



Strasbourg, 9 octobre 2020

CDL-AD(2020)030

Opinion No. 1000/2020

Or. angl.

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

KOSOVO

AVIS

SUR LE PROJET DE LOI SUR LES RASSEMBLEMENTS PUBLICS

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 124^e session plénière en ligne
(8-9 octobre 2020)**

sur la base des commentaires de

**M. Philip Dimitrov (Membre, Bulgarie)
Mme Angelika Nußberger (Membre, Allemagne)
M. Timothy Otty (Membre, Royaume-Uni)
M. Ben Vermeulen (Membre, Pays-Bas)**

Opinion co-funded by
the European Union



Contents

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Champ d'application	5
IV.	Normes internationales.....	5
V.	Analyse	6
A.	Remarques relatives à certaines définitions et expressions contenues dans le projet de loi.....	6
1.	La définition des "rassemblements publics pacifiques" dans le projet de loi.....	6
2.	La distinction entre "rassemblements publics" et "rassemblements publics pacifiques" dans le projet de loi.....	8
3.	Autres définitions dans le projet de loi.....	9
B.	Devoirs et responsabilités des organisateurs.....	11
1.	Notification	11
4.	L'obligation d'avoir un organisateur identifiable	11
5.	Stewards	12
6.	Indemnisation des frais de police	12
C.	Interdictions et restrictions	13
D.	Voies de recours	14
E.	Image numérique et enregistrement par les autorités	15
F.	Mesures punitives	16
G.	Rassemblements en ligne.....	18
VI.	Conclusion.....	18

I. Introduction

1. Par lettre du 21 août 2020, le Premier ministre du Kosovo, M. Avdullah Hoti, a demandé un avis de la Commission de Venise sur le projet de loi sur les rassemblements publics (CDL-REF(2020)062). La demande vise notamment à évaluer si le projet de loi proposé est conforme aux meilleures pratiques, normes et règles internationales.

2. M. Dimitrov, Mme Nußberger, M. Otty et M. Vermeulen ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Les 14 et 15 septembre 2020, les rapporteurs et le secrétariat de la Commission de Venise ont tenu une série de réunions vidéo avec le vice-premier ministre, le ministre de la justice, le ministre de l'intérieur, le directeur du bureau des affaires juridiques du Cabinet du Premier Ministre, le chef du bureau des affaires juridiques de la police du Kosovo, le président de la Cour suprême, le médiateur, le conseiller juridique principal de la Cour constitutionnelle, la communauté internationale, ainsi qu'avec la société civile. Le 30 Septembre, les autorités ont fourni des observations écrites sur le présent projet d'avis, démontrant ainsi leur volonté de donner suite aux diverses recommandations du projet d'avis, ce que la Commission de Venise apprécie. La Commission de Venise est également reconnaissante aux autorités et au Bureau du Conseil de l'Europe à Pristina pour le soutien apporté à l'organisation des réunions virtuelles.

4. Cet avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. Il se peut que la traduction ne reflète pas exactement la version originale sur tous les points, c'est pourquoi certaines questions soulevées peuvent être dues à des problèmes de traduction.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des vidéo-réunions. Il a été soumis à la procédure écrite en remplacement des sous-commissions et a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 124^e session plénière en ligne (8-9 octobre 2020).

II. Contexte

6. La Constitution du Kosovo de 2008 garantit la liberté de rassemblement dans son article 43 : *"La liberté de se réunir pacifiquement est garantie. Toute personne a le droit d'organiser des rassemblements, des protestations et des manifestations et le droit d'y participer. Ces droits peuvent être limités par la loi, si cela est nécessaire pour préserver l'ordre public, la santé publique, la sécurité nationale ou la protection des droits d'autrui".*¹

7. La loi actuelle, qui régit les rassemblements publics (loi n° 03/L-118, "loi sur les rassemblements publics"), n'a pas été mise à jour depuis son entrée en vigueur en 2009. En mars 2018, le ministère de l'Intérieur du Kosovo a publié un "document conceptuel pour les rassemblements publics" visant à mieux réglementer le cadre juridique de l'organisation et de la tenue de rassemblements publics et à assurer la pleine conformité avec la Constitution du Kosovo et les normes et conventions internationales, ainsi qu'à harmoniser les mesures punitives prévues par cette loi avec celles prévues par d'autres lois applicables. Selon le document de réflexion, plusieurs problèmes se sont posés concernant la mise en œuvre de la loi de 2009 sur les rassemblements publics en vigueur, principalement en raison des lacunes juridiques, du flou, des ambiguïtés et des conflits potentiels avec le code pénal du Kosovo. Le document de réflexion souligne également que les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de la loi sur les rassemblements publics étaient liés au conflit potentiel entre les mesures punitives prévues par la loi et d'autres lois régissant le comportement des citoyens telles que le code pénal, au manque de clarté concernant la définition des rassemblements publics et ce qui peut être considéré comme de la violence, aux types de rassemblements publics, à l'étendue des droits et

¹ Voir l'article 43 de la Constitution du Kosovo.

responsabilités des organisateurs, ainsi qu'à l'étendue des devoirs et responsabilités de la police.²

8. Par rapport à la loi actuelle sur les rassemblements publics en vigueur depuis 2009, le nouveau projet de loi comporte des changements importants :

- Dans le projet de loi, le droit d'organiser ou de participer à des rassemblements publics est garanti à "toute personne" alors que dans la loi de 2009, il n'était garanti qu'à "tout citoyen de la République du Kosovo".
- Dans la loi de 2009, les rassemblements doivent être composés d'au moins vingt personnes pour relever de la loi (article 5). La réglementation relative aux petits rassemblements n'était donc pas claire et on craignait qu'ils ne soient pas suffisamment protégés. La formulation du nouveau projet de loi définissant les rassemblements publics comme étant composés "de deux personnes ou plus" est préférable à cet égard (article 3(1)1) (sauf que - comme indiqué ci-dessous - il y a des questions relatives aux exigences de notification appliquées à ces petits rassemblements).
- Dans la loi de 2009, un rassemblement qui n'a pas été notifié en temps voulu peut être interdit en vertu de son article 8(1)1. Le nouvel article 10 du projet de loi ne contient aucune disposition de ce type.
- En vertu de la loi de 2009 (article 12.4), les droits des "gardes de service" sont très complets. Ils comprennent la détention des personnes qui violent l'ordre pendant un rassemblement et leur remise à la police, bien que les gardes de service soient des personnes privées, chargées par l'organisateur du rassemblement de maintenir l'ordre. Les "gardes de service" semblent être remplacés par les "stewards" dans le nouveau projet de loi. Contrairement aux gardes de service, les stewards n'ont pas de compétences spécifiques, telles que le contrôle des personnes, l'interdiction d'entrer, le maintien en dehors du lieu du rassemblement public ou la détention. La seule prérogative dont ils disposent, selon le nouveau projet de loi, est "d'identifier" les personnes qui enfreignent les règles (article 17).

9. Au cours des réunions vidéo mentionnées ci-dessus, et dans leurs commentaires écrits du 30 septembre, les autorités ont expliqué que le projet de loi avait été préparé par le ministère de l'Intérieur sur la base des recommandations de la mission de l'OSCE au Kosovo, avec l'aide d'un projet financé par l'UE sur la réforme de la police et les résultats des consultations publiques, des évaluations comparatives sur la réglementation des rassemblements publics dans les pays voisins, des recommandations rassemblées dans le document conceptuel de 2018, des lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, ainsi que de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

10. Lors des rencontres avec les représentants des organisations de la société civile, certains interlocuteurs ont affirmé qu'ils n'étaient pas invités aux consultations publiques mentionnées par les représentants du gouvernement. Dans leurs commentaires écrits, les autorités ont expliqué qu'une organisation de la société civile avait été invitée aux consultations publiques et que le projet de loi avait été publié sur le portail web du gouvernement et était ouvert aux commentaires du public.

