



Strasbourg, Varsovie, le 8 juin 2010

CDL-AD(2010)016
Or. anglais

Avis n° 574/2010

Avis BIDDH-n° : FoA-BiH/158/2010

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

AVIS CONJOINT

RELATIF A LA LOI DU CANTON DE SARAJEVO
SUR LES REUNIONS PUBLIQUES

(BOSNIE-HERZEGOVINE)

préparé par

LA COMMISSION DE VENISE
et
l'OSCE/BIDDH

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 83^e session plénière
(Venise, 4 juin 2010)

sur la base des observations de

M. Wolfgang HOFFMANN-RIEM (Membre, Allemagne)
M. Kaarlo TUORI (Membre, Finlande)
Le Groupe consultatif de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion

SOMMAIRE

I.	Introduction	3
II.	Résumé	3
III.	Normes européennes et internationales concernant la liberté de réunion pacifique.....	4
IV.	Observations générales	6
V.	Contexte juridique et compétence législative	7
VI.	Analyse de la loi	8

I. Introduction

1. Dans une lettre du 24 mars 2010, M. Zeljko Mijatovic, ministre de l'Intérieur du canton de Sarajevo, en Fédération de Bosnie-Herzégovine, a sollicité l'avis des experts de la Commission de Venise, conjointement avec l'OSCE/BIDDH, concernant la loi du canton de Sarajevo sur les réunions publiques (CDL(2010)036).

2. MM. Wolfgang Hoffmann-Riem et Kaarlo Tuori ont été les rapporteurs pour la Commission de Venise. Ils ont travaillé en concertation avec le Groupe consultatif de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion.

3. Le présent avis, préparé sur la base des commentaires soumis par les experts susnommés, a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 83^e session plénière (Venise, 4 juin 2010).

II. Résumé

4. La loi examinée contient des déclarations de principe positives sur la liberté de réunion, ce dont la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se félicitent. Toutefois, elle devrait refléter davantage la présomption en faveur de la tenue de réunions. Elle devrait aussi réglementer de manière moins détaillée les conditions d'exercice du droit de réunion garanti par la Constitution, en particulier lorsque cet exercice ne menace nullement l'ordre public et lorsqu'en réalité aucune intervention de l'Etat ne serait nécessaire.

5. La loi présente un certain nombre d'insuffisances et son application pourrait entraîner des violations du droit de réunion garanti par la Constitution et la CEDH. A cet égard, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH formulent les recommandations essentielles ci-après :

- La rédaction d'une loi-type devrait de préférence inclure la Fédération de Bosnie-Herzégovine et devrait être ouverte à tous les cantons. Elle devrait aussi garantir la coopération et la coordination entre tous les cantons de la Fédération ;

- Les définitions énoncées dans la loi devraient être moins nombreuses et leur contenu devrait être révisé ;

- Par principe, tout espace public devrait être considéré comme pouvant accueillir une réunion publique. Si nécessaire, la loi peut admettre certaines exceptions spécifiques ;

- La discrimination entre les nationaux et les non-ressortissants devrait être abandonnée ;

- Une disposition devrait être ajoutée concernant les trois principes généraux à respecter dans l'application de la loi : la présomption en faveur de la tenue de réunions, l'obligation pour l'Etat de protéger les réunions pacifiques et la proportionnalité ;

- Les dispositions relatives aux restrictions du droit de réunion pacifique devraient être révisées et permettre une certaine souplesse afin de les mettre en conformité avec le critère de proportionnalité ;

- Les raisons d'interdire ou de disperser une réunion devraient être définies plus étroitement et inclure uniquement une menace pour la sécurité publique ou l'existence d'un danger manifeste et imminent de troubles graves. Seules devraient être poursuivies les personnes qui troublent l'ordre public et qui commettent ou poussent à commettre des actions illégales empêchant une réunion pacifique d'atteindre ses objectifs ;

- La possibilité d'interdire une réunion pacifique en raison de l'absence de notification ou si un seul de ses participants est armé devrait être supprimée ;
- Les tribunaux devraient pouvoir prononcer des injonctions temporaires contre les interdictions ou les restrictions de réunions ;
- Les obligations des organisateurs et des services d'ordre devraient être allégées ; la responsabilité des autorités, en particulier en matière de sécurité publique et de services médicaux, devrait être clairement établie. Les organisateurs ne devraient pas être tenus responsables des dégradations et violations commises par d'autres personnes ;
- Les événements publics à caractère commercial devraient être exclus du champ de cette loi et faire l'objet de dispositions distinctes.

6. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH restent à la disposition des autorités de Bosnie-Herzégovine pour les aider dans leurs efforts en la matière. Il serait souhaitable de pouvoir rencontrer des représentants du Cabinet des Ministres ainsi que les principaux rédacteurs des projets d'amendements de la loi, en vue d'une meilleure compréhension de la manière dont les systèmes administratifs et autres sont appelés à fonctionner.

