



Strasbourg, le 25 octobre 2006

Avis no. 384 / 2006

CDL-AD(2006)034
Or. angl.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
(VENICE COMMISSION)

AVIS

**SUR LA LOI RELATIVE
À LA LIBERTÉ DE RÉUNION
EN AZERBAÏDJAN**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 68^{ème} Session plénière
(Venise, 13 et 14 octobre 2006)**

sur la base des commentaires de

**M. Bogdan AURESCU (Membre suppléant, Roumanie)
Mme Finola FLANAGAN (Membre, Irlande)
M. Peter PACZOLAY (Membre, Hongrie)**

I. Introduction

1. Le 5 mai 2006, M. Ramiz Mehdiyev, Chef de l'Administration du Président de la République d'Azerbaïdjan, a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur la « loi relative à la liberté de réunion en Azerbaïdjan », adoptée en novembre 1998 (CDL(2006)058). M. Bogdan Aurescu, Mme Finola Flanagan et M. Peter Paczolay ont été nommés rapporteurs.

2. Le Bureau de l'OSCE a organisé à Bakou, le 19 septembre 2006, une table ronde sur la liberté de réunion en Azerbaïdjan. Les participants ont centré leurs discussions sur la loi susmentionnée et sa mise en œuvre en pratique. Parmi eux figuraient des représentants de l'Administration présidentielle, du ministère de la Justice, du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité nationale, du Parlement azerbaïdjanais (Milli Mejlis) et de la ville de Bakou, ainsi que des experts internationaux et des universitaires nationaux. M. Bogdan Aurescu assistait à la table ronde au nom de la Commission de Venise.

3. Le présent avis, établi en coordination avec l'OSCE/BIDDH sur la base des commentaires de M. Bogdan Aurescu, de Mme Finola Flanagan et de M. Peter Paczolay, a été adopté par la Commission à sa 68^{ème} session plénière (Venise, 13 et 14 octobre 2006).

II. Observations générales

4. Les commentaires ci-après s'appuient sur une traduction anglaise officieuse – effectuée par le Bureau de l'OSCE à Bakou – de la loi relative à la liberté de réunion en Azerbaïdjan. Cette traduction n'étant peut-être pas entièrement fidèle à la version originale sur chaque point, il est possible que certains commentaires soient dus à des difficultés de traduction.

5. L'avis actuel porte essentiellement sur le libellé des dispositions de la loi considérée (appelée ci-après « la loi »). C'est pourquoi il ne traite pas, en principe, de la manière dont la loi est mise en œuvre en pratique par les autorités administratives compétentes, la police et la justice. Pour faire avancer la protection du droit à la liberté de réunion en Azerbaïdjan, il est cependant crucial que les amendements apportés au texte de la loi aillent de pair avec des progrès dans l'application de celui-ci, car de sérieuses lacunes ont été constatées à cet égard au cours des dernières années¹. Il convient de souligner que la manière dont la loi est interprétée et appliquée a beaucoup d'importance pour la conformité de ce texte avec les normes internationales en matière de droits de l'homme. À cet égard, la Cour européenne des Droits de l'Homme a déclaré que le droit de réunion pacifique ne devait pas être interprété de façon restrictive, mais que tel devait être le cas – en revanche – de toute restriction qui lui est apportée, et qu'en règle générale, les droits devaient être « pratiques et effectifs », non pas « théoriques ou illusoires ».

6. Cela étant posé, il faut bien voir que la loi ne formule ni expressément, ni du moins sans ambiguïté, une présomption en faveur de la tenue de réunions. Sa philosophie semble plutôt restrictive, comme en témoignent les nombreux commentaires portant sur le chapitre III (Articles 7 à 11), qui est entièrement consacré aux restrictions et interdictions concernant les réunions pacifiques. Il est vrai que plusieurs dispositions de la loi peuvent s'interpréter en principe de manière plus libérale. Mais sans mesures de sensibilisation et de formation

¹ Voir la Résolution 1456(2005) de l'APCE, paragraphes 4 et 14 ii, qui demande aux autorités de l'Azerbaïdjan « [...] en ce qui concerne plus particulièrement la liberté de réunion, de se conformer d'urgence aux normes et pratiques européennes relatives à l'organisation de réunions publiques ainsi qu'au maintien de l'ordre par la police [...] » ; voir aussi la Résolution 1358 (2004) de l'APCE, paragraphe 9 iii, qui souligne que « la liberté de réunion pacifique continue de faire l'objet de restrictions répétées et inacceptables, et, au cours de l'élection présidentielle, on a, de nouveau, constaté des entraves au droit de faire campagne [...] » ; voir enfin la Résolution 1305 (2002) de l'APCE, paragraphe 6. i.

suffisantes des autorités et de la police, une lecture particulièrement restrictive de la loi risque de continuer à prévaloir.

7. Lors d'une table ronde que le Bureau de l'OSCE a organisée à Bakou le 19 septembre 2006, il a été question de plusieurs problèmes posés par la loi. À cette occasion, les autorités de l'Azerbaïdjan ont apporté de nombreux éclaircissements, contribuant ainsi à surmonter certains malentendus. Chaque fois que ce sera nécessaire, il sera fait allusion à ces éclaircissements dans le présent avis. À la suite de cette table ronde, les autorités azerbaïdjanaises se sont déclarées disposées à améliorer la loi. La Commission de Venise est disposée à proposer son assistance à cet égard.