² Document conceptuel pour les rassemblements publics, <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi1xNezue3rAhUJ6aQKHVbaBssQFjAAeqQIARAB&url=http%3A%2F%2Fkonsultimet.rks-gov.net%2FStorage%2FConsultations%2F09-47-43-26042018%2F2.Koncept%2520Dokument%2520per%2520Tubime%2520Publike%2520%2520Ang.docx&usq=A OvVaw2TgGa3QKSwVkkEL-wiR2Z1.>

III. Champ d'application

11. Le champ d'application du présent avis couvre uniquement le projet de loi soumis à l'évaluation. Le présent avis ne constitue pas un examen complet et exhaustif de l'ensemble du cadre juridique et institutionnel régissant les rassemblements publics au Kosovo.

12. La Commission de Venise prend note des développements positifs par rapport à la loi en vigueur, comme l'illustre le paragraphe 8, mais se concentre sur les domaines qui nécessitent une attention supplémentaire et des améliorations dans le projet de loi. Les recommandations qui en découlent sont fondées sur les normes du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales en matière de droits de l'homme, en particulier la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), ainsi que sur les lignes directrices de 2019 sur la liberté de réunion pacifique élaborées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, la liste de contrôle de la Commission de Venise sur l'État de droit, ainsi que sur les bonnes pratiques. Il tient compte des rapports du BIDDH et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) sur le Kosovo et des recommandations précédentes, le cas échéant.

13. Selon l'article 22 de la Constitution du Kosovo, les droits de l'homme et les libertés fondamentales tels qu'ils sont consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont directement applicables en vertu de la Constitution du Kosovo et ont priorité sur les dispositions du droit interne.

14. Le présent avis fera donc notamment référence à l'article 11 de la CEDH telle qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme ainsi qu'à d'autres normes internationales, notamment l'article 21 du PIDCP.

IV. Normes internationales

15. Ce projet de loi vise notamment à protéger le droit à la liberté de réunion pacifique tel que garanti dans les dispositions des traités susmentionnés. Le droit à la liberté de réunion pacifique protège les différentes façons dont les gens se réunissent en public et en privé. Il a été reconnu comme l'un des fondements d'une société démocratique, tolérante et pluraliste dans laquelle des individus et des groupes d'origines et de croyances différentes peuvent interagir pacifiquement les uns avec les autres. Le droit à la liberté de réunion pacifique peut donc contribuer à donner la parole non seulement aux opinions majoritaires mais aussi aux opinions minoritaires et à donner de la visibilité aux groupes marginalisés. Une protection efficace du droit à la liberté de réunion pacifique peut également contribuer à favoriser une culture de démocratie ouverte, à permettre une participation non violente aux affaires publiques et à³ dynamiser le dialogue sur les questions d'intérêt public. Les assemblées publiques peuvent contribuer à garantir la responsabilité des personnes morales, des organismes publics et des fonctionnaires, et donc à promouvoir la bonne gouvernance dans le respect de l'État de droit.⁴

16. Le droit à la liberté de réunion pacifique prévu aux articles 11 CEDH et 21 PIDCP complète et recoupe d'autres droits civils et politiques : le droit à la liberté d'expression (article 10 de la CEDH et article 19(2 ad 3) PIDCP), le droit à la liberté d'association (art. 11 CEDH et art. 22 PIDCP), le droit de participer aux affaires publiques (art. 25a) PIDCP) et le droit de vote (art.

³ "Rapport sur les facteurs qui font obstacle à une participation politique égale et sur les mesures à prendre pour surmonter ces difficultés", Doc. NU A/HRC/27/29, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), 30 juin 2014, paragraphe 22.

⁴ Commission de Venise, OSCE/BIDDH, CDL-AD(2019)017rev, Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique (3^e édition), paragraphe 2.

3 du protocole n° 1 CEDH et art. 25b) PIDCP). En outre, le droit à la liberté de réunion peut se recouper avec le droit de manifester sa religion ou ses convictions en commun avec d'autres.⁵ La reconnaissance de l'interrelation et de l'interdépendance de ces différents droits est essentielle pour garantir que le droit à la liberté de réunion pacifique bénéficie d'une protection pratique et efficace.

17. Comme il a été observé ci-dessus, la liberté de réunion au niveau européen et international, est spécifiquement garantie par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), par le biais de la jurisprudence relative à ces dispositions.

18. Comme l'a rappelé la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Barankevich c. Russie*, "le droit de réunion pacifique inscrit à l'article 11 est un droit fondamental dans une société démocratique et, comme le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, l'un des fondements d'une telle société (...). Comme cela a été dit à maintes reprises dans les arrêts de la Cour, non seulement la démocratie est une caractéristique fondamentale de l'ordre public européen, mais la Convention a été conçue pour promouvoir et maintenir les idéaux et les valeurs d'une société démocratique. La démocratie, a souligné la Cour, est le seul modèle politique envisagé dans la Convention et le seul qui soit compatible avec elle. En vertu du libellé du deuxième paragraphe de l'article 11 (...), la seule nécessité susceptible de justifier une atteinte à l'un quelconque des droits consacrés par ces articles est celle qui peut prétendre provenir d'une "société démocratique" (...). Le droit à la liberté de réunion couvre aussi bien les réunions privées et les réunions sur la voie publique que les réunions statiques et les défilés publics ; en outre, il peut être exercé par les participants individuels à la réunion et par ceux qui l'organisent (...). Les États doivent s'abstenir d'appliquer des mesures arbitraires susceptibles d'interférer avec le droit de se réunir pacifiquement. (...)"⁶

19. En outre, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont élaboré les Lignes directrices de 2019 sur la liberté de réunion pacifique⁷ qui reflètent, *entre autres*, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que la pratique d'autres pays démocratiques adhérant à l'État de droit. Ces lignes directrices fournissent des orientations pour la mise en œuvre de la législation nationale sur la liberté de réunion pacifique conformément aux normes internationales.

V. Analyse

A. Remarques relatives à certaines définitions et expressions contenues dans le projet de loi

1. La définition des "rassemblements publics pacifiques" dans le projet de loi

20. On peut supposer que l'un des objectifs - voire le principal objectif - du projet de loi est de protéger le droit international et constitutionnel de l'homme à la liberté de réunion pacifique. Malheureusement, le projet de loi définit à l'article 1, paragraphe 1, son objectif comme étant de "garantir l'exercice du droit à des *réunions publiques pacifiques* et la liberté d'expression lors de *réunions publiques pacifiques*". Le concept de "rassemblements publics pacifiques", dérivé du terme "rassemblement pacifique" de l'article 43, n'est pas clair.

⁵ Voir Cour européenne des droits de l'homme, 26 juillet 2007, *Barankevich c. Russie*, n° 10519/03, paragraphe 24.

⁶ Ibid, paragraphes 24 et 25. Voir également Cour européenne des droits de l'homme, 31 mars 2015, *Comité Helsinki d'Arménie c. Arménie*, n° 59109/08, paragraphe 45 ; 20 février 2014, *Nosov et autres c. Russie*, n° 9117/04, 10441/04, paragraphe 55 ; 20 février 2003, *Djavit An c. Turquie*, n° 20652/92, paragraphe 56 ; 14 février 2006, *Parti populaire chrétien-démocrate c. Moldavie*, n° 28793/02, paragraphes 62 et 63.

⁷ Joint Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, CDL-AD(2019)017rev.

21. L'article 3(1)1.1 définit un rassemblement public pacifique comme *"une présence temporaire et pacifique de deux ou plusieurs personnes, dans des lieux ou espaces publics ouverts au public, dans le but d'exprimer une opinion commune sur des questions d'intérêt public"*. Cette notion de "rassemblements publics pacifiques" soulève divers problèmes. Tout d'abord, elle comporte une référence circulaire au terme "pacifique" sans indiquer ce qui doit être considéré comme "pacifique". Cela peut entraîner des problèmes d'application et d'interprétation du projet de loi lorsqu'il s'agit d'identifier les actions qui peuvent être considérées comme des exercices pacifiques du droit à des rassemblements publics.