III. Normes européennes et internationales concernant la liberté de réunion pacifique

7. Les normes européennes et internationales concernant la liberté de réunion découlent principalement de la CEDH¹ et du PIDCP², ainsi que de la jurisprudence correspondante³. Elles ont été présentées et examinées dans plusieurs avis de la Commission de Venise⁴. Ces normes ont aussi été réaffirmées au moyen des engagements politiques de l'OSCE et peuvent être résumées comme suit :

- *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 « conditionnel », et l'Etat peut justifier une atteinte apparente à ce droit. L'article 11(2) de la CEDH autorise expressément des restrictions, à condition que celles-ci, « prévues par la loi, 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 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.*

¹ « Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, 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 prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat ».

² « Le droit de réunion pacifique est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publique, ou les droits et libertés d'autrui. »

³ Divers autres instruments internationaux, tels que la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, sont aussi pertinents dans ce domaine.

⁴ Voir par exemple CDL-AD (2006)034, § 8 ; CDL-AD (2008)025, § 8 ; CDL-AD (2009)035, § 6.

- *L'Etat peut être contraint 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 tout empiètement sur un droit aussi fondamental que le droit de réunion pacifique soit régi par la loi. 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 les concernant 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.*

- *Le public doit savoir quel organe a compétence pour prendre des décisions concernant la réglementation de la liberté de réunion, et ce point doit figurer expressément dans la loi. L'autorité de réglementation doit veiller à ce que le grand public ait un accès suffisant à des informations fiables sur les réunions publiques⁵ ainsi que sur ses procédures et son fonctionnement.*

- *Les autorités de réglementation doivent respecter leurs obligations légales et doivent avoir à répondre de tout manquement – sur la procédure ou le fond – à cet égard. Leur responsabilité doit être évaluée en fonction des principes applicables du droit administratif et du contrôle juridictionnel concernant l'abus de la puissance publique.*

8. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH renvoient aussi à leurs Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion⁶ (ci-après : « les Lignes directrices »), qui reflètent les meilleures pratiques internationales et fournissent en outre des conseils utiles pour la mise en œuvre des législations nationales sur la liberté de réunion pacifique.

9. La Commission de Venise rappelle par ailleurs que la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et l'une des conditions de base de son progrès et de l'épanouissement de chacun.

⁵ Voir, par exemple, la « Déclaration conjointe sur le racisme et les médias du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, du Représentant de l'OSCE sur la liberté des médias et du Rapporteur spécial de l'OEA sur la liberté d'expression ». La Commission des défilés d'Irlande du Nord offre un exemple de bonne pratique : elle publie des informations sur tous les défilés et autres manifestations ayant été notifiés en Irlande du Nord, classés selon la ville où ces événements doivent se tenir. Pour plus de précisions, voir <http://www.paradescommission.org>. Voir aussi, par exemple, les registres tenus par la Police de Strathclyde, en Ecosse, concernant le maintien de l'ordre lors des défilés publics <http://strathclydepoliceauthority.gov.uk/images/stories/CommitteePapers/FullAuthority2009/FA1October2009/item%206%20-%20review%20of%20police%20resources%20deployed%20at%20marches%20and%20parades.pdf>

⁶ CDL-AD(2010)022.

IV. Observations générales

10. Le présent avis porte essentiellement sur le contenu des dispositions de la loi examinée, la loi du canton de Sarajevo sur les réunions publiques (ci-après : « la loi »). La manière dont la loi est et sera appliquée en pratique par les autorités administratives compétentes, la police et la justice n'est pas examinée. Il convient cependant de souligner que la manière dont la loi est interprétée et mise en œuvre est d'une grande importance pour sa conformité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme. A cet égard, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH souhaitent rappeler que le droit de réunion pacifique ne doit pas être interprété de façon restrictive mais que tel doit être le cas en revanche de toute restriction qui lui est apportée, et qu'en règle générale les droits doivent être « pratiques et effectifs », non pas « théoriques ou illusoires »⁷.

11. La législation nationale relative à la liberté de réunion devrait donc énoncer clairement trois grands principes :

- la présomption en faveur de la tenue de réunions ;
- l'obligation pour l'Etat de protéger les réunions pacifiques ;
- la proportionnalité⁸.

12. L'esprit de la loi considérée ne semble pas refléter suffisamment ces principes. Les objectifs légaux des restrictions énumérés à l'article 5 §1 de la loi sont quasiment identiques à ceux de l'article 11 §2 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), ce qui est un point positif. Cependant, les restrictions concrètes énoncées dans plusieurs dispositions de la loi ne reflètent pas toujours suffisamment ces objectifs. En l'absence de mesures de sensibilisation et d'une formation adéquate des autorités et de la police, il existe un risque que la loi soit le plus souvent lue de manière restrictive. Il est donc recommandé d'ajouter une disposition sur les trois principes généraux à respecter dans l'application de la loi, tels qu'ils sont mentionnés ci-dessus.

13. Par ailleurs, la loi manque de cohérence et couvre des domaines qui ne relèvent pas à proprement parler d'une loi sur les réunions publiques. Par exemple, les articles 17-24 se trouvent dans la Partie II relative aux réunions pacifiques, alors qu'il est indiqué dans les articles 31 et 34 qu'ils s'appliquent aussi aux événements publics et à d'autres types de rassemblements. Si des normes visent tous les types de rassemblements, elles devraient figurer parmi les Dispositions générales de la Partie I. Cela vaut aussi pour l'interdiction des armes et des uniformes en général (article 19 §§8-9) et, plus spécifiquement, pour les « surveillants » (article 21 §7).