III. Normes européennes et internationales en matière de liberté de réunion

8. Les normes européennes et internationales concernant le droit à la liberté de réunion, qui découlent principalement de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), ainsi que de la jurisprudence y relative², ont été présentées et examinées dans des avis antérieurs de la Commission de Venise³. Ces normes peuvent se résumer de la manière suivante :

- *La liberté de réunion est un droit démocratique fondamental et ne doit pas s'interpréter de manière restrictive.*
- *Elle couvre tous les types de rassemblement, publics ou privés, pourvu qu'ils soient « pacifiques ».*
- *Il s'agit d'un droit pouvant faire l'objet de restrictions, et l'État doit justifier ses ingérences apparentes dans ce droit. L'Article 11(2) de la CEDH autorise expressément des restrictions, à condition que celles-ci soient « prévues par la loi » et « constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la 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'État une grande marge d'appréciation pour défendre l'ordre, prévenir le crime et protéger les droits et libertés d'autrui.*
- *L'existence d'un régime d'autorisation préalable des réunions pacifiques ne constitue pas nécessairement une violation du droit en question, mais ne doit pas affecter ce dernier en tant que tel.*
- *L'État peut être tenu d'intervenir pour assurer les conditions permettant l'exercice du droit de réunion, ce qui peut l'amener à prendre des mesures positives pour qu'une manifestation autorisée se déroule de manière pacifique. Cela nécessite de parvenir – par l'application du principe de proportionnalité – à un juste équilibre entre les intérêts de ceux qui cherchent à exercer le droit de réunion et les intérêts généraux du reste de la collectivité.*

² D'autres instruments internationaux, tels que la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention internationale des droits de l'enfant et la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, présentent eux aussi un rapport avec cette question.

³ Voir : Opinion on the Law on Conducting Meetings, Assemblies, Rallies and Demonstrations of the Republic of Armenia (CDL-AD(2004)039) ; Opinion on the Draft Law Making Amendments and Addenda to the Law on Conducting Meetings, Assemblies, Rallies and Demonstrations of the Republic of Armenia (CDL-AD(2005)007) ; Opinion on the Law Making Amendments and Addenda to the Law on Conducting Meetings, Assemblies, rallies and Demonstrations of the Republic of Armenia (CDL-AD(2005)035) ; Opinion on the Draft Law on Freedom of Conscience and Religious Entities of Georgia (CDL-AD(2003)20) ; Opinion on the Law on Assemblies of the Republic of Moldova (CDL-AD(2002)27).

- *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'État s'imposerait. La Convention exige que soit régi par la loi tout empiètement sur un droit aussi fondamental que le droit de réunion pacifique. Autrement dit, la réglementation pertinente doit porter sur ce qui est interdit, et non sur ce qui est autorisé : il doit être bien entendu que tout ce qui n'est pas interdit est autorisé, et non l'inverse.*
- *Par conséquent, il n'est pas indispensable pour un État de légiférer spécifiquement sur les manifestations et réunions publiques, car la maîtrise de tels événements peut être laissée aux mesures ordinaires de police, et les droits y relatifs peuvent être soumis au droit administratif général.*
- *S'il est adopté des lois portant spécialement sur la liberté de réunion, elles doivent se borner à énoncer les fondements législatifs des ingérences que les pouvoirs publics peuvent exercer et à réglementer le système des autorisations sans contenir de détails superflus.*

9. Il convient de mentionner aussi les engagements pertinents pris dans le cadre de l'OSCE⁴ et le « projet de directives pour la rédaction de lois relatives à la liberté de réunion » (Varsovie, décembre 2004)⁵, qui ont été élaborés par l'OSCE/BIDDH en vue d'aider dans leur tâche les juristes qui participent à l'élaboration de projets de lois relatives à la liberté de réunion. Il est bon de rappeler que la Commission de Venise a adopté un avis détaillé sur ces directives⁶.

IV. La liberté de réunion dans l'ordre juridique de l'Azerbaïdjan

10. La loi porte sur le droit à la liberté de réunion, qui est protégé notamment par l'Article 11 de la CEDH et l'Article 21 du PIDCP.

11. L'article 1 de la loi⁷ mentionne expressément l'Article 49 de la Constitution de la République d'Azerbaïdjan, qui est ainsi rédigé :

⁴ Voir le document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (1990), paragraphe 9 (2) : « toute personne a le droit d'organiser des réunions et des manifestations pacifiques. Toute restriction pouvant être apportée à l'exercice de ces droits doit être prévue par la loi et compatible avec les normes internationales communément admises ».

⁵ Voir CDL(2005)048 ; ces projets de directive sont en cours d'achèvement au moyen d'une large consultation auprès d'experts gouvernementaux, de praticiens du droit, de juges, de policiers et de membres d'organisations appartenant à la société civile de toute la région OSCE. Les directives devraient être publiées en 2007.

⁶ Voir l'Avis sur les directives de l'OSCE/BIDDH concernant l'élaboration de lois relatives à la liberté de réunion (CDL-AS(2005)040).

⁷ « I. Le droit de chacun de se réunir avec d'autres est assuré spécifiquement par l'Article 49 de la Constitution de la République d'Azerbaïdjan. L'exercice et la restriction de cette liberté sont régis par la présente loi.

II. L'État garantit l'exercice de la liberté de réunion et prend des mesures pertinentes pour que les réunions soient organisées de manière pacifique et en l'absence d'armes, conformément à la présente loi ».

