



Strasbourg, le 18 octobre 2016

CDL-AD(2016)030

Or.fr.

Avis n°854 / 2016

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

UKRAINE

AVIS CONJOINT

DE LA COMMISSION DE VENISE,

**DE LA DIRECTION DES DROITS DE L'HOMME (DDH)
DE LA DIRECTION GÉNÉRALE « DROITS DE L'HOMME
ET ETAT DE DROIT » (DGI) DU CONSEIL DE L'EUROPE
ET**

**DU BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES
ET DES DROITS DE L'HOMME DE L'OSCE/BIDDH**

**SUR DEUX PROJETS DE LOIS
CONCERNANT LES GARANTIES
DE LA LIBERTÉ DE RÉUNION PACIFIQUE**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 108^{ème} Session plénière
(Venise, 14-15 octobre 2016)**

sur la base des observations de :
Mme Claire BAZY-MALAUURIE (membre, France),
M. Nicolae ESANU (membre, République de Moldova),
M. Latif HUSEYNOV (membre, Azerbaïdjan),
M. Alexander VASHKEVICH (expert, DDH)
et le groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion

Cadre de coopération programmatique
pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la République de Moldova, l'Ukraine et le Bélarus

Programmatic Cooperation Framework for
Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine and Belarus

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



Implemented
by the Council of Europe

TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction	3
II.	Résumé	3
III.	Informations générales et remarques préliminaires	5
IV.	Analyse	9
A.	Dispositions générales	9
B.	Organisation et tenue de réunions.....	13
C.	Restrictions du droit à la liberté de réunion pacifique.....	19
D.	Pouvoirs et obligations des forces de l'ordre	21
E.	Responsabilité des autorités	24
F.	Suivi des réunions.....	25
G.	Médiation	26
H.	Dispositions finales.....	27

I. Introduction

1. Par une lettre du 31 mai 2016, le Président de la Verkhovna Rada, M. Andrii Parubii, a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur la compatibilité, avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, de deux projets de lois concernant les garanties de la liberté de réunion pacifique¹.
2. Mme Claire Bazy-Malaurie, M. Latif Huseynov et M. Nicolae Esanu sont intervenus en qualité de rapporteurs au nom de la Commission de Venise.
3. M. Alexander Vashkevich a analysé les projets de lois au nom de la Direction des droits de l'homme (« la Direction » ou « la DDH »).
4. M. Michael Hamilton, M. Neil Jarman, Mme Katerina Hadzi-Micheva Evans, Mme Milena Costas et M. David Goldberger, membres du groupe d'experts du BIDDH sur la liberté de réunion, ont analysé les projets de lois au nom du BIDDH.
5. Les 28 et 29 septembre 2016, une délégation conjointe de la Commission de Venise, de la Direction et du BIDDH s'est rendue à Kiev, où elle a eu des entretiens avec les représentants de la commission parlementaire des droits de l'homme, du bureau du Médiateur, du ministère de la Justice et du ministère de l'Intérieur, ainsi qu'avec des représentants de plusieurs organisations de la société civile. La Commission de Venise, la Direction et le BIDDH expriment leur reconnaissance aux autorités ukrainiennes et aux autres parties prenantes pour leur excellente coopération pendant la visite.
6. Le présent avis conjoint couvre les projets de loi nos. 3587 et 3587-1 concernant les garanties de la réunion pacifiques. L'avis conjoint ne constitue pas une analyse exhaustive et complète de toutes les dispositions du droit interne qui pourraient être en rapport avec l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique en Ukraine.
7. Le présent avis conjoint a été élaboré sur la base d'une traduction anglaise non officielle des projets de lois. Il est donc possible que certains problèmes soulevés soient davantage dus à la traduction qu'à la teneur même des dispositions concernées.
8. Le présent avis conjoint ne porte pas préjudice aux recommandations écrites ou orales ou des commentaires sur les législations respectives ou sur toute autre législation relative que la Commission de Venise et le BIDDH peuvent faire dans le future.
9. Le présent avis conjoint, qui a été élaboré sur la base des observations soumises par les experts cités plus haut, a ensuite été adopté par la Commission de Venise à sa 108ème session plénière, tenue à Venise (14-15 Octobre 2016).