14. A ce sujet, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH rappellent que les uniformes et tenues analogues ne devraient pas être interdits en soi, puisque le port de telles tenues peut légitimement être utilisé comme mode d'expression et relève donc de la liberté d'opinion. Par conséquent, il devrait être indiqué sans équivoque que les uniformes et autres signes distinctifs ne sont interdits que s'ils sont utilisés comme un moyen « d'appeler ou d'inciter au conflit armé, etc. ».

15. Les activités commerciales et autres qui ne sont pas couvertes par la liberté d'expression ne devraient pas être incluses dans la loi mais plutôt faire l'objet d'une réglementation plus large que celle des réunions publiques.

16. Enfin, la formulation de la loi dans son ensemble manque de précision et certains termes ne sont pas définis, de sorte qu'il est difficile de les interpréter. Un certain nombre des définitions fournies doivent donc être affinées.

⁷ Voir CDL-AD(2006)034, Avis sur la loi relative à la liberté de réunion en Azerbaïdjan, § 5.

⁸ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion pacifique (voir CDL(2009)062, § 24).

V. Contexte juridique et compétence législative

17. La liberté de réunion pacifique est garantie par l'article 1 §9 de la Constitution de Dayton de la Bosnie-Herzégovine et par l'article 2, Chapitre II de la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine.

18. D'après l'article III §3.a) de la Constitution de Dayton, « *Toutes les fonctions et compétences gouvernementales qui ne sont pas expressément assignées dans la présente Constitution aux institutions de la Bosnie-Herzégovine relèvent des institutions des Entités* ». L'article III §1, relatif aux compétences exclusives des institutions de la Bosnie-Herzégovine, n'inclut aucune disposition concernant la réglementation de la liberté de réunion. D'un autre côté, le paragraphe 2 de cet article, relatif aux responsabilités des Entités, dispose que « *les Entités garantissent un environnement sûr pour toutes les personnes relevant de leur juridiction, par le biais de forces civiles de maintien de l'ordre opérant en conformité avec les normes reconnues internationalement et dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnus internationalement et mentionnés dans l'article II ci-dessus, et en prenant toutes les mesures appropriées* » (alinéa c). Il appartient donc aux Entités de réglementer la liberté de réunion pacifique.

19. Pour ce qui concerne la répartition des compétences entre la Fédération et les cantons, régie par le Chapitre III de la Constitution de la Fédération, les compétences résiduelles relèvent des cantons (article 4). D'après l'article 2 du Chapitre III de la Constitution de la Fédération, « *la garantie et la mise en œuvre des droits de l'homme* » sont une responsabilité conjointe de la Fédération et des cantons. On peut considérer que ces responsabilités conjointes incluent la législation sur les réunions pacifiques. L'article 4 a), qui attribue « *l'établissement et le contrôle des forces de police* » à la compétence exclusive des cantons, ne va pas à l'encontre de cette conclusion. L'activité législative sur les réunions publiques ne concerne pas l'établissement ou le contrôle des forces de police, mais les compétences et responsabilités de ces forces.

20. L'article 3 §1 du Chapitre III de la Constitution de la Fédération prévoit que les compétences conjointes, selon le cas, « *peuvent être exercées conjointement ou séparément, ou par les cantons sous la coordination du Gouvernement fédéral* ». Les cantons doivent se concerter entre eux ainsi qu'avec le Gouvernement fédéral. Une coopération est donc demandée, mais elle peut s'exercer suivant des modalités diverses.

21. La coopération est obligatoire dans les Etats fédéraux. Cela vaut à la fois pour l'exercice des compétences exécutives et législatives. Pour ces dernières, il existe une distinction fondamentale entre deux options : les lois-cadres et les lois-types.

22. Une loi-cadre est une loi fédérale qui définit des principes et des objectifs dans un domaine donné. Le législateur fédéral doit éviter toute réglementation trop détaillée et laisser une marge de liberté suffisante aux législateurs des entités, lesquels doivent alors légiférer dans les limites de cette marge de liberté. Une loi-cadre est contraignante pour les entités fédérées, au sens où leur législation doit y être conforme. Puisqu'elles font peser une limitation sur les législateurs des entités fédérées, les lois-cadres doivent être prévues par la Constitution fédérale.

23. Une loi-type est un projet de texte législatif ordinaire relatif à un domaine où les entités jouissent d'une compétence législative exclusive ou conjointe. Elle peut être rédigée par la Fédération ou par tout ou partie des entités ou par la Fédération avec tout ou partie des entités, pourvu que le processus de rédaction soit ouvert aux unités de l'Etat qui souhaitent y participer. Elle n'est donc pas nécessairement rédigée par un législateur compétent et elle est non contraignante. Il n'est donc pas nécessaire qu'elle soit prévue par la Constitution. Bien qu'une loi-type soit non contraignante, les entités ont souvent avantage à en respecter les principes et à s'en écarter uniquement sur les questions peu importantes ou si cela semble absolument nécessaire.

