



Strasbourg, le 14 mars 2005

Avis n° 290 / 2004

CDL-AD(2005)007  
Or. angl.

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

**AVIS**  
**SUR LE PROJET DE LOI MODIFIANT ET COMPLETANT**  
**LA LOI RELATIVE A LA TENUE DE**  
**REUNIONS, ASSEMBLEES,**  
**RASSEMBLEMENTS ET MANIFESTATIONS**  
**DE LA REPUBLIQUE D'ARMENIE**

**Adopté par la Commission de Venise**  
**lors de sa 62<sup>e</sup> session plénière**  
**(Venise, 11-12 mars 2005)**

**sur la base des commentaires de**

**Mme Finola FLANAGAN (membre, Irlande)**  
**M. Giorgio MALINVERNI (membre, Suisse)**

## I. Introduction

1. *A la demande des autorités arméniennes, la Commission de Venise a adopté, lors de sa 60<sup>e</sup> session plénière (Venise, 8-9 octobre 2004), un avis (CDL-AD(2004)039) sur la « loi arménienne relative aux modalités de tenue des réunions, assemblées, rassemblements et manifestations de la République d'Arménie » (CDL(2004)42).*
2. *Dans sa Résolution 1405(2004) d'octobre 2004, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe demandait aux autorités arméniennes « la modification, pas plus tard que mars 2005, de la loi sur les manifestations et les réunions publiques, afin qu'elle soit pleinement conforme aux normes du Conseil de l'Europe et garantisse la liberté de réunion en pratique ».*
3. *En décembre 2004, M. Tigran Torosyan, vice-président de l'Assemblée nationale arménienne, a demandé à la Commission de Venise d'évaluer le projet de loi « modifiant et complétant la loi relative aux modalités de tenue des réunions, assemblées, rassemblements et manifestations de la République d'Arménie » (CDL(2005)019 et CDL(2005)017).*
4. *Mme Finola Flanagan et M. Giorgio Malinverni ont été nommés rapporteurs.*
5. *Le présent avis, qui a été élaboré sur la base de leurs commentaires, a été adopté par la Commission de Venise lors de 62<sup>e</sup> session plénière (Venise, 11-12 mars 2005).*

## II. Contexte

6. En octobre 2004, la Commission de Venise a adopté un avis (CDL-AD(2004)039) sur la loi relative aux modalités de tenue de réunions, assemblées, rassemblements et manifestations de la République d'Arménie (CDL(2004)042). Cette loi avait déjà été adoptée par l'Assemblée nationale arménienne le 28 avril 2004. L'avis de la Commission de Venise entendait souligner que la loi arménienne n'était pas conforme aux critères généraux selon lesquels une loi spécialement destinée à réglementer le droit à la liberté de réunion doit se limiter à décrire les conditions dans lesquelles l'ingérence d'une autorité publique est légitime ainsi que le régime d'autorisations, sans entrer inutilement dans les détails. Or, la loi telle qu'adoptée énonçait de manière trop détaillée les conditions d'exercice du droit de réunion garanti par la Constitution. L'avis estimait que la loi établissait des distinctions entre des catégories qui ne sont pas liées de manière satisfaisante aux motifs de restriction jugés acceptables.

7. La loi adoptée le 28 avril 2004 contenait quelques améliorations qui tenaient compte de certains commentaires faits par les rapporteurs eu égard à une version précédente du projet de loi (CDL(2004)022). De nouveaux amendements et compléments au projet de loi du 28 avril 2004 sont maintenant proposés par les autorités arméniennes et commentés ci-dessous.

## III. Analyse des amendements proposés

8. Le projet modifiant et complétant la loi contient 11 articles qui sont commentés l'un après l'autre. Il serait utile de disposer d'un commentaire ou d'une explication des autorités arméniennes sur chaque amendement proposé car l'effet voulu n'est pas toujours très clair. Il n'est notamment pas toujours facile de savoir si l'amendement proposé vise à apporter un changement de fond aux effets d'une disposition ou s'il s'agit simplement d'un amendement de forme.

Article 1 – abrogeant les Articles 3 et 4

9. L'abrogation n'a pas pour but de modifier en quoi que ce soit les règles concernant « d'autres événements dans des lieux à usage général » ou celles concernant « la tenue de réunions, d'assemblées, de rassemblements et autres événements dans des lieux non considérés comme des lieux à usage général ». Ces deux articles seraient remplacés par une nouvelle disposition à l'Article 5 qui maintient la même règle que jusqu'à présent.

Article 2 – portant amendement à l'Article 5

10. L'amendement proposé ne semble pas apporter de changement de fond. Les modifications sont purement de nature formelle.

Article 3 – portant amendement à l'Article 6

11. Il propose une suppression de la condition selon laquelle l'organisateur « assume d'autres obligations légales incombant aux organisateurs d'événements publics ». Il n'est pas évident que l'abrogation de cette condition limite les obligations des organisateurs puisqu'il est supposé que d'« autres obligations légales » continueraient à s'appliquer même en l'absence de cette disposition. Il serait utile que les autorités arméniennes fournissent des explications sur le sens qu'elles donnent à cette abrogation.