22. En outre, il n'est pas clair si le terme "pacifique" dans le projet de loi dans le cadre de la notion de "rassemblements publics pacifiques" est identique au terme "pacifique" de l'article 11 de la CEDH et de l'article 21 du PIDCP. Seules les "assemblées pacifiques" sont protégées par ces dispositions du traité⁸. Par conséquent, il est essentiel de bien comprendre la signification du terme "pacifique" dans le projet de loi et sa relation avec le terme similaire dans les dispositions susmentionnées. Il est vrai que le terme "violence" est défini à l'article 3(1)14, comme « un acte accompli par un individu ou un groupe, en recourant à la force physique, à la contrainte psychophysique, à des moyens ou méthodes contraignants, contre des citoyens ou des biens publics et privés ». Cela peut être utile mais n'est ni suffisant, ni clair. Une assemblée doit être considérée comme pacifique si ses organisateurs ont professé des intentions pacifiques à l'égard de l'assemblée et si la conduite de l'assemblée elle-même est non violente au sens de l'article 3, paragraphe 1, point 14. Dans la pratique, un problème fréquent est que seuls certains participants au sein d'une grande foule ne sont pas pacifiques. Comme la Cour européenne des droits de l'homme l'a considéré dans l'affaire *Schwabe et M.G. c. Allemagne*, *"la possibilité que des extrémistes aux intentions violentes, qui ne sont pas membres du groupe organisateur, se joignent à une manifestation ne peut en soi leur enlever ce droit. Même s'il existe un risque réel qu'une manifestation publique provoque des troubles en raison de faits échappant au contrôle de ceux qui l'organisent, une telle manifestation ne tombe pas en tant que telle hors du champ d'application de l'article 11, paragraphe 1, mais toute restriction imposée à un tel rassemblement doit être conforme aux termes du paragraphe 2 de cette disposition"*.⁹ Ainsi, un rassemblement intentionnel d'un certain nombre de personnes dans un espace public ou privé dans un but expressif commun pourrait être considéré comme un rassemblement pacifique même dans les cas où certains participants individuels ne sont pas pacifiques. Toutes les mesures prises par le gouvernement, y compris les mesures de dispersion et d'interdiction en réaction aux actions violentes des participants individuels, doivent être conformes au principe de proportionnalité.

23. Le projet d'article 5, paragraphe 1, donne une autre définition, qui diverge de celle de l'article 3, paragraphe 1, point 1.1: *"On entend par rassemblement public pacifique tout rassemblement organisé ayant pour but l'expression publique de préoccupations politiques, sociales, nationales ou raciales qui ne s'accompagne pas d'actions illicites"*. Il établit un lien entre les "rassemblements publics pacifiques" et l'exigence de "ne pas commettre d'actes illicites". Définir la notion de "pacifique" par référence à la notion de "légal" comme le fait l'article 5(1), irait à l'encontre de la norme selon laquelle "une assemblée peut être entièrement pacifique même si elle est illégale".¹⁰ La notion d'"illégal" est en effet beaucoup plus large que celle de "non pacifique". Par conséquent, définir les "rassemblements publics pacifiques" comme étant uniquement ceux qui sont "licites", par définition, aurait pour conséquence d'exclure de la notion de "rassemblements publics pacifiques" les rassemblements - y compris les rassemblements protégés par l'article 11 de la CEDH et l'article 21 du PIDCP - qui s'accompagnent d'actions illicites. Si l'on pousse cette disposition à l'extrême, même les infractions au code de la route, le fait de jeter des déchets ou de faire trop de bruit pourrait transformer un rassemblement autrement pacifique en un rassemblement non pacifique au sens du projet de disposition. Ces

⁸ Ibid, paragraphe 1 ; CDL-AD(2010)031, Avis conjoint sur l'Assemblée publique de Serbie de la Commission de Venise et de l'OSCE/ODIRH, paragraphe 28.

⁹ Voir, CourEDH, 1er décembre 2011, *Schwabe et M.G. c. Allemagne*, n° 8080/08 et 8577/08, paragraphe 103.

¹⁰ Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique, CDL-AD(2019)017rev, paragraphe 48.

réflexions sont également applicables à l'article 12(4)2 du projet de loi, qui donne aux autorités la possibilité d'intervenir dans un rassemblement public pour la seule raison que des actions illégales sont menées pendant le rassemblement. Les observations faites ci-dessus sur l'utilisation du mot "pacifique" autrement que pour décrire la nature globale du droit protégé sont répétées.

24. L'utilisation que le projet de loi fait de la catégorie "pacifique" ne permet pas de distinguer entre le type de rassemblements qui relèvent de la protection privilégiée accordée aux "rassemblements publics pacifiques" par l'article 43 de la Constitution du Kosovo et l'article 11 de la CEDH, et les autres rassemblements qui ne relèvent pas de cette protection, tels que ceux prévus aux articles 8 et 18 du projet de loi.

25. La définition des rassemblements publics pacifiques de l'article 3(1)1.1 inclut la qualité d'«exprimer une opinion commune sur des questions d'intérêt public dans la définition des "rassemblements publics pacifiques"». En outre, le libellé de l'article 5(1) lie un "rassemblement public pacifique" à "l'expression publique de préoccupations politiques, sociales, nationales ou raciales", définissant ainsi la portée de ce qui peut être considéré comme un exercice pacifique du droit de réunion publique à ces préoccupations. De tels rassemblements traitant de questions publiques, de questions fondamentales de la société, d'idées politiques, etc., seront en général considérés comme des assemblées au sens de l'article 11 de la CEDH et de l'article 21 du PIDCP, et méritent à ce titre une grande liberté et une protection de la part des autorités de l'État.¹¹ Toutefois, il n'est pas certain que les assemblées visées par ces dispositions et les rassemblements publics pacifiques tels que définis dans le projet de loi soient identiques.

26. La Commission de Venise est d'avis que la relation entre ces concepts devrait être clarifiée, notamment en ce qui concerne la signification du terme "pacifique" et le but du rassemblement. Ce faisant, il est conseillé d'adopter explicitement la terminologie de la CEDH et du PIDCP, assurant ainsi -sur la base d'une évaluation globale par les autorités- une protection spécifique aux rassemblements tels qu'ils sont compris dans ces dispositions.

2. La distinction entre "rassemblements publics" et "rassemblements publics pacifiques" dans le projet de loi

27. En raison de la manière dont les différentes dispositions du projet de loi sont formulées, il semble y avoir une différence entre les "rassemblements publics" et les "rassemblements publics pacifiques". En outre, le projet de loi semble imposer des devoirs et des responsabilités différents aux organisateurs et aux organes chargés de l'application de la loi en fonction de cette différenciation. Cela ressort clairement de la formulation du projet d'article 11, paragraphe 1 ("L'organisateur est chargé d'organiser et de diriger le rassemblement public pacifique") et de l'article 12, paragraphe 1 ("La police maintiendra l'ordre public et la paix autour de l'espace où le rassemblement public a lieu"). La formulation divergente de ces deux dispositions laisse supposer qu'il existe deux catégories différentes - les rassemblements publics et les rassemblements publics pacifiques - dans lesquelles les organisateurs et la police ont des devoirs et des responsabilités différents. Les articles 5(2), 5(3), 5(4), 5(5), 11(2) et 11(3) imposent plusieurs devoirs aux organisateurs de "rassemblements publics", sans préciser si ces devoirs concernent également ceux qui organisent des "rassemblements publics pacifiques".

28. Il semble qu'il y ait une certaine tension entre la définition large de "rassemblement public pacifique" de l'article 3, paragraphe 1, 1 et la typologie des "rassemblements publics" de l'article

¹¹ Ainsi, les lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique indiquent que sa préoccupation tourne autour de "la protection des rassemblements organisés pour exprimer une émotion, une idée ou une opinion relative à des questions d'intérêt ou de préoccupation publique, y compris ceux qui traitent de questions politiques, culturelles ou sociales et ceux qui cherchent à envoyer un message au public ou aux décideurs concernés". Voir Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique, CDL-AD(2019)017rev, paragraphe 42.

4, paragraphe 2 (rassemblements, marches, protestations, célébrations publiques, commémorations pacifiques, manifestations et événements publics). Les différents types de rassemblements sont assez similaires (manifestation, protestation, marche, etc.), il sera donc difficile de les distinguer. En même temps, il semble possible d'exclure un "rassemblement public" de la protection de la loi s'il n'entre pas dans l'une de ces catégories, mentionnées à l'article 4, paragraphe 2. En outre, l'article 10, paragraphe 1, est intitulé "interdiction des rassemblements publics", bien que le cœur de la disposition traite de l'interdiction des "rassemblements pacifiques".