24. L'article 3 §1 du Chapitre III de la Constitution de la Fédération ne prévoit pas l'existence de lois-cadres fédérales. Une solution possible, conforme aux dispositions de ce Chapitre III de la Constitution de la Fédération, serait donc que chaque canton adopte ses propres lois sur les réunions publiques, l'activité législative étant coordonnée au moyen d'une loi-type, rédigée de préférence par la Fédération de Bosnie-Herzégovine mais ouverte à tous les cantons.

VI. Analyse de la loi

A. Champ d'application et définitions

25. La loi régit trois types de réunions publiques :

- les réunions publiques « *visant à exprimer des convictions et des intérêts politiques, sociaux ou autres* » (réunions et protestations publiques pacifiques, article 1 §1) ;
- les « *rassemblements organisés en vue de réaliser un profit au moyen d'une activité déclarée et qui, compte tenu du nombre de participants et de la nature de l'événement, requièrent des mesures de sécurité spéciales* » (événements publics, article 25 §1) ;
- les « *rassemblements répondant à des intérêts économiques, religieux, culturels, humanitaires, sportifs, de loisirs ou autres et qui ne sont pas organisés en vue de réaliser un profit* » (autres types de rassemblements, article 32 §1).

26. Le type de réunion publique le plus important du point de vue des libertés de réunion et d'expression est la catégorie des réunions et protestations publiques pacifiques. Toutefois, la liberté de réunion couvre aussi les autres types de réunions publiques. En ce sens, il peut être justifié que ces autres types soient réglementés dans la même loi que les réunions et protestations publiques pacifiques. Pour autant, on peut s'interroger sur les avantages pratiques d'un champ d'application aussi vaste, compte tenu de la diversité des questions traitées.

27. La définition générale du terme-clé « rassemblement public (réunion publique) » figure à l'article 2 §1 : il s'agit d'une « *réunion de citoyens organisée, tenue dans un lien approprié* ». La loi inclut cependant d'autres définitions distinctes de ce terme, différentes et se complétant partiellement. Par exemple, l'article 8 §2 définit aussi une réunion pacifique comme un « *rassemblement spontané et non organisé* » ; l'article 32 définit « *d'autres types de rassemblements* » ; l'article 18 §1 permet la tenue de réunions publiques de non-ressortissants ; l'article 15, enfin, interdit les réunions dans les lieux inappropriés. Ces exemples montrent que les critères « organisé », « citoyen » ou « lieu approprié » ne sont pas réellement constitutifs de la définition du terme « réunion publique ». En outre, l'article 32 assimile les rassemblements commerciaux, de loisirs et sportifs aux rassemblements religieux, bien que ces derniers soient une forme d'expression et doivent par conséquent, lorsqu'ils se tiennent dans un lieu public, être traités comme des réunions publiques.

28. Par ailleurs, la définition fournie ne délimite pas clairement les rassemblements publics et privés. Le critère crucial à cet égard est le suivant : la possibilité ou non pour des personnes autres que celles qui ont été invitées au rassemblement d'y participer. En effet, la mention « autres rassemblements » contenue dans l'article 32 peut inclure les rassemblements et réunions tenus dans un lieu privé, lesquels seraient alors soumis à l'obligation de déclaration énoncée dans l'article 33, dans le cas où des « mesures de sécurité spéciales » devraient être prises en raison du nombre des participants présents.

29. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH notent que la signification de l'article 12 §3 (« *Les protestations individuelles ne devront pas être déclarées* ») est incertaine, bien que cette disposition figure parmi les articles relatifs aux exceptions à l'obligation de déclaration. Si la protestation est menée par une seule personne ou par plusieurs personnes n'ayant aucun lien entre elles, elle ne relève pas du champ de la présente loi, puisqu'il n'y a pas de réunion. Si

cette disposition vise à exempter les petites réunions de l'obligation de notification préalable, cela devrait être indiqué clairement et un nombre précis de participants devrait être mentionné (10 ou 20, par exemple). Par ailleurs, l'article 12 semble aussi opérer une distinction pour les réunions et rassemblements des partis politiques, se référant également aux lois électorales de la Bosnie-Herzégovine. Une bonne pratique serait d'inclure toutes les réunions (de partis politiques ou d'autres associations) dans une même loi. En effet, la distinction opérée par cette loi n'est pas souhaitable.

30. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH rappellent que les Lignes directrices précisent que « les définitions ne devront être ni trop détaillées ni trop générales⁹ ». Il serait donc utile que la définition du terme « réunion publique » s'articule autour de critères traditionnels tels que la réunion d'un certain nombre de personnes dans un lieu donné et avec un objectif d'expression commun¹⁰.

B. Lieu d'une réunion

31. Le lieu d'une réunion est l'un des aspects essentiels de la liberté de réunion, avec le choix des objectifs visés et la date de la réunion. Les réunions tenues dans des lieux publics ne doivent pas nécessairement céder le pas aux usages plus ordinaires de ces lieux¹¹. En outre, l'objectif d'une réunion est souvent étroitement lié à un lieu donné. La liberté de réunion inclut le droit de tenir la réunion à portée « de vue et d'ouïe » de sa cible¹². Le déplacement d'une telle réunion constituerait une atteinte grave à la liberté de réunion. Le simple désagrément engendré par une réunion ne peut à lui seul justifier son déplacement dans un autre lieu¹³.