« Liberté de rassemblement

I. Toute personne a le droit de se rassembler librement avec d'autres.

II. Sous réserve de l'avoir notifié par avance aux pouvoirs publics, toute personne jouit du droit de participer pacifiquement et sans armes à des rassemblements, réunions, manifestations, défilés de rue et piquets de grève ».

12. Le deuxième Chapitre, Section III, Articles 24 à 71 de la Constitution énonce les « Principes relatifs aux droits et libertés civils fondamentaux ». Ce vaste catalogue de droits et de libertés énonce des droits sociaux et économiques non couverts par la CEDH et des garanties qui semblent, dans certains cas, moins étendues que celles de la CEDH. Il s'agit des garanties afférentes aux droits en liaison étroite avec la liberté de réunion, à savoir le droit à l'égalité (Article 25), le droit de grève, seul ou avec d'autres (Article 36), la liberté de pensée et de parole (Article 47), la liberté de conscience et de religion (Article 48), la liberté d'information et la liberté de la presse (Article 50), le droit de participer à la vie politique de la cité et de l'État (Article 54) et le droit d'adresser des communications et des critiques au gouvernement et à ses organes (Article 57). En outre, l'Article 60 garantit spécialement que les droits et libertés de chacun peuvent être défendus devant un tribunal. L'Article 71 dispose que les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire doivent respecter et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales énoncés dans la Constitution et que « nul ne doit s'opposer à l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

13. Depuis 1995, année où est entrée en vigueur la Constitution de l'Azerbaïdjan, une loi intitulée « loi constitutionnelle sur la réglementation de l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la République d'Azerbaïdjan » a été promulguée en décembre 2002. Le but de cette loi constitutionnelle, dont le projet avait été soumis pour avis à la Commission de Venise⁸, est d'aligner « [...] l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la République d'Azerbaïdjan sur la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ». La République d'Azerbaïdjan a adhéré à la CEDH. La loi constitutionnelle dispose que les droits de l'homme et les libertés fondamentales énoncés dans la Constitution et les accords internationaux ne doivent être restreints « que par la loi » (Article 3.1).

14. La Loi constitutionnelle impose que les lois restrictives « citent nommément le droit ou la liberté faisant l'objet d'une restriction, ainsi que l'article correspondant de la Constitution de la République d'Azerbaïdjan » (Article 3.2). Les restrictions « ne doivent pas altérer l'essence des ces droits et libertés » (Article 3.3). La loi constitutionnelle dispose expressément que le droit à la liberté de réunion garanti à l'Article 49 de la Constitution « peut faire l'objet de restrictions nécessitées par la sécurité nationale, la protection de la santé et de la morale, la protection des droits et libertés d'autrui, la prévention de la criminalité [...] ». Les pouvoirs de restriction expressément limités dont il est question à l'Article 11(2) de la CEDH sont donc repris dans la loi constitutionnelle, y compris la mention de la « sûreté publique » (Article 3.6) comme motif de restriction.

15. Il semble donc que le cadre constitutionnel général de l'Azerbaïdjan soit assez particulier, car c'est une loi, et non la Constitution elle-même qui autorise la limitation d'un droit constitutionnel. Une telle approche est peu commune en Europe, où la plupart des Constitutions autorisent explicitement le législateur à assortir de certaines limitations tel ou tel droit constitutionnel, le but étant de se conformer au principe de primauté du droit. Néanmoins, la Commission de Venise s'est déclarée d'avis⁹ que la CEDH serait incorporée automatiquement, lors de la ratification, dans l'ordre juridique interne de l'Azerbaïdjan, les

⁸ Voir « Opinion on the Draft Constitutional Law on Regulation of the Implementation of Human Rights and Freedoms of Azerbaijan » (CDL-INF(2001)27).

⁹ Voir « Opinion on the Draft Constitutional Law on Regulation of the Implementation of Human Rights and Freedoms of Azerbaijan » (CDL-INF(2001)27).

dispositions « self-executing » de la CEDH étant directement applicables. En cas de conflit, la CEDH prévaudrait sur tout texte de droit interne autre que la Constitution¹⁰, et celle-ci devrait en tout état de cause être interprétée et appliquée à la lumière de la CEDH¹¹. La loi constitutionnelle a renforcé cela.

16. Compte tenu de ce qui précède, il est essentiel de ne pas perdre de vue que la possibilité de restreindre le droit à la liberté de réunion – et aux libertés qui lui sont étroitement liées – ne doit pas être laissée à l'entière discrétion du législateur¹², d'autant que ce régime constitutionnel ne contient aucune référence expresse à l'impératif de l'Article 11(2) de la CEDH selon lequel les restrictions en question doivent être « nécessaires, dans une société démocratique » (ou conformes à un autre impératif équivalent)¹³, ce qui présente une certaine importance eu égard aux commentaires ci-après.

V. Analyse de la loi

Articles 1 et 3

17. Ces articles contiennent une garantie très large de la liberté de réunion qui est conforme à l'Article 49 de la Constitution et dont l'application est régie par la loi considérée ici, en conformité avec les principes du droit international et dans le souci de l'égalité des personnes. Il serait peut-être utile que ces dispositions mentionnent non seulement les dispositions constitutionnelles pertinentes, mais aussi les normes pertinentes des instruments internationaux et européens en la matière (PIDCP, CEDH, CIEFDR, Convention relative aux droits de l'enfant, CCMN). Une reformulation de ces références contribuerait à ce que l'exercice de la liberté de réunion soit aligné sur les normes internationales en la matière et sur la Constitution, telle qu'interprétée à la lumière de l'Article 11(2) de la CEDH. Ces articles devraient également renvoyer à la loi constitutionnelle sur la réglementation de l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales mentionnée aux paragraphes 13 et 14 ci-dessus.

