 prévoit que la notification présentée dans les délais fixés fait l'objet d'un examen. L'article 16 dispose que la manifestation est interdite en fonction de *données irréfutables*. Toutefois, il n'énonce aucune définition précise de l'expression « données irréfutables » et l'on ne sait pas non plus comment l'autorité compétente a accès à ces données. Le projet de loi bulgare ne contient aucune disposition sur la coopération avec l'organisateur de la manifestation et les autres parties intéressées, la communication avec l'organisateur en ce qui concerne les sujets de préoccupation ou la possibilité pour l'organisateur de répondre aux préoccupations exprimées¹³. Afin de favoriser des liens de coopération entre les organisateurs et les autorités et d'éviter l'imposition de restrictions arbitraires et inutiles, il est recommandé d'ajouter des dispositions au projet de loi, notamment en précisant les objectifs susvisés.

¹¹ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise, paragraphe 106.

¹² Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise, paragraphe 102.

¹³ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise, paragraphe 104.

40. L'article 16-1-7 prévoit l'interdiction de la réunion « lorsque la notification a été présentée en dehors des délais fixés par la présente loi ». Cette interdiction est excessive et devrait être supprimée (voir également les observations sur l'article 18-2 plus loin). Le projet de loi doit prévoir la possibilité de tenir des réunions spontanées non soumises à une notification préalable.

41. L'article 16-2 prévoit l'interdiction de la manifestation publique si l'organisateur n'a pas annoncé de mesures adéquates pour garantir l'ordre public et protéger la vie et la santé des participants et des autres personnes. Cette disposition semble excessive pour deux raisons : en premier lieu, sans qu'il soit question d'exclure ou d'annuler les responsabilités des organisateurs, c'est à l'Etat qu'incombe l'obligation positive d'assurer activement la protection des réunions pacifiques et légales. En second lieu, le terme « adéquation » (des mesures) peut être interprété d'une manière subjective par les autorités. Il est recommandé en outre de mettre en place un processus de coopération entre l'organisateur et les autorités de manière à ménager à l'organisateur la possibilité d'améliorer le cadre dans lequel se déroulera la réunion.

42. L'article 16-3 prévoit l'interdiction de tenir des réunions dans une « zone délimitée » autour des bâtiments de l'Assemblée nationale, de la Présidence et du Conseil des Ministres, ainsi qu'à « proximité immédiate » d'installations militaires et autres installations relevant de la défense nationale, des tribunaux et locaux de l'appareil judiciaire, du ministère de la défense, des établissements de santé et des établissements pénitentiaires. Le même raisonnement que dans le cas de l'interdiction générale concernant l'heure d'une réunion s'applique à la question du lieu où elle se tiendra. Aux fins de l'évaluation de chaque cas particulier, les dispositions de l'article 3-2, qui reproduisent celles de l'article 11-2 de la CEDH, fournissent des éléments suffisants pour décider des restrictions à imposer aux réunions, notamment ce en qui concerne le lieu où elles doivent se tenir.

43. L'interdiction de tenir des manifestations publiques sur des routes nationales ou au niveau d'aménagements routiers, de tunnels et de ponts visés à l'article 16-3-4 de la Loi bulgare sur les routes semble faire problème, car des réunions pourraient être tenues sur des routes également pour des raisons spécifiques (il pourrait s'agir, par exemple, de manifestations contre la circulation – voir, par ex. CEJ dans l'affaire Schmidberger ; manifestations contre la construction d'un tunnel).

44. L'interdiction visée à l'article 16-6 pourrait s'avérer trop restrictive. Tout dépend de l'interprétation donnée aux mots « lieu habité ». Une manifestation d'agriculteurs qui amènent quelques animaux serait-elle en soi illégale ?

E. Notification : contenu et questions de procédure

45. L'article 18 soulève un certain nombre de questions. Tout d'abord, le par. 1) (« Une manifestation publique ne peut se tenir que si l'autorité compétente en a été avisée par écrit ») semble excessif car il exclut *a priori* les réunions spontanées. Cette conclusion est corroborée par l'article 21-2-1, qui précise qu'il peut être mis fin à une réunion si elle se déroule sans notification. C'est la raison pour laquelle les réunions spontanées devraient faire l'objet d'une réglementation distincte dans le projet de loi. Par ailleurs, il peut être dérogé à la règle de la notification préalable dans le cas des manifestations réunissant un nombre de participants qui ne dépasse pas un seuil fixé par la loi.