32. Les dispositions de la loi sur ce sujet ne semblent pas répondre aux exigences découlant de l'importance du lien entre une réunion et le lieu où elle se tient. D'après l'article 2 §1 de la loi, seul un rassemblement « *tenu dans un lieu approprié* » est considéré comme une réunion. Cette exigence d'un lieu approprié renvoie probablement à la définition d'un « *lieu adéquat pour une réunion publique* », donnée dans l'article 3. Ce lieu doit être public et « *accessible et adéquat pour le rassemblement de personnes dont le nombre et l'identité ne sont pas déterminés à l'avance, et où la réunion [...] ne constitue pas une menace pour les droits [...] d'autres personnes [...] ni une entrave à la circulation publique* ». Les termes « accessible » et « adéquat » manquent de précision et les critères permettant de déterminer ce qu'ils recouvrent laissent une certaine latitude. En outre, l'article 3 §1 semble donner la priorité aux activités concurrentes dans un même lieu : il porte sur le contenu et les modalités des réunions, par opposition au lieu où elles se déroulent. Par exemple, une contre-manifestation dont le message s'opposerait à celui de la manifestation principale pourrait être considérée comme entraînant « une menace pour les droits et libertés » des personnes participant à la manifestation principale. Par ailleurs, l'article 3 §1 indique qu'un lieu qui aurait pour effet d'entraver la circulation ne serait pas considéré comme un lieu approprié. Toutefois, il est affirmé que seules des menaces graves et concrètes contre les droits d'autrui et une obstruction incontournable de la circulation seront suffisantes pour justifier des atteintes à la liberté de réunion.

33. D'autre part, l'article 15, qui donne une liste des lieux où les « réunions pacifiques » ne peuvent se tenir, est restrictif et peut constituer une restriction générale. En particulier, ni la « fluidité de la circulation » (alinéa e) ni « la possibilité pour le plus grand nombre des citoyens de se déplacer et de travailler » (alinéa f) ne peuvent primer systématiquement sur les réunions. Une mise en balance des intérêts divergents dans chaque situation spécifique est généralement requise. Le fait d'autoriser les réunions publiques dans certains lieux ne doit pas dépendre uniquement du contenu de ces réunions (alinéa c) et les restrictions ne devraient être imposées qu'en réponse à des problèmes spécifiques.

⁹ Lignes directrices OSCE/BIDDH – Commission de Venise, § 30.

¹⁰ Lignes directrices OSCE/BIDDH – Commission de Venise, § 6, point a.

¹¹ Lignes directrices OSCE/BIDDH – Commission de Venise, § 18.

¹² CDL-AD (2009)052, § 51.

¹³ *Ibid.*

34. La définition du lieu semble recouper celle d'une réunion publique, par le critère des « *personnes dont le nombre et l'identité ne sont pas déterminés à l'avance* ». Le lieu d'une réunion ne va pas nécessairement de pair avec son caractère privé ou public. Les réunions publiques peuvent aussi se tenir dans des lieux privés¹⁴.

35. D'après l'article 4 §2, les processions publiques « *ne peuvent consister qu'en un mouvement ininterrompu, à l'exception des points de départ et d'arrivée* ». Rien ne justifie une restriction aussi générale. Une mise en balance des intérêts suffit pour éviter les obstructions massives et incontournables ou les troubles similaires. Tant que les problèmes engendrés par un ou plusieurs arrêts sont peu importants, ces arrêts doivent être acceptés.

36. La loi semble réglementer également les réunions spontanées, ce qui est un point positif. Toutefois, elle prévoit l'obligation de tenir de telles réunions sur le lieu déterminé par l'Assemblée du canton de Sarajevo (articles 10 et 14). A cet égard, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH souhaitent souligner que la possibilité de réagir (spontanément), de manière pacifique et immédiate, à un événement, un incident, un autre rassemblement ou un discours est un aspect essentiel de la liberté de réunion¹⁵. Les événements spontanés doivent être considérés comme une composante prévisible d'une démocratie saine. A ce titre, les autorités devront protéger et faciliter la tenue des rassemblements spontanés dans la mesure où ils ont un caractère pacifique¹⁶. En outre, l'article ne devrait pas permettre la désignation d'un lieu spécifique. Ainsi, une réunion devrait pouvoir être autorisée dans tout lieu public adéquat, même lorsque les autorités ne savent pas qui en est l'organisateur.

37. Il est donc recommandé que les articles concernés soient modifiés afin de les mettre en conformité avec les normes internationales, en abandonnant les indications sur le lieu d'une réunion ; il conviendrait également de considérer par principe que tout lieu public peut accueillir une réunion et de ne formuler des exceptions spécifiques que si cela est nécessaire, en tenant compte du fait que le principe de proportionnalité exige de mettre en balance les intérêts divers dans chaque situation.

C. Notification préalable

38. Aucun régime de notification préalable ne doit être de nature à dissuader les organisateurs de tenir une réunion pacifique et donc à restreindre indirectement leurs droits (par exemple en énonçant des exigences trop détaillées et trop compliquées et/ou des conditions de procédure trop lourdes).