II. Résumé

10. La Commission de Venise, la Direction générale et le BIDDH saluent les efforts que déploie l'Ukraine pour établir un cadre juridique applicable à l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique.
11. Les deux projets, soumis pour évaluation, dont la plupart des dispositions sont conformes aux normes internationales, constituent une réelle tentative de combler la lacune de la législation en matière de liberté de réunion qui a été mise en évidence par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Vyerentsov c. Ukraine*².
12. Il appartient aux autorités ukrainiennes de choisir la manière appropriée de satisfaire aux exigences de cet arrêt : soit en adoptant une loi spécifique relative à la liberté de

¹ CDL-REF(2016)046, projet de loi n° 3587 concernant les garanties de la liberté de réunion pacifique et projet de loi n° 3587-1 concernant les garanties de la liberté de réunion pacifique en Ukraine.

² Cour européenne des droits de l'homme, *Vyerentsov c. Ukraine*, requête n° 20372/11, arrêt du 14 avril 2013.

réunion, soit en apportant des modifications à la législation existante pour clarifier la situation. Les deux projets peuvent être considérés comme une étape sur la voie de l'adoption d'une loi spécifique en la matière. A condition d'être encore améliorés, ces projets formeront une bonne base pour un futur cadre juridique.

13. Ce sont les responsables ukrainiens qui décideront en définitive lequel des projets doit être retenu et poursuivre son cheminement dans la procédure législative. Quel que soit leur choix, la teneur des observations et recommandations formulées dans le présent avis conjoint concernant les deux projets de loi, ainsi que les recommandations contenues dans les avis précédents adoptés par la Commission de Venise concernant l'Ukraine dans le domaine de la liberté de réunion pacifique, resteront applicable.

14. Outre les recommandations plus précises figurant dans le présent avis, les recommandations générales suivantes sont adressées aux autorités ukrainiennes.

Recommandations communes pour les deux projets de lois

- La définition de la réunion donnée dans les deux projets de lois devrait être plus restreinte et le terme d'« événement » figurant dans la définition devrait être remplacé par « rassemblement de personnes à des fins d'expression », qui est inhérent à la notion de réunion ;

- La notion de réunion spontanée devrait être intégrée dans le projet de loi n° 3587-1 et la disposition concernant les réunions spontanées qui figure dans le projet n° 3587 devrait expliquer pourquoi la procédure de notification ne peut raisonnablement pas être mise en œuvre dans le cas d'une réunion spontanée ;

- Dans les deux projets, il faudrait revoir l'article 2, qui exclut certaines catégories de réunions du champ d'application de la future loi. L'on pourrait ajouter une disposition qui préciserait que, dans le cas où d'autres textes législatifs soumettent ces catégories de réunions à des restrictions plus sévères, c'est la loi relative aux réunions qui s'applique. Il faudrait supprimer la disposition excluant les meetings avec des candidats à un poste de député, avec des membres du Parlement et avec des candidats au poste de Président de la République, car ces meetings devraient être englobés dans la notion de réunion ;

- Les dispositions concernant les raisons pour soumettre des réunions à des restrictions devraient être harmonisées avec l'article 39(2) de la Constitution. Dans les deux projets de lois, il faudrait supprimer les restrictions de la liberté de réunion fondées sur le contenu de la réunion ;

- Dans les deux projets de lois, il faudrait prévoir des exceptions à la règle selon laquelle seuls les tribunaux peuvent ordonner des restrictions de la liberté de réunion ; les forces de l'ordre devraient avoir le pouvoir d'imposer certaines restrictions nécessaires et proportionnées pendant une réunion, sans décision judiciaire préalable. Les projets de lois devraient définir les conditions dans lesquelles les forces de l'ordre peuvent utiliser la force, de manière proportionnée.