Article 2

18. Le droit de réunion couvre tous les types de rassemblement, y compris les assemblées et les réunions, les manifestations, les marches et les défilés, en public ou en privé, pourvu qu'ils soient « pacifiques ». En outre, une « réunion » peut regrouper des personnes de manière moins formelle et dans un but moins défini que ce que recouvrent ces définitions génériques, et « elle constitue aussi une partie essentielle des activités des partis politiques dans la conduite des élections »¹⁴.

¹⁰ Cela est prévu explicitement à l'Article 151 de la Constitution ; voir, dans ce contexte, « Opinion on the Draft Constitutional Law on Regulation of the Implementation of Human Rights and Freedoms of Azerbaijan » (CDL-INF(2001)27).

¹¹ Aux termes de l'Article 12(2) de la Constitution, « les droits de l'homme et les libertés fondamentales énumérés dans la présente Constitution s'appliquent conformément aux traités internationaux auxquels la République d'Azerbaïdjan est partie ».

¹² Voir « Opinion on the Draft Constitutional Law on Regulation of the Implementation of Human Rights and Freedoms of Azerbaijan » (CDL-INF(2001)27).

¹³ L'Article 3.4 ne mentionne que le principe de proportionnalité : « les restrictions imposées aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales doivent être ordonnées et proportionnées au but légitime stipulé dans la Constitution de la République d'Azerbaïdjan et dans la présente Loi constitutionnelle ».

¹⁴ Voir « Opinion on OSCE/ODHIR Guidelines for Drafting Laws Pertaining to Freedom of Assembly », paragraphe 14 (CDL-AD(2005)040).

19. On suppose que les définitions détaillées figurant à l'Article 2 de la loi ont pour objet de garantir la liberté de réunion en vue de ces différents types de groupement, qui sont tous mentionnés à l'Article 49 de la Constitution, quoique pas forcément de manière exhaustive. Il est peu probable, toutefois, que l'Article 2 couvre tous les types possibles de réunion, et l'on ne voit pas bien si les réunions ne répondant à aucune définition sont régies par la loi ou carrément interdites. Le caractère limitatif de cette définition, qui n'est pas nécessaire, laisse donc à désirer, et il serait très difficile d'établir une distinction entre les diverses catégories de réunion. Non seulement l'Article 2 énumère les différents types de réunion couverts par la loi, mais il assigne un but précis à chacun. Or, aucune de ces définitions ne devrait couvrir l'objet d'une réunion, car lorsqu'une réunion – quel qu'en soit le type ou le but – est pacifique, sa restriction ne saurait se justifier que pour l'un ou l'autre des motifs énumérés à l'Article 11(2) de la CEDH et reproduits à l'Article 7.1 de la loi.

20. Les définitions figurant dans cette disposition de la loi risquent d'aboutir à des décisions arbitraires sur la question de savoir quelles réunions sont autorisées, ainsi qu'à une restriction injustifiable de la tenue de réunions pacifiques. Ainsi, les « manifestations », les « défilés de rue » et les « piquets de grève » concerneraient « des questions relatives à la vie publique », alors qu'un « rassemblement » servirait « à une discussion générale sur toute question et à la prise d'une décision concernant celle-ci ». Or, une telle distinction n'est pas facile à appliquer en pratique et pourrait aboutir à des restrictions injustifiées de la liberté de réunion.

Article 4.I

21. L'Article 4.1 dispose, entre autres, que les réunions pacifiques « en des lieux faisant partie d'une propriété privée » n'ont pas à être régies par la loi. Étant donné que la CEDH s'applique à tous les types de réunion et que les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH n'excluent pas qu'une propriété privée puisse servir à la tenue d'une réunion publique¹⁵, il est positif que les réunions organisées dans une propriété privée soient exemptes de toute contrainte de notification, ainsi que de tout autre impératif prévu par la loi. Il ne faut donc pas interpréter la disposition en question comme interdisant ce genre de réunion spontanée dans une propriété privée. Si la réunion est pacifique, elle doit être autorisée.

Article 4 II

22. L'Article 4.II dispose que « les cérémonies de mariage et d'enterrement, les rencontres de fête ou de deuil et les cérémonies religieuses » ne sont pas régies par la loi. Dans le cadre de la table ronde susmentionnée, il a été précisé qu'en excluant ces assemblées du champ d'application de la loi, les pouvoirs publics avaient cherché à ne pas compliquer outre mesure leur organisation, notamment par l'exigence de notification. Bien que cela soit parfaitement compréhensible dans la mesure où des centaines de rencontres de ce genre ont lieu chaque jour sans poser le moindre problème, une interdiction indiscriminée des réunions en question si elles deviennent des « réunions » au sens de l'Article 2 est excessive et impropre à justifier une restriction au titre de l'Article 11(2) de la CEDH¹⁶. Il se peut, certes, que des gens veuillent exprimer un point de vue lors d'une de ces rencontres et que la distinction soit difficile à établir en pratique. Mais en tout état de cause, les rencontres énumérées à l'Article 4.II ne comportent, en elles-mêmes, aucun risque de « désordre » ou de « crime » et ne présentent aucun danger pour les droits et libertés d'autrui.

¹⁵ Voir « OSCE/ODHIR Guidelines for Drafting Laws Pertaining to Freedom of Assembly », points 3.1 et 5.2 (CDL(2005)048).