12. Les effets de l'abrogation de la disposition explicite qui fait obligation à l'organisateur d'être présent tout au long de la tenue d'un événement public ne sont pas clairs non plus ; on ne sait pas si l'abrogation vise à supprimer l'obligation de présence de l'organisateur. Il ne semble pas possible pour un organisateur d'exécuter certaines autres obligations contenues à l'Article 6 s'il n'est pas présent. Il serait utile que les autorités arméniennes fournissent des explications sur les conséquences de l'abrogation proposée ici.

Article 4 – portant amendement à l'Article 7

13. Il s'agit d'un amendement de forme qui n'a pas d'effet sur les droits et obligations des participants à l'événement public.

Article 5 – portant amendement à l'Article 8

14. Les amendements proposés ici sont seulement de nature formelle et ne modifient en rien le contenu de la loi.

Article 6 – portant amendement à l'Article 9

15. L'Article 9 interdit la tenue d'événements publics dans les circonstances énumérées. L'Article 9, paragraphe 3, sous-alinéa 1, est amélioré par l'amendement proposé. La disposition amendée permettrait d'interdire les événements publics « [sur les] ponts, dans les tunnels, en sous-sol, dans les bâtiments dangereux, les zones de construction *si la sécurité publique, la santé des participants et autres sont en danger...* » (c'est nous qui soulignons). Dans l'avis adopté par la Commission lors de sa 60<sup>e</sup> session, la loi du 28 avril 2004 a été critiquée parce que, bien que les autorités arméniennes aient expliqué que certaines zones étaient interdites pour des « raisons de sécurité », cela ne figurait pas dans la loi elle-même et l'interdiction ne constituait donc pas expressément une raison légitime de restriction d'un droit garanti. Si la disposition est améliorée

par l'amendement proposé, le reste de l'Article 9, paragraphe 3, contient cependant toujours une liste détaillée de restrictions qui ne sont pas nécessairement liées à des menaces à la sécurité ou à l'ordre public. Malgré l'amendement concernant les restrictions de l'Article 9, paragraphe 3, sous-alinéa 1, le précédent avis de la Commission de Venise est donc toujours valable pour ce qui est du reste de l'Article 9, paragraphe 3.

#### Article 7 – portant amendement à l'Article 10

16. L'intention de l'amendement proposé concernant l'obligation de notifier un événement public dans certaines circonstances n'est pas claire. Si l'amendement peut être interprété comme assouplissant l'obligation de notification en ce qui concerne les événements publics rassemblant moins de 100 personnes, cela n'est absolument pas clair puisque les événements publics rassemblant moins de 100 personnes qui risqueraient de «troubler l'ordre public» seront toujours soumis à notification. Si une perturbation de la circulation peut être considérée selon le droit arménien comme s'apparentant à une perturbation de l'ordre public, alors l'amendement n'assouplit pas du tout la loi.

#### Article 8 – portant amendement à l'Article 11

17. Certains de ces amendements limitent quelque peu les renseignements nécessaires pour la procédure de notification concernant les événements publics de masse et sont, dans cette mesure, souhaitables. D'autres sont des amendements de nature technique portant sur la formulation, qui ne semblent pas affecter le contenu de la loi. Toutefois, les critiques d'ordre général concernant «les procédures administratives excessivement lourdes qui entourent la notification» restent valables.

#### Article 9 – portant amendement à l'Article 12

18. L'amendement proposé n'indique pas clairement si l'absence de soumission d'une notification au chef compétent des pouvoirs publics peut être rectifiée.

#### Article 10 – portant amendement à l'Article 13

19. Il convient de saluer la suppression de l'Article 13, paragraphe 1 et paragraphe 8. L'obligation d'interdire un événement public de masse si «l'événement poursuit des buts illégitimes» est supprimée. La disposition a été considérée comme trop vague pour être acceptable.

20. Il convient de se féliciter de la suppression des termes «*should there be such a possibility*» de l'Article 13, paragraphe 4; elle impose aux autorités l'obligation de proposer aux organisateurs une autre date pour leur manifestation. Cette initiative est la bienvenue, mais les commentaires sur la nature restrictive des obligations concernant la tenue de manifestations restent valables. Il importe que le droit de contre-manifester ne fasse l'objet de restrictions que si celles-ci sont véritablement justifiées du point de vue de la sécurité et de l'ordre public.

#### Article 11 – portant amendement à l'Article 14

21. On peut se demander comment les amendements proposés peuvent être compatibles avec l'obligation précédemment citée selon laquelle les organisateurs doivent être présents pendant toute la manifestation.

#### IV. Conclusions

22. Certains des amendements proposés répondent à des critiques précises formulées dans l'avis précédent de la Commission. Il convient donc de s'en féliciter.