29. Une solution à ces chevauchements et incohérences pourrait consister à créer un régime spécifique pour les rassemblements pacifiques (cf. paragraphe 26), garantissant une grande liberté et assorti de clauses de restrictions, conformément à l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH et à l'article 21 du PIDCP, et d'autre part un ou plusieurs régimes différents pour les "autres rassemblements" (tels que les rassemblements visés à l'article 8 et les événements visés à l'article 18 du projet de loi), dans lesquels les autorités pourraient disposer d'une plus grande marge de réglementation et de restriction.

3. Autres définitions dans le projet de loi

Sans préjudice de l'analyse précédente, il y a d'autres questions de définition à traiter.

a. Violence

30. L'article 3, paragraphe 1, point 14, définit la violence comme une "action [...] contre les citoyens ou les biens publics et privés". Cette définition de la violence est trop large et trop vague. En fait, elle peut être mal interprétée de telle sorte que toute action dirigée contre des personnes ou des biens pourrait être considérée comme violente. De plus, la référence aux "citoyens" dans cette définition impliquerait que si une action est dirigée contre un étranger, elle ne serait pas considérée comme une action violente. Une meilleure définition de la violence serait plutôt comme une "action intentionnelle [...] impliquant l'usage de la force contre des personnes ou des biens publics et privés"¹², omettant le mot "citoyens" étant omis.¹³

b. Protestations

31. L'article 3(1)2 du projet de loi définit la « protestation » comme une "opposition résolue à une injustice ou à une action illégale". Cela peut impliquer qu'on ne peut pas protester ou manifester en faveur de ce qui est considéré comme positivement juste ou conforme à la législation en vigueur. Cela représenterait non seulement une grave restriction au droit à la liberté de réunion mais aussi au droit à la liberté d'expression : souvent, les protestations porteront sur des actions de groupes et d'individus qui prétendent que ces actions sont conformes aux valeurs juridiques existantes inscrites dans les lois, la constitution et le droit international des droits de l'homme. En outre, il n'est pas clair si cette définition de la protestation est utile, puisque le projet de loi ne fait explicitement référence à une "protestation" qu'à l'article 12, paragraphe 3, où la

¹² Voir Avis conjoint sur l'Assemblée publique de Serbie de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, CDL-AD(2010)031, paragraphe 28 : "L'article 11 de la CEDH protège la liberté de réunion, mais seule la liberté de réunion pacifique est garantie. Bien que l'État dispose d'une large marge d'appréciation pour faire face aux troubles ou à la criminalité ou pour protéger les droits et libertés d'autrui, cette liberté est fondamentale et constitue un élément tellement essentiel d'une démocratie qu'elle ne peut être restreinte que si les personnes qui l'exercent ont commis un acte répréhensible. C'est une obligation positive de l'État de garantir l'exercice effectif de la liberté de réunion".

¹³ Voir Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique, CDL-AD(2019)017rev, paragraphe 109 : "Le droit international des droits de l'homme ne lie pas la garantie du droit à la liberté de réunion à la citoyenneté. Il est donc essentiel que la législation pertinente garantisse la liberté de réunion pacifique non seulement aux citoyens, mais qu'elle prévienne également le même droit pour les apatrides, les réfugiés, les ressortissants étrangers, les demandeurs d'asile et les migrants". Voir également Cour européenne des droits de l'homme, 9 avril 2002, *Cisse c. France*, n° 51346/99.

réglementation appliquée à la surveillance des rassemblements publics est la même que celle applicable à la surveillance des protestations. Une plus grande clarté pourrait donc être obtenue si sa définition était supprimée.

32. Si le "droit de manifester" en tant que tel n'est pas expressément reconnu dans les traités régionaux ou internationaux sur les droits de l'homme, le droit de manifester pacifiquement est généralement protégé par le droit international des droits de l'homme grâce à un lien entre la liberté de réunion et d'autres droits civils et politiques.¹⁴ Par conséquent, le projet de loi ne devrait pas imposer une interdiction générale de l'exercice du droit de manifester en recourant à une idée particulière de la justice ou à ce qui est en fait prévu par le droit national et international en vigueur. En outre, comme le prévoit l'article 4, paragraphe 2, du projet de loi, le terme "protestation" est désigné comme un type de "rassemblement public". Pour ces raisons, il convient de supprimer une définition distincte du terme "protestation".

c. Commémorations pacifiques

33. L'article 3, paragraphe 1, point 4, définit les "commémorations pacifiques" comme des rassemblements ayant pour but de "commémorer un événement historique ou d'honorer une personnalité historique éminente ou un contributeur à des questions d'intérêt national". Au-delà des préoccupations déjà mentionnées concernant l'utilisation du mot "pacifique", une interprétation littérale de la définition des commémorations pacifiques telle qu'énoncée à l'article 3, paragraphe 1, point 4, exclurait d'autres motifs pour organiser une commémoration publique que ceux consacrés à la commémoration d'un événement historique ou à l'hommage à une personnalité historique éminente ou à une personne ayant contribué à des questions d'intérêt national. Cela représenterait une restriction au champ des activités qui pourraient mériter d'être commémorées et qui sont différentes de celles prévues dans le projet de loi. En outre, le projet de loi ne prévoit pas de règlement spécifique concernant les "commémorations". Étant donné que les "commémorations pacifiques" sont une sous-catégorie des rassemblements publics selon l'article 4, paragraphe 2, cette définition ne semble pas utile.

d. Organismes compétents

34. L'article 3(1)11 définit l'organe compétent comme étant la "police du Kosovo et autres organes dans le champ d'application de la présente loi". Dans le projet de loi, il n'y a pas d'autres indications concernant la nature de ces "autres organes". En outre, l'article 10, paragraphe 2, mentionne que les "organes compétents" seront chargés de prendre une décision écrite concernant l'interdiction de tenir des "rassemblements publics pacifiques", sans préciser à quels organes la disposition fait référence. Afin de garantir la sécurité juridique et une procédure régulière, il convient de fournir des précisions supplémentaires concernant les "organes compétents" autres que la police. Ceci est également pertinent en ce qui concerne l'utilisation du terme "organes compétents" à l'article 12, paragraphes 2, 3, 4 et 5.

e. Chocs entre les participants

35. L'article 6, paragraphe 4, stipule que le "conflit entre leurs participants" constitue un motif pour ne pas faciliter les rassemblements simultanés opposés. Le projet de loi ne fournit aucune explication supplémentaire sur ce qu'il faut entendre par "affrontement", qu'il s'agisse uniquement d'une confrontation physique violente ou que cela inclue également d'autres comportements. Les autorités ont expliqué dans leur observation écrite qu'il s'agit d'une question de traduction, une meilleure traduction apportera donc des éclaircissements à cet égard.

f. Les plus hautes instances de la police

¹⁴ Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique, CDL-AD(2019)017rev, paragraphe 9.

36. Les articles 10, paragraphe 3, 18, paragraphe 11 et 18, paragraphe 12, font référence aux "plus hautes instances de police" comme étant l'organe chargé de rendre une décision finale sur l'interdiction d'un rassemblement public ou d'un événement public dans les quarante-huit heures. Le projet de loi ne fournit aucune explication supplémentaire sur l'identité de ces organes supérieurs de police. L'expression "organes supérieurs de la police" devrait être clairement définie.

B. Devoirs et responsabilités des organisateurs

1. Notification

37. L'article 7, paragraphe 1, du projet de loi prévoit que l'organisation d'un "rassemblement public pacifique" est notifiée. D'une part, comme mentionné précédemment, l'utilisation du mot "pacifique" dans le projet de disposition est une source d'incertitude, car elle impliquerait que d'autres "rassemblements publics" ne sont pas visés par cette disposition. D'autre part, l'article 7, paragraphe 3, exige une notification au moins soixante-douze heures avant la tenue du "rassemblement public". L'harmonisation des termes utilisés dans le projet de loi est nécessaire, cf. par. 26 et 29.