¹⁶ L'Article 4 II dispose ceci :

« Il est interdit d'utiliser des cérémonies de mariage, des rencontres de fête et de deuil et des cérémonies religieuses pour organiser des rassemblements, des meetings, des manifestations, des défilés de rue et des piquets de grève. »

Article 5

23. Cet article prévoit une procédure de « notification » avant la convocation d'une réunion. Au cours de la table ronde susmentionnée, les représentants du gouvernement ont bien précisé que la loi imposait une *notification*, non l'obtention d'une *autorisation*. La Commission de Venise se félicite de cette confirmation, car d'autres dispositions de la loi pourraient, en leur état actuel, encourager les autorités compétentes à instituer une interdiction complète dès lors que le processus de notification s'avérerait inachevé.

24. Par exemple, l'article 14 I (chiffres 1 et 2) de la loi dispose que la police a le pouvoir de suspendre, au besoin, une réunion qui se tient sans notification préalable ou qui ne répond pas aux conditions stipulées dans la notification écrite préalable. À cet égard, il importe de souligner qu'aucun système de notification relatif à la tenue d'une réunion ne doit gêner ou empêcher l'exercice légal du droit de réunion. Il faut donc que toute restriction soit proportionnée, et la loi doit bien préciser qu'une notification défectueuse ou une non-notification n'entraîne pas automatiquement une suspension de la réunion concernée : il reste nécessaire d'examiner les circonstances propres à chaque cas.

25. Une notification demandée cinq jours à l'avance risquerait de priver d'impact toute réunion ayant pour but de réagir à un événement politique important. C'est pourquoi l'inobservation d'un tel impératif ne doit pas forcément justifier une suspension. On ne voit pas bien non plus pourquoi une réunion devrait avoir une dénomination, et son objet, à condition d'être légal, devrait pouvoir changer ou s'étoffer sans risque d'interdiction ou de suspension.

26. Dans la notification doit être indiqué également le nombre approximatif de participants. Ce peut être possible parfois, mais il peut arriver aussi que l'organisateur – malgré ses estimations les meilleures – se trompe largement dans le nombre effectif des participants. Or, cela ne doit entraîner aucune conséquence pour la manifestation, à moins qu'il n'existe des motifs légitimes de restriction, comme ceux que prévoit l'Article 11(2) de la CEDH.

27. Tout bien considéré, il semble que la procédure de notification, quoique admissible en soi, impose des formalités bureaucratiques excessives, qui ne se justifient pas au sens de l'Article 11(2) de la CEDH. Pour que la notification devienne valide, il faudrait donc ajouter une disposition autorisant les organisateurs à compléter les informations fournies et à combler toute lacune éventuelle.

28. S'agissant des manifestations spontanées, qui font l'objet d'une garantie à l'Article 11 de la CEDH, la loi doit contenir une disposition les autorisant expressément. Cette possibilité n'est contenue qu'implicitement à l'Article 5.IV, qui se borne à indiquer qu'aucune notification écrite n'est requise pour les réunions « fortuites ». De même, le droit de contre-manifester doit être réglementé (voir les remarques y relatives au titre de l'Article 9).

Article 6

29. L'Article 6.II interdit « aux personnes de moins de dix-huit ans ou aux personnes dont la capacité juridique a été restreinte par décision de justice » d'organiser une réunion. Cette disposition est trop restrictive, car la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant énonce en son Article 15 le droit d'un enfant à la liberté de réunion. Les pouvoirs publics doivent donc assurer des conditions permettant aux personnes de moins de dix-huit ans et aux personnes de capacité juridique restreinte d'exercer leur droit à la liberté de réunion, ce qui peut nécessiter l'adoption de mesures positives. La loi pourrait reconnaître à ces personnes le droit à la liberté de réunion sous certaines conditions, par exemple le consentement des parents ou du tuteur légal.

30. L'Article 6.III interdit « aux étrangers et aux apatrides » d'organiser une réunion dont le but serait politique. L'imposition de certaines restrictions à l'activité politique des étrangers n'est pas proscrite (selon l'Article 16 de la CEDH). Eu égard, toutefois, à l'évolution de la manière d'interpréter la CEDH et le PIDCP, le fait d'interdire complètement aux apatrides et aux étrangers résidant sur le territoire d'un État donné d'organiser des réunions (y compris dans un but politique) pourrait constituer une restriction excessive de la liberté de réunion et devrait donc faire l'objet d'un réexamen¹⁷.

31. L'Article 6.V interdit toute réunion à laquelle les organisateurs ne peuvent être présents. Or, il est excessif de demander à tous les organisateurs d'être présents à une réunion comme condition préalable à l'autorisation de celle-ci. En effet, un cas de force majeure ou une situation fortuite peut empêcher un ou plusieurs organisateurs d'assister à la réunion qu'ils ont eux-mêmes convoquée. De plus, certains groupes d'intérêt pourraient exploiter cette disposition pour bloquer une réunion empêchant simplement l'un de ses organisateurs de s'y rendre. La loi doit donc faire montre d'une certaine souplesse, par exemple en autorisant la tenue de toute réunion à laquelle sont présents la moitié au moins des organisateurs, ou bien en donnant à ceux-ci la possibilité de se faire remplacer en cas de besoin. Si un nombre approprié d'organisateur sont présents et s'il y a un contrôle et une communication suffisants avec la police ou d'autres autorités pour assurer la tenue d'une réunion pacifique, le fait que les organisateurs ne sont pas tous présents ne doit pas provoquer l'interdiction de la réunion.