Recommandations pour le projet de loi n° 3587

- L'article 7(1) devrait indiquer clairement quelles réunions n'ont pas besoin de faire l'objet d'une notification ; sur cette liste devraient notamment figurer les réunions dont la taille est inférieure à un certain seuil et les réunions spontanées ;

- Il faudrait préciser quelle autorité doit être prévenue de la tenue d'une réunion. Un système de « guichet unique » est préférable à la notification à une multitude d'autorités qui est prévue dans le projet de loi ;

- Il faudrait supprimer l'obligation de préciser, dans la notification, quel est le but de la réunion. Une mauvaise estimation, dans la notification, du nombre de participants à la réunion ou de la durée de la réunion ne devrait pas avoir de conséquences négatives sur le droit à la liberté de réunion pacifique ;

- A l'article 8(1)8, il faudrait supprimer la référence à la nécessité d'une « permission spéciale » en cas de restriction temporaire de la circulation routière.

Recommandations pour le projet de loi n° 3587-1

- Bien qu'il soit conforme aux normes internationales, le caractère facultatif de la notification (article 6) semble être en contradiction avec l'article 39 de la Constitution, qui exige de notifier à l'avance la tenue d'une réunion. Si le caractère facultatif de la notification est maintenu, la disposition constitutionnelle devra être modifiée en conséquence ;

- Il faudrait revoir la disposition justifiant l'obligation de notification ; des motifs autres que la sécurité des participants devraient être ajoutés, car la notification n'a pas pour unique objet d'assurer la sécurité. Le projet de loi devrait préciser quelle autorité/entité est compétente pour déterminer si une notification est requise, compte tenu des impératifs de sécurité et d'autres besoins ;

- L'article 6 devrait préciser à quelle autorité notifier la réunion prévue et dans quel délai. Il faudrait aussi indiquer clairement quelles informations doivent figurer dans la notification.

III. Informations générales et remarques préliminaires

15. Le droit à la liberté de réunion pacifique est un droit fondamental garanti par l'article 39, paragraphe 1, de la Constitution de l'Ukraine. Selon cette disposition, les citoyens ont le droit de se réunir pacifiquement, sans armes, et d'organiser des rencontres, rassemblements, processions et manifestations, en les notifiant à l'avance aux organes du pouvoir exécutif ou de l'administration locale autonome. Le deuxième paragraphe de l'article 39 prévoit que l'exercice de ce droit peut être soumis à des restrictions ; ces restrictions peuvent être apportées par un tribunal, conformément à la loi et uniquement dans l'intérêt de la sécurité nationale et de l'ordre public, en vue de prévenir des troubles ou des infractions, ou de protéger la santé de la population ou les droits et libertés d'autrui. En outre, selon l'article 92 de la Constitution, les droits et libertés de l'homme et du citoyen, les garanties de ces droits et libertés et les principales obligations du citoyen sont déterminés exclusivement par les lois de l'Ukraine.

16. A ce jour, l'Ukraine ne s'est dotée d'aucune loi spécifique, autonome, qui régirait la tenue de réunions et n'a pas apporté de modifications à la législation en vigueur pour établir un cadre clair en la matière. Le 12 septembre 1991, la Verkhovna Rada a adopté une résolution concernant l'application temporaire de certains textes législatifs de l'Union soviétique. Cette résolution prévoit notamment que, tant que l'Ukraine ne s'est pas dotée de la législation pertinente, la législation de l'URSS reste applicable sur le territoire de la république en ce qui concerne les aspects qui ne sont pas régis par la législation de l'Ukraine et dans la mesure où la législation de l'URSS n'est pas contraire à la Constitution et à la législation de l'Ukraine. Par conséquent, en l'absence de dispositions législatives pertinentes, certains aspects du droit à la liberté de réunion sont régis par le décret du Présidium du Soviet suprême de l'URSS daté du 28 juillet 1988 et consacré à l'organisation et à la tenue de rencontres, de rassemblements, de défilés et de manifestations en URSS (ci-après « le décret de 1988 »).