46. Il conviendrait de modifier l'article 18-2 afin d'assurer une plus grande flexibilité : la notification devrait pouvoir être présentée « en principe dans les cinq jours ouvrés précédant la réunion » et il y aurait lieu de supprimer du texte la disposition selon laquelle elle ne peut pas être présentée « plus de 20 jours avant » la manifestation (si l'intention d'organiser une réunion est communiquée aussitôt que possible, cela ne peut qu'aller dans le sens des intérêts des autorités et favoriser le déroulement de la réunion dans de bonnes conditions de sécurité).

47. On peut se demander pourquoi la notification d'une manifestation publique doit être présentée en commun s'il y a plusieurs organisateurs (article 18-2), alors que les organisateurs ont déjà signé cette notification (article 19-1).

48. S'agissant de la procédure de notification, l'autorité compétente n'est pas clairement identifiée. De ce fait, il n'est pas possible d'évaluer précisément la disposition de l'article 18-3 selon laquelle les manifestations doivent être notifiées aux autorités compétentes de tous les secteurs/districts le long de l'itinéraire prévu. Cette disposition pourrait déboucher sur un processus de notification lourd et bureaucratique que désapprouvent les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise¹⁴.

49. Il est vivement recommandé d'ajouter une disposition qui enjoigne à l'autorité compétente de délivrer un reçu confirmant expressément que les organisateurs de la réunion ont rempli leurs obligations en matière de notification¹⁵.

50. La transmission par l'autorité compétente d'une copie de la notification et l'enregistrement de cette notification dans un journal spécial selon l'ordre chronologique (article 19, paragraphes 3 et 4) sont les bienvenus sur les plans de la transparence et de la sécurité juridique.

51. Il y a lieu de se féliciter que l'autorité compétente doive examiner une notification dans les 48 heures suivant sa réception et dans l'ordre dans lequel les notifications sont reçues, afin d'éviter toute discrimination (article 20-1).

52. Conformément aux Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise, l'article 20-3 dispose qu'au cas où l'autorité compétente n'aurait pas décidé dans un délai de 48 heures d'interdire la tenue d'une manifestation publique, les organisateurs ont le droit de tenir cette dernière à l'heure et dans les conditions énoncées dans la notification¹⁶. C'est là une disposition positive.

53. L'autorité compétente fait immédiatement savoir à l'organisateur si la manifestation publique est autorisée ou interdite (article 20-2). En cas d'interdiction, l'organisateur doit être avisé par le biais d'un arrêté motivé pris par l'autorité compétente dans un délai de 48 heures. Il est recommandé de prescrire en outre que cette décision soit publiée sous une forme écrite et, de plus, soit rendue publique d'une manière appropriée (sur un site web spécial, par exemple). Le public peut ainsi avoir accès à des informations fiables au sujet des manifestations se tenant dans le domaine public¹⁷.

54. Il est vivement recommandé d'ajouter des dispositions qui permettent d'identifier les autorités compétentes dans le cadre du processus de notification et des actions ultérieures, afin de garantir la transparence et la sécurité juridique de ce processus et de ces actions.

55. Le projet de loi (article 20-5) prévoit la possibilité de faire appel de la décision d'interdiction d'une manifestation publique devant le tribunal administratif compétent dans un délai de trois jours suivant la réception de ladite décision. Les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise recommandent l'octroi d'un recours effectif combinant un contrôle

¹⁴ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise, paragraphe 92.

¹⁵ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise, paragraphe 94.

¹⁶ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise, paragraphe 96.

¹⁷ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise, paragraphe 107.

administratif et un contrôle judiciaire, et non pas simplement devant le tribunal administratif¹⁸. De plus, un organisateur doit avoir la possibilité d'engager une action en justice non seulement contre l'interdiction d'une manifestation publique, mais aussi contre les restrictions imposées à cette manifestation.

56. Il est donc recommandé de reformuler les dispositions concernant les actions en justice, en se concentrant plus particulièrement sur les contrôles administratif et judiciaire dans le cas à la fois d'une interdiction d'une manifestation publique et de l'imposition de restrictions à cette manifestation.