Article 7

32. L'Article 7.1 énonce les intérêts contraires justifiant les restrictions. Les six points y relatifs suivent exactement les éléments correspondants de l'Article 11(2) de la CEDH, ce qui est une bonne chose. Mais la loi prévoit en son Article 7 II que la restriction peut prendre « n'importe quelle forme, y compris celle du changement d'heure et de lieu de la réunion », sans assortir cette disposition du critère de proportionnalité. Or, cela confère aux pouvoirs publics un pouvoir d'appréciation beaucoup trop grand. La loi doit donc préciser la nature et l'ampleur des restrictions autorisées afin de supprimer la possibilité de restrictions arbitraires et discriminatoires.

33. Les articles 7.III et 7.IV introduisent les critères de proportionnalité et de nécessité, respectivement. Il faut se féliciter de cette approche, qui suit les normes européennes. Les articles 7.III et 7.IV partent du principe selon lequel toutes les restrictions appliquées doivent s'imposer absolument et permettre que s'équilibrent l'intérêt de la liberté de réunion et l'intérêt de l'État ou intérêt public, y compris les droits d'autrui. Toutefois, bien des règles spécifiques énoncées dans d'autres parties de la loi sont par trop restrictives et n'offrent pas, en pratique, une souplesse suffisante pour que puisse s'appliquer le principe de proportionnalité. Il faut donc instaurer une plus grande marge de manoeuvre pour prendre des dispositions permettant de faciliter l'exercice du droit de réunion.

Article 8

34. L'Article 8.III, chiffre 3 prévoit l'interdiction d'une réunion « pendant les préparatifs d'un événement international de portée étatique dont la tenue a été décidée par l'organisme compétent du pouvoir exécutif et, le jour de cet événement, sur le territoire des villes et régions

¹⁷ Voir, en particulier, l'arrêt rendu le 9 avril 2002 par la Cour européenne des Droits de l'Homme le dans l'affaire *Cissé contre France* (paragraphe 50), où la Cour considère qu'une violation du droit à la liberté de réunion pacifique ne peut se justifier par le fait que le requérant est un immigré en situation irrégulière ; voir aussi le Commentaire général 15 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies par rapport au PIDCP (paragraphe 7) : « *Les étrangers bénéficient du droit de réunion pacifique et de la liberté d'association [...] Il ne doit y avoir aucune discrimination entre étrangers et citoyens dans l'application des droits en question. Ces droits des étrangers ne peuvent être restreints que par les limitations qu'il est licite de leur imposer conformément au Pacte* ».

où il a lieu ». Cette disposition laisse un trop grand pouvoir d'appréciation pour décider de ce qu'est « un événement international de portée étatique ». L'obligation d'interdire une réunion lorsque a été décidée la tenue d'un « événement international de portée étatique » n'est liée à aucun motif de restriction autorisé par l'Article 11(2) de la CEDH. Aussi la libre appréciation de la définition d'un événement donné comporte-t-elle le risque de voir des restrictions disproportionnées et discriminatoires imposées à certaines manifestations de protestation. Or, on a le droit de protester pacifiquement lors d'événements internationaux, sauf si, dans les circonstances particulières en question, il est possible d'invoquer un des motifs de restriction autorisés.

35. L'Article 8.IV introduit la notion d'« organe pertinent de l'ordre exécutif » employée ensuite dans les Articles 8.V, 9.VI et VII, 10 et 13.VII. Lors de la table ronde mentionnée ci-dessus, les représentants du gouvernement ont indiqué que le ou les organes concernés étaient clairement identifiés dans d'autres lois sectorielles. Comme il importe au plus haut point d'éviter les incertitudes à cet égard – y compris pour le grand public –, on pourrait envisager de mentionner dans la loi le nom des organismes publics compétents, ou du moins de renvoyer très précisément aux dispositions législatives pertinentes.

Article 9

36. L'Article 9.II dispose que si deux événements doivent avoir lieu au même endroit et au même moment, leurs organisateurs respectifs ont la faculté de choisir un autre endroit et un autre moment. Mais le droit de contre-manifester est protégé par la CEDH, et cette disposition risque d'être utilisée pour interdire les contre-manifestations, même lorsqu'il n'existe aucun danger de confrontation entre partis opposés. Il est essentiel que le droit de contre-manifester ne soit restreint que dans l'intérêt véritable de la sûreté ou de l'ordre public (voir observations relatives à l'Article 5).

37. L'Article 9.III interdit la tenue de réunions dans des lieux dont il donne la liste. Cette disposition emploie l'expression « est interdite », qui implique une limitation disproportionnée de l'exercice de la liberté de réunion en excluant pratiquement l'usage du critère de proportionnalité au cas par cas. Or, les gens peuvent être particulièrement désireux de manifester à proximité des lieux concernés¹⁸, et une disposition introduisant davantage de souplesse dans le processus de décision des autorités compétentes serait préférable. Il en va de même de l'Article 9.IV, V et VI : dans tous les cas, lorsqu'une restriction est imposée à la tenue d'une réunion, elle doit être justifiée au sens de l'Article 11(2) de la CEDH et constituer la mesure la moins gênante possible, donc ne pas correspondre forcément à une interdiction. Pour ce qui est en particulier de l'Article 9.VI, il faut que la loi prévoie au moins une procédure permettant de modifier la liste des lieux désignés pour la tenue de réunions, y compris à l'initiative de particuliers, si cette liste est trop limitative. L'Article 9.VIII semble trop restrictif en ce qu'il exclut la tenue de réunions après 17 heures (19 heures avec l'heure d'été) ; son texte est donc à revoir dans le sens d'un assouplissement.