39. L'article 10 prévoit l'obligation de soumettre une « demande de tenue d'une réunion pacifique ». Lue en combinaison avec les articles 12, 16 et 18§1, cette exigence semble porter sur la *notification* et non sur l'*autorisation* de tenir une réunion. A cet égard, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH souhaitent rappeler que le fait d'exiger une autorisation accorde une place insuffisante à la liberté fondamentale de tenir une réunion, tandis que l'obligation d'une notification préalable se justifie par l'intérêt pour l'Etat de prendre les mesures nécessaires pour garantir l'ordre public et la sécurité. Il est par conséquent vivement recommandé que les autorités indiquent clairement dans la loi que seule une notification préalable et non une demande d'autorisation est nécessaire. A ce sujet, il est à noter que l'article 11 §4 et l'article 27 §6 peuvent être compris comme exigeant l'obtention d'une autorisation de l'Autorité de la circulation « *si la chaussée doit être occupée* ». Toutes les décisions concernant les assemblées devraient relever d'une autorité compétente et expérimentée, qui tiendrait compte de questions spécifiques telles que l'entrave à la circulation (voir la section B ci-dessus) et pourrait si nécessaire y apporter une réponse.

¹⁴ Lignes directrices OSCE/BIDDH – Commission de Venise, § 21.

¹⁵ Lignes directrices OSCE/BIDDH – Commission de Venise, § 97.

¹⁶ CrDH, Oya Ataman c. Turquie, 2006, §§41 et 43.

40. Il est par ailleurs important que l'obligation de notification préalable n'empêche pas la tenue de manifestations spontanées. Il est recommandé que la loi prévoie expressément des exceptions à l'obligation de notification préalable pour les cas où cette obligation est complètement inapplicable, afin de permettre la tenue des manifestations spontanées.

41. Du fait de la présomption en faveur de la liberté de réunion et en vertu du principe de proportionnalité, la loi ne devrait pas permettre l'interdiction d'une réunion pacifique au seul motif qu'elle « *n'a pas été déclarée en temps voulu et convenablement, lorsqu'une demande est obligatoire* » (voir ci-dessous, point E).

42. Enfin, l'exigence selon laquelle toute modification du contenu d'une demande constitue une nouvelle demande (article 11 §7) est excessive et devrait être limitée ou supprimée, d'autant plus que le contenu du formulaire de demande décrit dans l'article 11 est relativement vaste. Cette exigence risque d'empêcher les organisateurs d'apporter des aménagements mineurs qui pourraient aisément être communiqués aux autorités de régulation par avance sans réenclencher toute la procédure. Elle aura aussi pour effet d'enlever inutilement aux organisateurs leur rang dans la file d'attente pour utiliser le lieu de réunion. En outre, il n'est pas indiqué clairement si cette disposition s'applique aussi à la situation où l'organisateur, par exemple, accepte la proposition de la police de déplacer la réunion dans un autre lieu.

D. Organisation de réunions par des étrangers

43. Tout au long de la loi, il est plusieurs fois fait référence aux « citoyens ». Rien n'indique précisément s'il est question des citoyens de la République ou de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Quoi qu'il en soit, tous ceux qui ne sont pas des citoyens sont des étrangers et sont donc visés par l'article 18 de la loi.

44. Aux termes de la CEDH, la liberté de réunion pacifique est un droit pour tous. L'article 14 de la CEDH et l'article 26 du PIDCP exigent que chaque Etat garantisse à tous les individus relevant de sa juridiction, sans discrimination, la jouissance des droits fondamentaux reconnus dans ces traités.

45. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH notent que la loi fait une distinction entre la liberté de réunion des « citoyens » et des « personnes physiques et morales étrangères ». D'après l'article 18 §1, « *les personnes physiques et morales étrangères ne peuvent organiser une réunion pacifique (...) qu'après la présentation d'une demande et la délivrance d'une autorisation par l'organe de police compétent* ».

46. L'obligation d'obtenir une autorisation constitue une discrimination à l'encontre des non-ressortissants. Bien que l'article 16 CEDH autorise expressément « les restrictions à l'activité politique des étrangers », le contenu de cette disposition est contestable, et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe demande de longue date sa modification afin qu'elle exclue les restrictions actuellement autorisées concernant les articles 10 et 11 CEDH¹⁷. Selon les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH, l'application de l'article 16 CEDH devrait être limitée aux propos de non-ressortissants qui menacent directement la sécurité nationale (paragraphe 53). Une approche plus libérale n'opérant aucune distinction entre les nationaux et les non-nationaux est aujourd'hui fréquente en Europe.

E. Interdiction et dispersion d'une réunion publique

47. Tant qu'une réunion reste pacifique, elle ne doit pas être dispersée, la dispersion des réunions devant être une mesure de dernier recours. Les réunions devraient être régies par des règles proactives exprimées dans les lignes directrices destinées à la police nationale. La législation devrait exiger l'élaboration de telles lignes directrices¹⁸.

¹⁷ Rec. 799 (1977) relative aux droits et au statut politiques des étrangers, paragraphe 10.c.