57. Les délais prévus à l'article 20 pourraient s'avérer trop stricts. Il est positif que la loi prévoit la prise d'une décision avant la manifestation, mais il n'est pas réaliste d'escompter qu'un tribunal puisse rendre une décision motivée dans un délai de 24 heures dans le cas où un recours serait formé, par exemple, un vendredi après-midi. Il pourrait être nécessaire de prendre des mesures conservatoires. Dans la plupart des cas, une décision définitive ne peut être rendue qu'après la date prévue pour la manifestation. D'autre part, un délai de trois jours peut être beaucoup trop court aux fins d'un recours effectif. Il est souvent impossible de trouver en l'espace de quelques heures une personne pouvant fournir des conseils juridiques.

F. Dispersion d'une manifestation

58. Les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise soulignent que la dispersion d'une réunion doit être une mesure à prendre en dernière extrémité. De plus, la dispersion ne doit intervenir que si les forces de l'ordre ont pris toutes les mesures raisonnables pour protéger la réunion contre tout danger et s'il existe une menace imminente de violence¹⁹.

59. L'article 21-2-1 du projet de loi énonce qu'une manifestation publique doit être dispersée si elle se déroule sans notification préalable. Cette disposition est contraire aux principes d'admissibilité et de nécessité des réunions spontanées et, de ce fait, doit être retirée. Il n'est pas certain que le seul fait qu'une manifestation publique soit interdite doive entraîner sa dispersion. En fait, les Lignes directrices indiquent que *« [si] l'organisateur ne respecte pas ou refuse de respecter les conditions préalables à la tenue d'une réunion (notamment des prescriptions valides en matière de notification et les restrictions nécessaires et proportionnées imposées pour des raisons fixées par la loi), il est passible de poursuites judiciaires. Toutefois, les services de police devraient se montrer accommodants envers des réunions de ce genre dans toute la mesure possible. Si une réunion à laquelle doivent participer un petit nombre de personnes est organisée, mais qu'au jour dit, elle accueille un nombre beaucoup plus important de participants que prévu, les services de police devraient la laisser se tenir et la considérer comme légale dès l'instant qu'elle reste pacifique. »*

60. L'article 21-2-3 dispose que la manifestation publique doit être dispersée si elle trouble l'ordre public [...]. Les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise considèrent que les actes de violence commis par un petit nombre de participants ne sont pas une raison suffisante pour disperser une réunion²⁰. En conséquence, cette disposition devrait être reformulée, par exemple en insérant le membre de phrase « un nombre ou un pourcentage important de participants à la réunion », à la place du seul mot « participants ».

¹⁸ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise, paragraphe 108 et suiv.

¹⁹ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise, paragraphe 137 et suiv.

²⁰ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise, paragraphe 139.

61. Aux termes de l'article 21-4, l'organisateur avise les participants et prend des dispositions pour assurer le maintien de l'ordre. Conformément aux Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise, il est nécessaire d'informer de façon claire et audible l'organisateur et les participants avant toute intervention de la police²¹. Rien ne garantit que l'organisateur aura toujours la possibilité de donner un ordre clair et audible de dispersion et le matériel pour le faire. C'est plutôt l'autorité compétente qui devrait être chargée de donner un tel ordre.

62. L'article 21-5 requiert la dispersion immédiate des participants une fois la manifestation publique close. Les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise recommandent de laisser aux participants un délai raisonnable pour se disperser avant toute intervention²². Il est donc recommandé d'ajouter que les participants à une manifestation doivent disposer d'un délai raisonnable et suffisant pour se disperser, ainsi que d'un itinéraire clair et sûr pour le faire.

63. Il est positif que l'article 21-7 prévoit la possibilité pour l'organisateur de former un recours contre l'ordre de dispersion. Là encore, il conviendrait de reformuler le texte en ce qui concerne les contrôles administratif et judiciaire.