Articles 10 et 11

38. Ces dispositions portent sur le processus de décision et le contrôle judiciaire des décisions administratives concernant la tenue de réunions. Bien que les organismes pertinents du pouvoir exécutif doivent rendre leur décision par écrit au moins deux jours ouvrés avant l'événement prévu et que cette décision doive être claire et fondée, il incombe au tribunal d'examiner tout recours dans les trois jours suivant sa saisine, et il peut y avoir d'autres appels.

¹⁸ Voir l'« avis sur la loi relative aux modalités de tenue des rassemblements, réunions, manifestations et démonstrations de la République d'Arménie », paragraphe 38 (CDL-AS(2004)039).

Or, du fait d'un tel calendrier, la date initialement prévue pour une réunion risque de passer avant que le tribunal ait statué sur le recours, auquel cas il faudrait ajourner ladite réunion.

39. Les délais doivent être fixés de telle sorte que la décision de l'organe exécutif et l'arrêt du tribunal de première instance puissent être rendus en temps utile pour que la réunion ait lieu à la date initialement prévue au cas où le tribunal statuerait en faveur des organisateurs¹⁹. Les représentants du gouvernement ont indiqué, lors de la table ronde organisée à Bakou le 19 septembre 2006, qu'ils étaient conscients de cette lacune de la loi et qu'ils avaient l'intention d'y remédier.

Article 12

40. À l'Article 12.II, la mention du « droit à la liberté de pensée et d'expression orale et écrite conformément à la Constitution de la République d'Azerbaïdjan » doit être complétée par un renvoi aux documents internationaux et européens pertinents, faute de quoi le texte est déséquilibré (la seule allusion qu'on y trouve à des traités internationaux auxquels la République d'Azerbaïdjan est partie a trait à la restriction de ce même droit fondamental).

41. L'impératif de l'Article 12.IV selon lequel les personnes participant à une réunion doivent se signaler par des « signes bien visibles » est à la fois inhabituel et excessif. En outre, il est malaisé de l'appliquer en cas de réunion « fortuite ». Enfin, il rend difficile de se joindre spontanément à une réunion notifiée.

42. L'Article 12.VIII contient l'une des deux seules dispositions traitant du devoir qu'a l'État de protéger le droit à la liberté de réunion. L'autre disposition de la loi qui impose un devoir aux pouvoirs publics est celle de l'Article 9.VIII qui astreint ces derniers à prévoir un lieu spécial pour la tenue de rassemblements et autres événements. Il est caractéristique que cette unique phrase (« le gouvernement a pour responsabilité d'assurer la sécurité d'une réunion ») fasse partie d'un article sur les devoirs des organisateurs. La loi doit traiter plus en détail du devoir qu'a l'État de protéger une réunion. Au surplus, la deuxième phrase de ce paragraphe autorise les organisateurs à demander un renfort de police, mais à condition de payer pour ce service. Or, une telle obligation financière semble s'écarter des normes européennes en la matière²⁰.

Article 13

43. L'Article 13.V prévoit qu'« une personne qui participe à une réunion légale ne peut être tenue ensuite pour responsable d'y avoir participé. Seules les personnes qui participent à une réunion légale et y ont violé la loi peuvent être inquiétées ultérieurement ». Le texte est à compléter pour préciser que les personnes participant à une réunion illégale doivent être exemptes de toute responsabilité si elles ne savaient pas d'avance que cette réunion n'avait pas été autorisée. De même, le texte doit indiquer que si une manifestation autorisée s'avère non pacifique, les participants n'y ayant commis aucun acte de violence ne peuvent être poursuivis au seul motif d'avoir pris part à un rassemblement illégal²¹.

Article 14

44. Cette disposition régit les pouvoirs de la police vis-à-vis des réunions. D'une manière générale, la police possède des pouvoirs très étendus, et il est permis de se demander

¹⁹ Voir OSCE/ODHIR Guidelines for Drafting Laws Pertaining to Freedom of Assembly, chiffre 4.5.

²⁰ Voir OSCE/ODHIR Guidelines for Drafting Laws Pertaining to Freedom of Assembly, chiffre 4.3.

²¹ Voir OSCE/ODHIR Guidelines for Drafting Laws Pertaining to Freedom of Assembly, point 7, paragraphe 2 (CDL(2005)048) ; voir aussi l'arrêt rendu le 18 mars 1991 par la CEDH dans l'affaire *Ezelin contre France*, paragraphe 50.

si les compétences générales de police ne suffiraient pas en l'espèce. En tout état de cause, il est essentiel de définir et de délimiter clairement des qualificatifs tels que « pertinents » et « spéciaux », qui s'appliquent aux moyens dont la police est habilitée à se servir en vertu de l'Article 14 III et V. Dans ce contexte, les représentants du gouvernement ont indiqué, lors de la table ronde mentionnée ci-dessus, que l'usage de « moyens pertinents » et de « moyens spéciaux » par la police était réglementé en détail dans d'autres textes législatifs, à savoir la loi de 1999 sur la police et la loi de 1994 sur le service interne.

45. Une autre recommandation de prudence s'impose quant à l'usage de la force prévu par l'Article 14, notamment pour suspendre et disperser une réunion. Cette disposition ne contient aucune allusion au principe de proportionnalité, notamment pour garantir qu'il ne soit pas recouru indûment à la force en cas de non-conformité d'une réunion avec sa notification écrite préalable (voir les remarques formulées au titre de l'Article 5).