38. La Commission de Venise convient, en général, qu'il peut être utile de prévoir un délai pour la notification des événements publics, car cela permet aux autorités de prendre des mesures raisonnables et appropriées afin de garantir leur bon déroulement. Elle rappelle toutefois qu'il peut y avoir des cas où un événement public est organisé en réponse urgente ou spontanée à un événement imprévu, où il peut ne pas être possible de respecter le délai ordinaire de notification.¹⁵ Les autorités doivent prendre des mesures raisonnables et appropriées pour faciliter les rassemblements qui sont convoqués à bref délai ou en réponse à une situation urgente ou émergente (y compris les rassemblements spontanés, les "flash mobs" et les rassemblements non notifiés) pour autant qu'ils soient pacifiques dans leur intention et leur exécution.¹⁶

39. Le régime de notification de l'article 7 ne prévoit pas non plus d'exception concernant les rassemblements de petite taille ou spontanés. Selon l'article 7, tous les rassemblements doivent être notifiés aux autorités compétentes. Bien que les "rassemblements urgents" soient traités dans une disposition distincte (projet d'article 9), ils doivent toujours être notifiés au plus tard trois heures avant le rassemblement. En outre, le projet d'article 8 (rassemblements qui n'ont pas besoin d'être notifiés à l'avance) ne mentionne pas les rassemblements spontanés comme une exception à l'obligation de notification. Cela pourrait conduire à la conclusion erronée que tous les rassemblements non notifiés seraient considérés comme illégaux et donc soumis à une interdiction¹⁷. En ce qui concerne les assemblées, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que *"la décision de dissoudre des assemblées uniquement en raison de l'absence de la notification préalable requise, sans aucun comportement illégal de la part des participants, constitue une restriction disproportionnée de la liberté de réunion pacifique."*¹⁸ "Une réglementation spéciale devrait être introduite pour les rassemblements publics - les assemblées - qui, en raison de leur nature, ne peuvent satisfaire à l'exigence générale de notification de l'article 7 et à l'exigence spécifique de l'article 9, en particulier pour les assemblées spontanées.

4. L'obligation d'avoir un organisateur identifiable

¹⁵ CDL-AD(2012)007, avis sur la loi fédérale relative aux rassemblements, réunions, manifestations, marches et piquets de grève de la Fédération de Russie, paragraphe 37.

¹⁶ Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique, CDL-AD(2019)017rev, paragraphe 171.

¹⁷ Par exemple, en vertu du projet d'article 16, paragraphe 1, les organismes compétents peuvent reporter ou mettre fin à la réunion si celle-ci se tient dans un lieu non prévu dans la notification.

¹⁸ CourEDH, 17 juillet 2007, *Bukta et autres c. Hongrie*, n° 25691/04, paragraphe 36.

40. Tout au long du projet de loi, divers devoirs et responsabilités sont imposés aux organisateurs (ou à leurs représentants) d'une réunion publique.¹⁹ Bien que l'article 9, paragraphe 3, qui fait référence aux situations où il n'y a pas d'organisateur connus en cas de rassemblement urgent, la technique législative en général semble tenir pour acquis qu'un rassemblement public a toujours un ou plusieurs organisateurs identifiables. Bien que cela puisse être vrai pour la plupart de ces assemblées, il n'y aura pas toujours d'organisateur identifiable. Les assemblées devraient être facilitées par la police, qu'elles aient ou non un organisateur officiel ou identifié. L'utilisation accrue des médias sociaux permet d'organiser les assemblées de manière plus informelle, mais l'absence d'un organisateur identifiable ne doit pas diminuer la protection accordée par le droit à la liberté de réunion à toutes les assemblées expressives. Lorsqu'il n'y a pas d'organisateur officiel d'une assemblée, les outils de communication publique tels que les médias et les médias sociaux et autres peuvent être utilisés pour informer les participants des préparatifs de la police pour faciliter l'événement. Dans de tels cas, les autorités doivent communiquer avec tous les participants à un rassemblement par des déclarations claires et audibles, amplifiées par des porte-voix ou d'autres équipements sonores si nécessaire.²⁰ Par conséquent, le projet de loi devrait établir une procédure visant à faciliter les rassemblements publics qui ne sont pas organisés par une personne ou un collectif identifiable.

5. Stewards

41. L'article 11, paragraphe 3, du projet de loi établit l'exigence d'un nombre "suffisant" d'intendants afin d'assurer la tranquillité du rassemblement public. Il est certain que le rôle principal des stadiers est de guider, d'orienter, d'expliquer et de donner des informations aux participants au rassemblement, ainsi que d'identifier les risques et dangers potentiels avant et pendant un rassemblement. Si la présence des stadiers peut amener les autorités chargées de l'application des lois à voir la nécessité d'une présence policière moins importante, les stadiers ne doivent pas être considérés comme un substitut à une présence adéquate du personnel chargé de l'application des lois, car l'État reste dans l'obligation positive de fournir des dispositifs de police dotés de ressources suffisantes et nécessaires au maintien de l'ordre et de la sécurité publics. L'²¹imposition d'une obligation de maintenir un nombre "suffisant" de stadiers crée une ambiguïté dont on peut abuser pour empêcher la tenue d'un rassemblement public ou pour imposer des sanctions par la suite si l'autorité considère que les organisateurs n'ont pas rempli l'exigence d'assurer un nombre suffisant de stadiers lors du rassemblement public. Dans de tels cas, les exigences formelles ne doivent pas être considérées comme décisives et une enquête approfondie doit être menée au cas par cas. Il est donc recommandé de ne pas utiliser le mot "suffisant" à cet égard.

6. Indemnisation des frais de police

42. L'article 19 du projet de loi impose aux organisateurs de manifestations publiques l'obligation d'indemniser les mesures de sécurité supplémentaires prises par la police. L'article prévoit également un délai pour que les organisateurs concluent un accord avec la police pour l'indemnisation des frais de police quarante-huit heures avant l'événement public. Cela pourrait conduire à la conclusion qu'à un certain moment au cours des rassemblements publics, la police pourrait se transformer en un service payant en fonction des mesures de sécurité considérées comme "supplémentaires", alors qu'en vertu du projet d'article 12, paragraphe 1, la police est chargée de maintenir l'ordre public et la paix autour de l'espace où le rassemblement public a lieu. À cet égard, il est nécessaire de souligner que les autorités ne devraient pas subordonner le maintien de l'ordre ou la facilitation d'un rassemblement pacifique au paiement des coûts respectifs par les organisateurs. La facilitation des rassemblements fait partie intégrante du rôle des forces de l'ordre et doit être prise en charge par l'État, indépendamment de la nature, de la

¹⁹ Article 5 ; article 7 ; article 11 ; articles 17(1), 17(3) ; articles 18(7), 18(9) ; article 19 ; et article 20.

²⁰ Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique, CDL-AD(2019)017rev, paragraphe 170.

²¹ Ibid, paragraphe 156.

taille ou d'autres circonstances entourant un rassemblement. Il est²² certain que les organisateurs sont responsables de l'indemnisation des dommages causés à la propriété publique ou privée, mais seulement s'ils sont directement responsables de ces dommages. La responsabilité n'existe que lorsque les organisateurs ou les délégués syndicaux ont personnellement et intentionnellement incité, causé ou participé à des dommages ou à des troubles réels.²³ Les organisateurs et les représentants d'une assemblée ne devraient en aucun cas être tenus de payer les dommages causés par d'autres participants à une assemblée (sauf s'ils les ont incités ou s'ils les ont directement causés).²⁴ Imposer des charges aux organisateurs d'assemblées peut constituer une contrainte préalable disproportionnée et peut dissuader les gens de tenir des assemblées. Il serait plus clair et plus conforme aux principes de base d'exclure l'indemnisation de tout type de mesures prises par les organes chargés de l'application de la loi, sauf lorsqu'il s'agit, par exemple, de manifestations purement commerciales ou sportives qui nécessitent une présence policière.

C. Interdictions et restrictions

43. Les paragraphes 1(2) et 1(3) de l'article 10 du projet de loi prescrivent qu'un rassemblement public pacifique peut être interdit s'il existe un "risque réel pour la sécurité publique" et s'il y a "des raisons considérables de penser que le rassemblement pourrait être utilisé à des fins de violence". La Commission de Venise s'inquiète de la variation de ces termes. Ces motifs, lorsqu'ils concernent des rassemblements pacifiques protégés par l'article 11 de la CEDH et l'article 21 du PIDCP, sont trop vagues. Une meilleure norme pourrait être qu'il existe des raisons sérieuses de croire qu'un risque réel pour la sécurité publique peut se matérialiser.