G. Filmage

64. L'article 22-2 prévoit la possibilité pour l'autorité compétente de faire filmer la manifestation « lorsqu'existe un risque grave de trouble de l'ordre public » (par.1). Aux termes des Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise, « *pendant les réunions publiques, l'enregistrement photographique ou en vidéo des participants par la police est admissible. Toutefois, si la surveillance de particuliers dans un lieu public à des fins d'identification ne porte pas nécessairement atteinte à leur droit au respect de la vie privée, l'enregistrement de données de ce genre et le traitement systématique ou le caractère permanent de l'enregistrement peuvent donner lieu à des atteintes à la vie privée. De plus, l'enregistrement photographique ou en vidéo des réunions aux fins de collecte d'informations peut décourager les particuliers d'exercer leur droit à la liberté de réunion pacifique et ne devrait donc pas être systématique.* » Il est positif que la surveillance par les services de police et le filmage de la manifestation ne soient autorisés qu'en cas de grave menace à l'ordre public et que l'organisateur doive être informé de ces mesures. Il est toutefois recommandé d'ajouter le mot « immédiatement » au sujet de la nécessité d'informer l'organisateur et de préciser que les enregistrements doivent être utilisés de façon pleinement conforme aux normes régissant le stockage et le traitement des données à caractère personnel.

H. Responsabilité

65. Il conviendrait de clarifier l'article 23 en énonçant que « Chaque participant(e) n'est responsable que des dommages qu'il ou elle a causés de propos délibéré pendant la tenue de la réunion ». Les organisateurs ne peuvent pas être tenus pour responsables si, alors qu'ils avaient déployé des efforts raisonnables pour prévenir la violence spontanée, ils ont perdu le contrôle de la situation (ils ont fait preuve de la diligence voulue s'agissant d'empêcher les participants de troubler l'ordre public). Leur responsabilité ne peut pas être engagée pour les actions commises par des tiers et ils ne peuvent être tenus pour responsables des actes de violence sporadiques commis par les participants ou par des non-participants. Les en tenir responsables serait une réponse disproportionnée car ce serait leur imputer la responsabilité d'actes individuels qui ne faisaient pas partie du plan de la manifestation et qui ne pouvaient pas être raisonnablement prévus. Par ailleurs, il devrait être précisé que, par exemple, la

²¹ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise, paragraphe 140.

²² Ibid.

responsabilité des participants à des réunions illégales n'est pas engagée lorsqu'ils ignoraient au départ que la réunion était illégale. Les passants se trouvant pris à leur corps défendant au milieu de manifestations illégales ne devraient pas voir leur responsabilité engagée.

I. Enquête sur l'emploi de la force par la police

66. Les articles 26 et 27 devraient comporter également des dispositions sur la nécessité de conduire avec diligence des enquêtes approfondies sur l'emploi illicite de la force par la police pendant les réunions, notamment au cours de leur dispersion, ainsi que, s'il y a lieu, d'engager des poursuites ultérieures.

V. **Conclusions**

67. Le projet de loi bulgare sur les réunions, les rassemblements et les manifestations donne clairement expression à trois principes fondamentaux : la présomption en faveur de la tenue de réunions, l'obligation qui incombe à l'Etat de protéger les réunions pacifiques, et la proportionnalité. Cela est conforme aux normes européennes et internationales. De plus, ce projet de loi présente certains éléments positifs, tels que la brièveté du délai laissé aux autorités pour prendre leur décision et la présomption selon laquelle, en cas de non-réponse de leur part, la réunion peut se tenir.

68. Le projet de loi n'en présente pas moins des défauts, qui tiennent en particulier au fait qu'il cherche à réglementer l'exercice du droit de réunion d'une façon très détaillée.

69. La Commission de Venise recommande de lui apporter les principales modifications ci-après :

- Il conviendrait de remplacer les termes « réunions, rassemblements et manifestations » par « réunions pacifiques » et de supprimer les dispositions vagues de l'article 2 ;
- Les contre-manifestations et les réunions spontanées devraient être expressément autorisées ;
- Il faudrait supprimer les interdictions générales concernant l'heure des réunions, le fait de bloquer l'accès aux bâtiments, constructions et autres parties du lieu où se tient la manifestation publique ou situés à proximité immédiate, ainsi que la sortie de ces locaux, le port de masques et la tenue de réunions dans certaines zones délimitées ;
- L'interdiction de tenir une réunion en l'absence de notification préalable devrait être supprimée ;
- Les délais de notification devraient être rendus plus flexibles ;
- Les « autorités compétentes » devraient être identifiées ;
- Le contrôle judiciaire des décisions d'interdiction d'une réunion ou de modification de l'heure et du lieu devrait être possible ;
- La dispersion d'une réunion et des participants devrait être une mesure prise seulement en dernière extrémité.

70. La Commission de Venise demeure à la disposition des autorités bulgares.