46. En ce qui concerne l'Article 14 I, point 3, on a déjà commenté l'absence de proportionnalité qui existe dans le pouvoir de suspendre une réunion non conforme à sa notification préalable (voir les remarques formulées au titre de l'Article 5).

Article 16

47. En vertu de cette disposition, les personnes qui violent la loi « sont tenues pour responsables conformément à la législation de la République d'Azerbaïdjan ». Il serait nécessaire d'obtenir un complément d'information pour savoir quelle autre législation – imposant une responsabilité civile ou pénale – est applicable et comment elle est appliquée en pratique. Il est ressorti des discussions qui ont eu lieu lors de la table ronde du 19 septembre 2006 qu'au moins deux dispositions du code pénal sont particulièrement pertinentes à cet égard, à savoir l'article 169 (« Violation des règles afférentes à la conduite des réunions ») et l'article 233 (« Organisation d'actions favorisant les atteintes à l'ordre public ou participation active à de telles actions »)²². La manière dont ces dispositions – qui semblent avoir un champ d'application large – sont appliquées en pratique par les autorités compétentes risque fort de rendre la population beaucoup moins disposée à exercer le droit de liberté de réunion pacifique. Il n'est cependant pas possible de formuler d'autres commentaires à ce sujet en l'absence d'information complémentaires.

48. L'Article 16 offre un autre exemple du caractère restrictif de la loi, puisqu'il ne contient aucune mention de la responsabilité de la police vis-à-vis de l'usage illégal ou excessif de la force, ni aucune disposition générale concernant la responsabilité de l'État.

²² L'Article 169 (1) du Code pénal dispose ceci :

« L'organisation et la conduite de réunions ainsi que la participation à celles-ci – dans les cas interdits par la loi et lorsque ces réunions occasionnent la violation essentielle des droits et des intérêts légitimes des citoyens – sont passibles d'une amende d'un montant pouvant atteindre trois cents unités financières nominales, ou d'une peine de restriction de liberté d'une durée maximum d'un an, ou d'une peine de travaux de rééducation pour une durée maximum de deux ans, ou encore d'une peine de prison d'une durée maximum de deux ans. »

L'Article 233 du Code pénal dispose ceci :

« L'organisation par un groupe de personnes d'actions occasionnant de graves troubles de l'ordre public, ou le non-respect des conditions imposées par le représentant de la puissance publique, ou encore une perturbation de l'activité normale des transports, entreprises, établissements ou organisations, ainsi que la participation à de telles actions, sont passibles d'une peine de cinq cents à mille unités financières nominales, ou d'une peine de travaux de rééducation pour une durée maximum de deux ans, ou d'une peine de restriction de liberté de même durée, ou encore d'une peine de prison d'une durée maximum de trois ans. »

VI. CONCLUSIONS

49. Il est positif que la Constitution, la loi constitutionnelle et la loi examinée ici énoncent des principes corrects quant à la liberté de réunion. Mais la loi détaille de façon excessive les conditions d'exercice du droit de réunion garanti par la Constitution, surtout dans les cas où l'exercice de ce droit ne menace nullement l'ordre public et où rien ne nécessite vraiment l'intervention de l'État. La réglementation pertinente doit être axée sur ce qui est défendu, et non sur ce qui est permis : il doit être clair que tout ce qui n'est pas interdit est autorisé, et non l'inverse. Il convient donc de modifier la philosophie de cette loi.

50. La loi présente certaines insuffisances substantielles : elle établit entre les catégories de réunion une différenciation excessive d'une façon qui n'est pas liée aux motifs admissibles de restrictions ; en outre, les formalités de notification sont trop lourdes, et le calendrier de l'examen judiciaire des décisions administratives manque de cohérence.

51. Le principe de proportionnalité n'est pas convenablement respecté, car la loi laisse une trop grande marge d'appréciation aux pouvoirs publics et prévoit de nombreux cas d'interdiction automatique d'une réunion. L'interdiction est souvent retenue à l'exclusion de toute autre formule, et non en dernier ressort. Les critères de proportionnalité et de nécessité devraient être rappelés davantage dans la loi pour garantir, au cas par cas, que la restriction – y compris le recours à la force – soit justifié au sens de l'Article 11 (2) de la CEDH comme s'imposant faute de la possibilité d'appliquer une mesure moins gênante.

52. La loi ne reflète pas assez le fait que l'État peut être tenu d'intervenir afin d'assurer des conditions permettant l'exercice du droit à la liberté de réunion, ce qui lui impose, à l'occasion, de prendre des mesures positives pour qu'une manifestation puisse se dérouler de manière pacifique. Des questions importantes mériteraient d'être traitées par la loi, tels le droit de tenir des réunions spontanées, le droit de contre-manifestation, le devoir qu'a l'État de protéger les réunions pacifiques et la responsabilité de la police vis-à-vis du recours illégal ou excessif à la force.

53. Il faut que la loi soit non seulement mieux rédigée, mais aussi mieux appliquée, ce qui peut nécessiter de prendre, à l'usage des autorités compétentes, des mesures de sensibilisation et de formation appropriées afin d'éviter une lecture trop restrictive de la loi ; celle-ci doit absolument être interprétée et appliquée de façon à être compatible avec les normes internationales de droits de l'homme.

54. La Commission de Venise se tient prête à aider les autorités azerbaïdjanaises à améliorer la loi.