44. Au cours des réunions vidéo, la délégation de la Commission de Venise a appris que dans les cas où une décision interdisant une réunion publique est réexaminée par le tribunal compétent, il n'existe aucune règle de procédure qui prescrit que la charge de la preuve des intentions violentes des organisateurs incombe à l'autorité publique.

45. Afin de protéger de manière adéquate le droit à la liberté de rassemblement conformément à l'article 43 de la Constitution du Kosovo et aux normes internationales, il est nécessaire de n'autoriser l'interdiction de rassemblements publics que dans des circonstances bien définies et d'interpréter ces interdictions de manière restrictive. La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que "la simple probabilité de tensions et d'échanges houleux entre groupes opposés lors d'une manifestation ne suffit pas à justifier l'interdiction d'un rassemblement."²⁵ La Cour a en outre estimé que "la charge de la preuve des intentions violentes des organisateurs d'une manifestation incombe aux autorités."²⁶ Le droit de réunion pacifique ne doit pas être interprété de manière restrictive et toute restriction doit être interprétée de manière restrictive, et qu'en général, les droits doivent être "pratiques et effectifs" et non "théoriques ou illusoire".²⁷

²² Ibid, paragraphe 155.

²³ Voir CourEDH, 26 avril 1991, *Ezelin c. France*, n° 11800/85, paragraphe 53, où la Cour a estimé que même si le requérant ne s'était pas dissocié des actes criminels commis lors d'une assemblée, il n'avait commis aucun de ces actes lui-même ; l'imposition de l'amende administrative à son encontre n'était donc pas nécessaire dans une société démocratique ; et CourEDH, 23 octobre 2008, *Sergey Kuznetsov c. Russie*, n° 10877/04, paragraphes 43-48.

²⁴ Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique, CDL-AD(2019)017rev, paragraphe 224.

²⁵ Voir CourEDH, 21 octobre 2010, *Alekseyev c. Russie*, n° 4916/07, 25924/08 et 14599/09, paragraphe 77. Voir également CourEDH, 2 octobre 2001, *Stankov et The United Macedonian Organisation Ilinden c. Bulgarie*, n° 29221/95 et 29225/95, paragraphe 107.

²⁶ Voir CourEDH, 2 février 2010, *Parti populaire démocratique chrétien c. Moldavie* (n° 2), n° 25196/04, paragraphe 23 ; voir également Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique, CDL-AD(2019)017rev, paragraphe 49.

²⁷ CDL-AD(2010)016, Avis conjoint sur la loi relative à l'assemblée publique du canton de Sarajevo (Bosnie-Herzégovine) de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, paragraphe 10.

46. Par conséquent, les motifs visés aux paragraphes 1(2) et 1(3) de l'article 10 devraient être définis plus clairement, notamment en ce qui concerne les réunions pacifiques. En raison de leur imprécision, des termes tels que "risque réel" et "raisons considérables" doivent être clarifiés dans la jurisprudence. Tant qu'il n'y a pas de consensus sur la compréhension de ces termes, il serait utile d'insérer des éléments supplémentaires dans la loi pour limiter la large marge d'appréciation des autorités lorsqu'elles décident d'interdire un rassemblement.

47. En outre, on ne sait pas très bien ce que représente un risque réel "pour les droits et les libertés de l'homme". Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, même la violation des droits d'autrui pourrait devoir être tolérée si, sur la base d'un processus d'équilibre, la liberté de réunion prévaut.²⁸

48. Les articles 10(1)1, 13(4), 14(4) et 16(1)3 du projet de loi comprennent l'expression "autres incitations interdites par la législation en vigueur". Là encore, cette expression est trop vague. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, toute ingérence dans le droit à la liberté de réunion pacifique constituera une violation de l'article 11, à moins qu'elle ne soit "prévue par la loi", qu'elle ne poursuive un ou plusieurs buts légitimes au sens du paragraphe 2 et qu'elle ne soit "nécessaire dans une société démocratique" pour atteindre le ou les buts en question.²⁹ Dans leurs commentaires écrits, les autorités ont expliqué que l'expression « autres incitations interdites par la législation en vigueur » fait référence à l'article 141 du code pénal qui criminalise l'incitation publique à la haine, à la discorde et à l'intolérance entre groupes nationaux, raciaux, religieux, ethniques et autres ou fondée sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre et d'autres caractéristique personnelles. Cette explication est la bienvenue. Toutefois, la référence, dans le projet de disposition, à la disposition du code pénal devrait être claire et, lors de la mise en œuvre de cette disposition, les autorités devraient considérer que l'article 11 de la CEDH devrait être interprété à la lumière de l'article 10 de la CEDH.³⁰

49. Les dispositions établissant les interdictions doivent être formulées de manière aussi claire et étroite que possible. La clause "autres incitations interdites par les législations en vigueur" devrait être accompagnée de références au principe de proportionnalité : "poursuivant un but légitime" et "nécessaires dans une société démocratique".

D. Voies de recours

50. L'article 10, paragraphe 5, du projet de loi prévoit que l'organisateur ou le représentant de la réunion publique, qui n'est pas satisfait de la décision de l'autorité d'interdire la réunion publique, peut faire appel dans les trois jours auprès du tribunal compétent pour réexaminer l'affaire. Toutefois, le projet de loi ne contient aucune indication supplémentaire quant à la juridiction devant laquelle les organisateurs doivent introduire leur recours contre la décision de police d'interdire un rassemblement public, et rien n'indique qu'une telle procédure sommaire est en fait réaliste.

51. Les lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique soulignent que ceux qui cherchent à exercer le droit à la liberté de réunion pacifique doivent avoir recours à un recours rapide et efficace contre les décisions qui restreignent ou interdisent les réunions de manière disproportionnée, arbitraire ou illégale. Lorsque des assemblées sont empêchées ou restreintes de manière déraisonnable en raison d'une inaction ou d'une négligence potentiellement illégale des autorités administratives, les organisateurs ou les représentants de l'assemblée devraient

²⁸ Voir, par exemple, CourEDH, 29 avril 1999, *Chassagnou c. France*, n° 25088/94, 28331/95 et 28443/95, paragraphe 113 ; voir également Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique, CDL-AD(2019)017rev, paragraphe 143.

²⁹ Cour européenne des droits de l'homme, 11 avril 2013, *Vyerentsov c. Ukraine*, n° 20372/11, paragraphe 51.

³⁰ CourEDH, 26 avril 1991, *Ezelin c. France*, no. 11800/85, paragraphe 37.

pouvoir engager une action en justice directe devant les cours ou les tribunaux. Les décisions de justice pertinentes doivent en principe être rendues avant les événements prévus. Le droit à un recours comprend la possibilité d'accéder à des mécanismes de recours administratifs et judiciaires indépendants et impartiaux. L'existence d'un contrôle administratif efficace peut réduire la charge des tribunaux et contribuer à l'établissement d'une relation plus constructive entre les autorités, les organisateurs et le public en général. Dans les procédures administratives et judiciaires, la charge de la preuve devrait incomber à l'autorité publique compétente pour prouver que les restrictions imposées sont justifiées.³¹ Les organes administratifs et judiciaires chargés de traiter les recours introduits par les organisateurs de rassemblements publics devraient être précisés dans la loi.

52. L'article 10, paragraphe 6, et l'article 18, paragraphe 13, prévoient une "procédure accélérée" sans donner d'autres explications quant à la nature de cette procédure. La disposition ne fournit aucune précision quant à la juridiction compétente qui mènerait la procédure accélérée ni aucune explication concernant les délais dans lesquels la juridiction devrait rendre sa décision. Il n'est pas non plus précisé si cette procédure dite "accélérée" s'applique également aux rassemblements urgents. Au cours des réunions vidéo, la délégation de la Commission de Venise a appris que la législation kosovare prévoit effectivement une telle procédure "accélérée" pour le traitement des plaintes liées à l'exercice du droit à la liberté de réunion. Il a également été souligné que si certains cas sont qualifiés d'"urgents" dans les procédures judiciaires, la législation actuelle ne prévoit pas de délais plus courts pour ce type de cas, et que ces cas ne sont traités en priorité que pour des raisons de sécurité publique. En outre, la délégation a appris qu'en moyenne, « une procédure judiciaire rapide » devant les tribunaux kosovars peut prendre au moins un an pour rendre une décision.