¹⁸ Voir CDL-AD(2009)052, Avis conjoint relatif au projet de loi sur l'organisation et le déroulement d'événements pacifiques de l'Ukraine, § 66.

48. Une réunion ne peut faire l'objet d'une interdiction que si celle-ci poursuit un but légitime et si elle est proportionnée et nécessaire dans une société démocratique. Par conséquent, une réunion peut être dispersée en réponse à une menace imminente de violences ou de troubles liée à cette réunion¹⁹.

49. L'article 16 dispose que « *l'organe de police autorisé prend la décision d'interdire la tenue d'une réunion pacifique* » sur la base des motifs énoncés dans ses paragraphes a) à i). De l'avis de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, cette disposition est formulée en des termes trop inclusifs et certains des motifs d'interdiction ne respectent pas pleinement le principe de proportionnalité, car il est peu probable qu'ils soient jugés nécessaires dans une société démocratique.

50. D'après l'article 16, alinéa a, une réunion pacifique doit être interdite si « *ses objectifs visent à menacer l'ordre constitutionnel* ». Cependant, il est parfaitement légitime d'user des libertés de réunion et d'expression en vue de promouvoir une modification de l'ordre constitutionnel. Il est donc fortement recommandé de qualifier ce motif d'interdiction d'une réunion pacifique. L'article 23. a) offre une formulation plus appropriée : « *les forces de police sont tenues d'interrompre ou d'interdire une réunion pacifique si (...) elle vise à modifier l'ordre constitutionnel par la violence* ».

51. De l'avis de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, lorsque l'interdiction est motivée par le caractère illégal du but poursuivi par la réunion (article 16 §1, alinéas a, b et e), il doit être établi que la réunion ne poursuit aucun autre objectif que celui qui est interdit. Si, parallèlement aux objectifs interdits, la réunion poursuit aussi des objectifs méritant d'être protégés, une restriction des objectifs serait suffisante. Ainsi, les restrictions énoncées sous l'alinéa b devraient être limitées aux réunions incitant à des activités illégales et dangereuses physiquement ou perturbatrices dans les situations où elles risquent de se réaliser. L'interdiction d'une assemblée est la mesure de dernier recours. Le fait de fonder une telle décision sur le seul contenu du message communiqué représente une menace extrêmement lourde pour la démocratie. Cette pratique est donc à éviter sauf lorsqu'elle est indispensable pour garantir la continuité de l'Etat démocratique (cf. paragraphe 48 ci-dessus). Dans tous les autres cas, la réunion doit être tolérée en dépit de ses objectifs. Les restrictions et l'interdiction ne sont possibles que pour d'autres raisons.

52. La disposition prévoyant expressément la dispersion d'une réunion en cas de non-respect des exigences de la loi (alinéas c, d et g) par certains de ses participants ne semble pas conforme au principe de proportionnalité, dans la mesure où elle ne tient pas compte des circonstances spécifiques à chaque situation. Par exemple, selon l'alinéa d), une réunion publique doit être interdite si « *elle est déclarée se tenir dans un lieu où, en vertu de la présente loi, elle ne peut avoir lieu* ». La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent fortement que ce motif soit assujéti à l'obligation préalable pour la police d'indiquer un lieu adéquat pour la réunion et au refus de l'organisateur d'accepter ce nouveau lieu. En cas de manquements concernant le dépôt d'une demande, lorsque celle-ci est obligatoire (alinéa c), ou si les mesures ordonnées par la police n'ont pas été prises en temps voulu (alinéa g), l'existence de sanctions suffira à garantir que les demandes sont présentées en bonne et due forme et que les ordres sont respectés. En outre, les restrictions fondées sur les questions de santé devraient aussi être examinées au cas par cas, plutôt que de faire l'objet d'une restriction générale comme le prévoit la loi (alinéa h).

53. L'article 23 dispose que la police est « *tenue de disperser ou d'interdire la réunion pacifique* » dans les cas prévus par les alinéas a-i. Le manque de proportionnalité de cette disposition est particulièrement visible dans le cas de l'alinéa h (« *l'un des participants de la réunion pacifique est armé* »). Il serait tout à fait disproportionné de disperser une réunion de plusieurs milliers de personnes au motif qu'une seule d'entre elles est armée. Eu égard au

¹⁹ *Ibid.*, § 67.

principe de proportionnalité, la solution doit être de désarmer cette personne et – en fonction de la situation – de l'exclure de la réunion.

54. Il est recommandé que les dispositions concernées soient modifiées de manière à ne pas prévoir uniquement l'interdiction, laquelle devrait être considérée comme une mesure de dernier recours, mais à prévoir un certain nombre de solutions plus souples en faveur de la tenue des réunions.

55. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se félicitent de l'article 17, qui prévoit une procédure d'examen rapide par le ministère de la décision de l'autorité de police d'interdire une réunion. Il peut être fait appel de la décision du ministère devant « le tribunal compétent » (article 17 §6). Il est extrêmement positif que le caractère d'urgence soit expressément mentionné. L'obligation de diligence devrait aussi être étendue au contrôle juridictionnel. D'autre part, l'urgence exige qu'une injonction temporaire soit possible, ce que semble exclure la règle selon laquelle le recours ne sursoit pas à l'exécution de la décision (article 17 §3).