17. Toutefois, il y a des incohérences entre les dispositions du décret de 1988 et l'article 39 de la Constitution, qui concernent notamment la procédure de notification de la tenue de réunions pacifiques. Par exemple, les dispositions du décret de 1988 établissent la procédure d'autorisation (d'enregistrement) des réunions pacifiques et habilite les autorités et organes de l'administration locale autonome à interdire de tels événements, alors que l'article 39 de la

Constitution prévoit une procédure selon laquelle la tenue prochaine d'un rassemblement est « notifiée » aux autorités et précise que seuls les tribunaux ont le pouvoir de soumettre un rassemblement pacifique à des restrictions. Dans une note d'information d'avril 2012, la juridiction administrative supérieure de l'Ukraine a signalé cette incohérence et estimé que les dispositions du décret de 1988 établissant la procédure d'autorisation ne devraient pas être appliquées par les tribunaux lorsqu'ils statuent en la matière³. Cependant, selon une note d'information du 21 novembre 2013 soumise par le Gouvernement ukrainien au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe⁴, les juridictions ukrainiennes n'ont pas de position commune sur l'applicabilité du décret de 1988⁵.

18. Dans une décision du 8 septembre 2016 (No 6-rp/2016), la Cour constitutionnelle ukrainienne a observé que l'article 39 de la Constitution prévoit uniquement l'obligation de « notifier » l'intention de tenir une réunion aux organes du pouvoir exécutif ou de l'administration locale autonome. La Cour en a conclu que le décret de 1988 établissant la procédure d'« autorisation » des réunions est contraire à la Constitution ; en conséquence, il n'est pas valable sur le territoire ukrainien et ne peut être appliqué.

19. Il convient aussi de rappeler ce que la Cour constitutionnelle ukrainienne avait constaté dans une décision antérieure, rendue le 19 avril 2001 en réponse à une invitation du ministère de l'Intérieur, qui avait demandé une interprétation officielle des dispositions de l'article 39 de la Constitution concernant la notification adressée en temps utile aux organes du pouvoir exécutif ou de l'administration locale autonome : « c'est dans des lois qu'il convient de préciser dans quels délais exacts la notification doit être adressée aux autorités, en fonction des caractéristiques des différentes formes de réunions pacifiques, du nombre de participants, du lieu et de l'heure de l'événement, etc. »⁶ En outre, dans une note d'information du 26 novembre 2009, le ministère de la Justice ukrainien a estimé que « *la procédure concernant l'organisation et la tenue de manifestations pacifiques est régie de manière inadéquate, ce qui crée des problèmes d'application de la loi, puisque les normes juridiques ne sont pas formulées avec assez de précision et font l'objet d'une interprétation ambiguë de la part de ceux qui souhaitent les utiliser (y compris les organes de l'administration locale).* » Le ministère a conclu que « *le seul moyen d'éliminer les pratiques négatives qui se sont ainsi développées est de régir par des dispositions législatives la procédure concernant l'organisation et la tenue de ces manifestations.* » Pour combler cette lacune législative, le ministère de la Justice a élaboré en 2009 un projet de loi concernant l'organisation et la tenue de manifestations pacifiques, qui a été soumis à la Verkhovna Rada (enregistrement N 2450) et adopté en première lecture le 3 juin 2009. Toutefois, la deuxième lecture a été différée par le Parlement et n'a jamais eu lieu⁷.

20. En 2013, deux autres projets de lois concernant la liberté de réunion (projet de loi n° 2508a du 4 juillet 2013 et projet de loi n° 2508a-1 du 17 juillet 2013), qui contenaient aussi des modifications à apporter aux articles d'autres textes législatifs, tels que le code des infractions administratives, le code des procédures administratives ou la loi sur la police, ont été soumis au Parlement pour examen et inscrits au programme de la quatrième session plénière du Parlement (février – juillet 2014)⁸. Toutefois, ces projets ont été retirés du rôle en novembre 2014, au motif qu'ils n'avaient jamais fait l'objet d'un vote en première lecture⁹.

³ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Vyerentsov c. Ukraine*, requête n° 20372/11, arrêt du 11 avril 2013, paragraphe 33.

⁴ DH-DD(2013)1270 (21 novembre 2013), plan d'action prévoyant des mesures qui permettent de se conformer à l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Vyerentsov c. Ukraine*.