53. Selon les lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique, les décisions de justice doivent être rendues en temps utile, de sorte que le recours puisse être résolu avant que la réunion ne soit prévue. En cas de délai insuffisant, les cours ou tribunaux devraient être habilités à rendre des ordonnances ou des décisions provisoires en attendant la résolution définitive de l'affaire. Une lourde charge de travail ne peut servir de justification suffisante pour les retards dans les procédures judiciaires. Cette exigence d'un mécanisme de recours rapide devrait être prévue par la loi.³²

54. Le système de recours juridique prévu par le projet de loi est plutôt incomplet. Aucune procédure accélérée n'est prévue pour les rassemblements urgents (article 9), et aucune disposition spécifique n'est prévue pour les décisions de dispersion, de report et de clôture des rassemblements (articles 15 et 16). Il n'est pas clair si la procédure judiciaire accélérée de l'article 9 peut être engagée contre la première décision interdisant un rassemblement public, ou seulement après qu'une décision de la plus haute autorité de police en matière de recours administratif a été rendue. La loi devrait préciser les organes juridiques chargés de traiter les recours contre une interdiction de tenir un rassemblement public, et définir d'autres aspects tels que le délai pour rendre une décision, l'autorité décisionnelle chargée de traiter les plaintes et les recours. La loi devrait en outre préciser que lorsque l'organe de recours ne rend pas sa décision dans le délai imparti, le rassemblement, la réunion ou la manifestation doivent être considérés comme autorisés par les autorités.

55. En tout état de cause, il est important que les références aux recours juridiques soient cohérentes avec ce qui est prévu dans les lois respectives sur le système judiciaire.

E. Image numérique et enregistrement par les autorités

³¹ Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique, CDL-AD(2019)017rev, paragraphe 125.

³² Ibid, paragraphes 125 et 126.

56. L'article 12, paragraphe 8, du projet de loi prévoit que "les enregistrements, les films et les photographies sont éliminés immédiatement après la collecte, au cas où ils ne seraient pas nécessaires". Cette disposition soulève plusieurs préoccupations. Il n'y a pas de référence croisée à la législation applicable en matière de protection des données et il n'y a pas de dispositions sur la conservation des données (durée maximale).

57. La principale préoccupation est liée à la clause "si elle n'est pas nécessaire" de l'article 12, paragraphe 8, car cette clause est assez vague et donne un pouvoir discrétionnaire trop important aux autorités. La conservation de matériel vidéo des participants aux rassemblements soulève de graves problèmes de protection des données.

58. Les lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique soulignent que les images numériques des organisateurs et des participants à une réunion ne doivent pas être enregistrées, sauf si la loi l'autorise expressément et si cela est nécessaire dans les cas où il y a des raisons probables de croire que les organisateurs, les organisateurs ou les participants se livreront à une activité illégale grave. En général, les méthodes de surveillance intrusives, ouvertes ou secrètes, ne devraient être appliquées que lorsqu'il existe des preuves évidentes que des activités illégales imminentes, telles que la violence ou l'utilisation d'armes à feu, sont prévues pendant un rassemblement.³³ Dans ce sens, le rapport conjoint du rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association indique également que la législation et les politiques régissant la collecte et le traitement des informations relatives aux réunions ou à leurs organisateurs et participants doivent intégrer des critères de légalité, de nécessité et de proportionnalité. Étant donné le caractère intrusif de ces méthodes, le seuil de ces tests devrait être élevé. Lorsqu'elles interfèrent avec l'exercice des droits, la collecte et le traitement des données peuvent constituer une violation des droits à la liberté de réunion et d'expression pacifique.³⁴

59. Il convient d'ajouter une référence croisée à la législation applicable en matière de protection des données, telle que la loi sur les infractions mineures, le code de procédure pénale et la loi sur la protection des données à caractère personnel, et de ne pas utiliser l'expression vague "si ce n'est pas nécessaire" dans l'article.

F. Mesures punitives

60. L'article 20 du projet de loi contient une liste de sanctions et d'amendes pour les violations de la loi. Une amende de 100 euros pour les personnes physiques et de 200 euros pour les personnes morales est prévue en cas de non-notification des rassemblements, de tenue d'un rassemblement malgré l'interdiction et de non-prise de mesures de sécurité supplémentaires. Une amende de 200 euros est infligée aux personnes qui transportent ou vendent de l'alcool lors d'un rassemblement public, une amende de 300 euros (personnes physiques) et de 400 euros (personnes morales) à celles qui refusent de mettre fin au rassemblement public lorsqu'un organe compétent l'exige, et une amende de 700 euros (personnes physiques) et de 1000 euros (personnes morales) à celles qui transportent ou tiennent, lors d'un "rassemblement public pacifique", des inscriptions ou autres objets qui incitent ou appellent à la haine ou à la violence ethnique, raciale, nationale ou religieuse.

61. La Commission de Venise a appris que le salaire moyen au Kosovo se situe entre 300 et 400 euros par mois. Les amendes prévues dans le projet de loi pourraient avoir un effet dissuasif pour les personnes désireuses d'organiser des rassemblements publics. L'effet dissuasif pourrait devenir encore plus intense si l'on considère les ressources financières limitées des minorités

³³ Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique, CDL-AD(2019)017rev, paragraphe. 172.

³⁴ Voir le rapport conjoint du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des réunions, A/HRC/31/66, du 4 février 2016, paragraphe 52.

vivant au Kosovo. Cela pourrait équivaloir à une restriction disproportionnée du droit à la liberté de se réunir.

62. À cet égard, il convient de souligner que les sanctions imposées doivent être nécessaires et proportionnées, car des sanctions inutiles ou excessivement sévères pour le comportement pendant les assemblées pourraient empêcher la tenue de tels événements et avoir un effet paralysant qui pourrait empêcher les participants d'y assister. De telles sanctions peuvent constituer une violation de la liberté d'organiser une future réunion pacifique.³⁵ Les sanctions pour les infractions mineures qui ne menacent pas de causer ou d'entraîner un préjudice important à l'ordre public ou aux droits et libertés d'autrui devraient par conséquent être faibles et identiques à celles prévues pour les infractions mineures sans rapport avec les réunions. Dans les cas d'infractions administratives mineures, il peut être inapproprié d'imposer une sanction ou une pénalité aux participants et aux organisateurs de l'assemblée³⁶. La Commission de Venise rappelle que des infractions telles que le défaut de notification préalable d'un rassemblement ou le non-respect des restrictions imposées à un rassemblement en matière d'itinéraire, de temps et de lieu ne devraient pas être punies de peines de prison ou de lourdes amendes.³⁷ Il est donc recommandé d'harmoniser les amendes à infliger pour violation des dispositions du projet de loi avec la situation économique actuelle du pays, en trouvant un juste équilibre entre l'intérêt des participants et des organisateurs de rassemblements publics à exercer librement leur droit et l'intérêt légitime de l'État à sanctionner et à prévenir les actions illégales.³⁸

63. L'article 20, paragraphe 4, du projet de loi impose une amende de 500 euros à toute personne portant une arme sur le lieu de rassemblement. Cela pourrait être en contradiction avec l'article 356(3) du Code pénal du Kosovo de 2019 (CODE NO. 06/L-074 -Chapitre XXVIII Infractions pénales contre la sécurité générale des personnes et des biens - causer un danger général),³⁹ car cet article punit d'un à huit ans d'emprisonnement les personnes qui mettent en danger la vie humaine ou causent des dommages considérables aux biens si le contrevenant porte une arme dans un lieu où un grand nombre de personnes sont présentes. Dans leurs commentaires écrits, les autorités ont expliqué que le projet de disposition vise les personnes qui ont un permis de port d'arme. Le code pénal s'applique à ceux qui n'ont pas de permis conformément à la loi sur les armes. Cette explication adéquate est la bienvenue. Toutefois, cela devrait être clarifié dans le projet de l'article 20, paragraphe 4.