F. Obligations des organisateurs, des dirigeants et des surveillants (membres du service d'ordre)

56. La loi semble imposer des responsabilités de maintien de l'ordre aux organisateurs et aux « surveillants²⁰ » des réunions publiques. Outre l'obligation de soumettre une demande (article 10 §1), l'organisateur doit aussi garantir « *que les personnes participant à une réunion pacifique ne sont pas armées et ne provoquent aucun dommage* » (article 19 §2) et il « *doit prendre les mesures nécessaires de protection médicale et contre les incendies* » (article 19 §3). Les obligations des dirigeants sont notamment de prendre « *les mesures nécessaires pour garantir l'ordre et la paix* » pendant la réunion (article 20 §3) ainsi que de mettre fin à « *la réunion pacifique en cas de menace réelle pour la sécurité des personnes et des biens* » (article 20 §4), ce qui fait peser une responsabilité excessive sur le dirigeant : il devrait avoir pour mission d'agir conformément aux termes de la notification et de la description de la réunion. Un organisateur ne devrait pas se voir confier des responsabilités de maintien de l'ordre.

57. Par ailleurs, les obligations des « surveillants » semblent elles aussi relativement étendues : ils doivent « *livrer immédiatement à la police tout participant à la réunion pacifique, ainsi que toute personne allant vers le lieu de la réunion, qui porte des armes ou des objets pouvant être utilisés pour causer des dommages corporels* » (article 21 §3), « *fournir à la police des renseignements sur la personne ayant porté atteinte à l'ordre et à la paix* » (article 21 §4) et « *fouiller toute personne qui pénètre sur le lieu où se tient la réunion pacifique* » (article 21 §5 alinéa a). Il ne devrait pas être exigé des surveillants qu'ils protègent les biens, fouillent des personnes et décident par eux-mêmes d'interdire et d'exclure certaines personnes de la réunion.

58. A cet égard, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH souhaitent insister sur le devoir pour l'Etat de protéger la réunion pacifique. Des obligations de ce type ne devraient pas être imposées à des personnes privées. Les organisateurs ont une certaine responsabilité dans la prévention des troubles, mais cette responsabilité doit être limitée à l'exercice d'une vigilance raisonnable concernant les troubles à l'ordre public de la part des participants. Le fait de rendre l'organisateur responsable des effets qui accompagnent une réunion publique revient indirectement à supprimer la liberté de réunion et une telle mesure doit donc être évitée, eu égard également aux peines prévues par les articles 36, 37 et 38 de la loi.

59. A cet égard, il est intéressant de mentionner la décision récente du Tribunal administratif supérieur du land de la Hesse, en Allemagne²¹, selon laquelle il appartient essentiellement au gouvernement de garantir une sécurité suffisante. En particulier, la protection médicale et

²⁰ Le terme « surveillant » est le plus souvent utilisé pour désigner des observateurs neutres, tandis que dans cette loi il désigne une personne qui a pour fonction de maintenir l'ordre et la paix, laquelle est appelée habituellement « membre du service d'ordre ».

²¹ VGH Kassel, arrêt du 23 avril 2010, Az. 6 B 961/10.

contre les incendies est une responsabilité publique. Les agents de police ont à la fois la compétence et l'expérience nécessaires pour effectuer des contrôles d'identité et des fouilles corporelles ou pour user de la contrainte dans le cadre du maintien de l'ordre. Les « surveillants », au contraire, ne disposent pas des compétences des forces de l'ordre et ne peuvent pas avoir recours à la force. Leur rôle est davantage d'essayer de convaincre les participants de coopérer²².

60. Le fait pour l'organisateur d'être tenu responsable de tout dommage causé par les participants de la réunion publique conformément aux règles de la responsabilité objective (article 6) l'expose à un risque financier élevé et peut par conséquent dissuader les personnes d'organiser des réunions. La responsabilité devrait être limitée aux situations où l'organisateur a intentionnellement provoqué les dommages.

61. L'obligation pour les organisateurs de mettre en œuvre les « mesures de sécurité » exigées par la police, comme le prévoit l'article 22 §2, semble excessive et pourrait contraindre les organisateurs à modifier l'activité ou le message en raison des contre-manifestants ou, par exemple, à garantir une prise en charge médicale pour les participants lors d'une journée de grosse chaleur. Ces problèmes sont de la responsabilité du gouvernement.

62. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent vivement d'éliminer la mention des obligations formelles des organisateurs, en dehors du respect de la notification et de l'observation de restrictions raisonnables quant à l'heure, au lieu et au déroulement de la manifestation, également applicables à tous ceux qui y participent. Les surveillants ne devraient avoir d'autres responsabilités que de garantir la conduite ordonnée de la réunion, de veiller à « diriger le déplacement des participants » (article 21 §5 alinéa c) et d'inciter les participants à respecter la loi et les termes de la notification ou de l'autorisation. Toutefois, ces responsabilités ne devraient pas être une obligation légale assortie de sanctions pénales.

²² Lignes directrices OSCE/BIDDH, § 156.