23. De manière générale, toutefois, le projet de loi en cours d'examen n'opère pas les changements importants qui seraient nécessaires pour rendre la loi adoptée le 28 avril 2004 conforme aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme. Les lacunes et difficultés fondamentales mises en évidence dans l'Avis adopté par la Commission de Venise lors de sa 60<sup>e</sup> session plénière restent inchangées.

24. Plus particulièrement, la Commission entend souligner les points suivants :

- aucune disposition de la loi ne précise que les restrictions doivent impérativement être proportionnées et reposer sur des motifs pertinents et suffisants ; contrairement à ce que prévoit la loi, les autorités devraient pouvoir autoriser la tenue d'événements qui ne menacent ni la sécurité, ni l'ordre public, ni les droits d'autrui, même si toutes les exigences procédurales n'ont pas été respectées ;
- la loi n'autorise pas les réunions « spontanées », sauf si elles rassemblent moins de 100 participants, alors que le droit de tenir de telles réunions est incontestablement garanti par l'article 11 de la Convention ;
- le droit de contre-manifester devrait être en général autorisé, à moins qu'il y ait un risque de troubles à la sécurité ou à l'ordre public ;
- l'interdiction d'événements publics dans certains lieux reste encore trop rigoureuse ;
- les multiples obligations procédurales et les délais impératifs et conditions précises à respecter pour obtenir l'autorisation d'organiser un événement public risquent de dissuader de nombreuses personnes d'organiser un événement public.

25. En outre, la Commission a reçu des informations selon lesquelles certaines modifications du Code pénal et du Code des infractions administratives ont été adoptées par l'Assemblée nationale arménienne le 24 décembre 2004 et promulguées par le Président le 18 janvier 2005.

26. En particulier, la responsabilité pénale a été introduite pour « *l'organisation et la tenue d'un événement public illégal ou de tout autre événement similaire et tout appel public à participer à ces événements* » (amende d'un montant de 200 à 300 salaires minimum ou détention pouvant aller jusqu'à deux mois), pour les « *appels à la désobéissance aux décisions de mettre fin à un événement public illégal* » (amende d'un montant de 300 à 500 salaires minimum ou détention pouvant aller jusqu'à trois mois) et pour l'« *organisation d'activités de groupe portant atteinte à l'ordre public et la participation active à ces activités* » (« en l'absence d'éléments criminels plus graves (...) amende d'un montant de 400 à 800 salaires minimum »).

27. Par ailleurs, le non-respect de décisions de mettre fin à un événement public tel qu'énoncé dans la loi intitulée « De la tenue de réunions, rassemblements, cortèges et manifestations » est désormais puni d'une amende s'élevant à un montant compris entre 50 et 100 salaires minimum.

28. A cet égard, la Commission estime que la nécessité d'établir la responsabilité pénale et les peines d'emprisonnement imposées pour la simple organisation de manifestations illégales sont contestables.

29. Tout d'abord, ce qui peut être considéré comme un événement public « illégal » n'est pas clair, puisqu'il n'en existe pas de définition ni dans le Code pénal, ni dans aucun autre texte légal. On peut se demander, par exemple, si les manifestations spontanées sont « illégales ». En outre, même l'organisation de « tout autre événement similaire » peut conduire à l'imposition d'une peine, alors que la notion que recouvre cette définition n'est pas claire. Il est donc fort peu probable que ces nouvelles dispositions respectent le principe de légalité, qui est fondamental en droit pénal et interdit l'application arbitraire de la loi.

30. Dans l'avis de la Commission, il conviendrait de prévoir la responsabilité pénale dans le cas où les personnes qui participent à une manifestation « illégale » ont recours à la violence ou causent des préjudices physiques à des tiers, mais non pas pour la simple organisation d'une telle manifestation.

31. Le projet de loi modifiant et complétant la loi relative aux modalités de tenue des réunions, assemblées, rassemblements et manifestations de la République d'Arménie ne garantit pas le droit de réunion ni le droit à la liberté d'expression en Arménie au sens de la Convention européenne des droits de l'homme et de sa jurisprudence.

32. En outre, si l'on tient compte des critiques émises par la Commission de Venise concernant le droit arménien, les amendements au Code pénal arménien et au Code des infractions administratives interdiraient et rendraient illégales et passibles de sanctions pénales et administratives l'organisation et la tenue de manifestations qui devraient en fait être autorisées. Les amendements au Code pénal et au Code des infractions administratives empiètent donc sur les droits de réunion et de liberté d'expression.

33. La Commission souhaite rappeler l'importance pour l'Arménie de protéger et de garantir ces droits fondamentaux, notamment dans le contexte des réformes constitutionnelles à venir. Elle reste à la disposition des autorités arméniennes pour les accompagner dans cette démarche et les invite à poursuivre les travaux législatifs dans ce domaine.