64. La liste de contrôle de la Commission de Venise sur l'État de droit souligne que le principe de sécurité juridique, qui implique les exigences de prévisibilité des lois et de confiance légitime, est une référence du principe de l'État de droit. La prévisibilité ne signifie pas seulement que la loi doit, si possible, être proclamée avant sa mise en œuvre et être prévisible quant à ses effets : elle doit également être formulée avec suffisamment de précision et de clarté pour permettre

³⁵ CourEDH, 18 juin 2013, *Gün et autres c. Turquie*, n° 8029/07, paragraphes 82-84; voir également CourEDH, 14 octobre 2014, *Yilmaz Yildiz et autres c. Turquie*, n° 4524/06, paragraphes 34 et 48 ; voir également Comité des droits de l'homme des Nations unies, constatations (sur le fond) : *Igor Bazarov c. Bélarus* (1934/2010), 24 juillet 2014, CCPR/C/111/D/1934/2010, paragraphes 7.2 à 7.4.

³⁶ Voir CourEDH, 15 octobre 2015, *Kudrevičius et autres c. Lituanie*, n° 37553/05, paragraphe 149 : " En même temps, la liberté de participer à un rassemblement pacifique est d'une importance telle qu'une personne ne peut faire l'objet d'une sanction - même de rang inférieur - pour sa participation à une manifestation qui n'a pas été interdite, tant qu'elle ne commet pas elle-même un acte répréhensible en une telle occasion ", citant CourEDH, 26 avril 1991, *Ezelin c. France*, n° 11800/85, paragraphe 53 ; la Cour a jugé que cela est également vrai lorsque la manifestation entraîne des dommages ou d'autres troubles (voir CourEDH, 15 mai 2014, *Taranenko c. Russie*, (2014), n° 19554/05, paragraphe 88).

³⁷ Voir Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique, CDL-AD(2019)017rev, paragraphe 36.

³⁸ Voir CourEDH, 26 Avril 1991, *Ezelin c. France*, n° 11800/85, paragraphe 52. "Le principe de proportionnalité exige qu'un équilibre soit trouvé entre les exigences des buts énumérés à l'article 11, paragraphe 2 (art. 11-2) et celles de la libre expression des opinions par la parole, le geste ou même le silence des personnes rassemblées dans la rue ou dans d'autres lieux publics. La recherche d'un juste équilibre ne doit pas avoir pour effet de décourager les avocats, par crainte de sanctions disciplinaires, de faire connaître leurs convictions en de telles occasions".

³⁹ .

aux sujets de droit de régler leur conduite en conformité avec elle.⁴⁰ Selon la doctrine de la confiance légitime, ceux qui agissent de bonne foi sur la base du droit tel qu'il est, ne devraient pas voir leurs attentes légitimes frustrées. Toutefois, de nouvelles situations, comme le virus corona, peuvent bien sûr justifier une nouvelle législation qui frustre des attentes qui étaient auparavant légitime.⁴¹

65. Bien qu'il n'y ait pas nécessairement de conflit entre l'article 20, paragraphe 4, du projet de loi, qui se chevauche, et l'article 356, paragraphe 3, du code pénal, la relation entre ces deux dispositions devrait être clarifiée.

G. Rassemblements en ligne

66. Le projet ne prévoit pas la possibilité de tenir des rassemblements publics entièrement en ligne. Les technologies basées sur Internet jouent un rôle croissant dans l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique. L'internet peut être utilisé pour des formes d'activisme en ligne liées aux rassemblements, et ces activités peuvent mériter une protection. L'internet et les médias sociaux peuvent aussi légitimement servir de moyens de faciliter les rassemblements.⁴² Dans cette tendance évolutive, la possibilité que des rassemblements se déroulent entièrement en ligne ne peut donc être exclue.⁴³ Il est donc recommandé d'inclure dans le projet de loi certaines règles prévoyant la possibilité de tenir des rassemblements publics en ligne.

VI. Conclusion

67. La Commission de Venise salue et reconnaît pleinement l'objectif du législateur de trouver un juste équilibre entre la protection du droit à la liberté de réunion et d'autres droits, conformément aux normes internationales. La Commission note que le projet de loi représente diverses améliorations par rapport à la loi actuellement en vigueur. Toutefois, plusieurs dispositions importantes du projet manquent de précision, ce qui pourrait entraîner des incertitudes et des difficultés dans sa mise en œuvre.

68. Bien que la Constitution du Kosovo utilise une notion très large de rassemblement, le présent avis recommande d'adopter une approche spécifique des "rassemblements" au sens de l'article 11 de la CEDH et de l'article 21 du PIDCP. Cette approche nécessiterait plusieurs modifications plus importantes du projet de loi. Néanmoins, le présent avis formule les recommandations suivantes par rapport à la version actuelle du projet :

- Le sens assez large du terme "rassemblement" doit être défini de manière étroite afin qu'il soit possible de distinguer les rassemblements qui relèvent de la protection de la Constitution et des normes internationales sur les rassemblements pacifiques, et les autres rassemblements qui, en raison de leur nature, n'ont pas besoin d'être sous cette protection privilégiée. Sur cette base, il est recommandé de créer un régime spécifique

⁴⁰ CDL-AD(2016)007, Liste de contrôle sur l'État de droit, paragraphe 58. Voir également Cour européenne des droits de l'homme, 26 avril 1979, *The Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1), n° 6538/74, paragraphe 49.

⁴¹ CDL-AD(2016)007, Liste de contrôle sur l'État de droit, paragraphe 58 et paragraphe 61.

⁴² Recommandation CM/Rec (2014) 6 du Comité des Ministres aux États membres sur un Guide des droits de l'homme à l'intention des internautes : toute personne a "le droit de se réunir et de s'associer pacifiquement avec d'autres personnes utilisant l'internet". Aussi, Conseil des droits de l'homme, Résolution 21/16, (octobre 2012), Doc. A/HRC/RES/21/16, et Résolution 24/5 (octobre 2013), Doc. NU A/HRC/RES/25/5, toutes deux intitulées : Les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association. Voir également le rapport conjoint du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires sur la bonne gestion des réunions, A/HRC/31/66, du 4 février 2016, paragraphe 10 : "Bien qu'une assemblée ait généralement été comprise comme un rassemblement physique de personnes, il a été reconnu que les protections des droits de l'homme, y compris pour la liberté de réunion, peuvent s'appliquer à des interactions analogues ayant lieu en ligne".

⁴³ Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique, CDL-AD(2019)017rev, paragraphe 45.

pour les rassemblements publics pacifiques couverts par le droit de réunion pacifique au sens de l'article 11 de la CEDH et de l'article 21, paragraphe 2, du PIDCP, et un ou plusieurs régimes différents pour les "autres rassemblements".

- Plusieurs définitions du projet de loi à l'examen manquent de cohérence et de clarté et devraient être rendues plus claires. En particulier, la distinction entre "rassemblements publics pacifiques" et "rassemblements publics" doit être revue. La qualité de "pacifique" pourrait plutôt être abordée dans les dispositions réglementant les restrictions à l'exercice du droit à la liberté de réunion publique et ne pas être utilisée pour définir les réunions publiques ou décrire des situations ou des actions dans le cadre de la loi.
- Les amendes envisagées pourraient avoir un effet dissuasif pour les organisateurs. Elles pèsent lourdement sur les organisateurs, les rendant personnellement responsables des atteintes à l'ordre public lors des rassemblements et fournissent des motifs trop larges pour restreindre, interdire et mettre fin à des manifestations pacifiques.
- Les termes dont le sens est indéfini et large, tels que "risques réels", "raisons considérables", "organes compétents" ou "organes supérieurs", devraient être définis plus clairement. Le projet de loi doit prévoir des normes de preuve claires pour l'évaluation des faits, des autorités compétentes identifiables et une description claire des procédures.
- Le projet de loi devrait contenir une réglementation claire et détaillée, concernant les délais notification, les organes décisionnels compétents et les procédures adéquate de dépôt des plaintes. En ce qui concerne les procédures accélérées, il convient de préciser la signification et le fonctionnement de ces procédures. En outre, si une décision n'est pas prise dans le délai prévu, le rassemblement doit être considéré comme autorisé. Les recours juridiques proposés dans la loi doivent être conformes à ce qui est prévu dans le système judiciaire du Kosovo.
- Une réglementation plus détaillée est nécessaire en ce qui concerne la conservation des enregistrements des rassemblements.

69. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités du Kosovo pour les aider dans cette affaire.