⁵ Voir CDL-AD(2014)024, étude comparative des lois nationales relatives à la liberté de réunion pacifique, entérinée par la Commission de Venise lors de sa 99^e session plénière (Venise, 13-14 juin 2014), paragraphe 283, et références figurant dans les notes de bas de page n° 695 et n° 696.

⁶ Décision de la Cour constitutionnelle ukrainienne, 19 avril 2001, affaire N 1-30/2001.

⁷ Voir CDL-AD(2014)024, étude comparative des lois nationales relatives à la liberté de réunion pacifique, paragraphe 282.

⁸ Informations soumises par le Gouvernement ukrainien au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (DH-DD(2014)458, 8 avril 2014).

⁹ Informations soumises par le Gouvernement ukrainien au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (DH-DD(2015)1133, 28 octobre 2015).

21. Au début de 2014, dans le contexte d'un vaste mouvement de protestation qui se traduisait par des manifestations permanentes, la Verkhovna Rada a adopté un ensemble de 10 lois qui, selon des organisations de la société civile, limitaient considérablement le droit à la liberté de réunion pacifique et qui ont suscité de vives critiques, en Ukraine et de la part de la communauté internationale. En conséquence, 9 des 10 lois ont été abrogées le 28 janvier 2014¹⁰.

22. Selon le rapport annuel de 2013 du Commissaire aux droits de l'homme du Parlement ukrainien¹¹, « *faute de loi, le vide juridique est comblé au moyen d'arrêtés pris par des autorités locales.* » Le Commissaire ajoute que, « *en conséquence, des juridictions administratives ont interdit de manière injustifiée des réunions pacifiques, la responsabilité administrative de participants à des réunions pacifiques a été engagée et des violations des droits de l'homme ont été commises par des membres des forces de l'ordre.* »

23. Le 25 août 2015, le Président de l'Ukraine a pris le décret n° 501/2015 portant approbation de la stratégie nationale de l'Ukraine en faveur des droits de l'homme. La stratégie reconnaît que l'un des problèmes structurels qui se posent dans le domaine de la liberté de réunion est l'absence de législation de qualité en la matière¹².

24. La nécessité urgente, pour l'Ukraine, d'adopter des dispositions sur la liberté de réunion pacifique a aussi été soulignée par de nombreuses instances internationales. Dans l'affaire *Vyerentsov c. Ukraine*, le requérant avait été reconnu coupable d'avoir enfreint la procédure relative à l'organisation et à la tenue de manifestations et avait été condamné à trois jours de détention administrative sur la base du code des infractions administratives. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que, faute de dispositions législatives claires et prévisibles régissant la procédure relative à l'organisation et à la tenue de manifestations, la condamnation du requérant pour manquement à une procédure inexistante était incompatible avec les articles 7 et 11 de la Convention. La Cour a aussi constaté que les violations des articles 7 et 11 étaient dues à une lacune de la législation en matière de liberté de réunion qui persiste dans le système juridique ukrainien depuis plus de 20 ans. Vu la nature structurelle du problème révélé par cette affaire, la Cour a souligné que la législation et la pratique administrative de l'Ukraine devaient d'urgence faire l'objet de réformes spécifiques, de manière à ce que cette législation et cette pratique soient en conformité avec les conclusions formulées par la Cour dans son arrêt et respectent les exigences des articles 7 et 11 de la Convention. Dans l'affaire *Shmushkovych*¹³, la Cour a aussi conclu à la violation de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, en raison de l'amende que le requérant s'était vu imposer pour ne pas avoir informé les autorités suffisamment à l'avance d'une manifestation qu'il avait organisée en 2009, en l'absence de dispositions législatives claires et prévisibles régissant la procédure relative à l'organisation et au déroulement de manifestations.

25. Dans le cadre de la surveillance de l'exécution de l'arrêt *Vyerentsov*, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, lors de sa 1243^e réunion (décembre 2015), a noté avec préoccupation qu'en dépit des indications spécifiques données par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt, les mesures requises (c'est-à-dire l'adoption de dispositions pertinentes) restaient à prendre. Dans le même temps, le Comité des Ministres a pris note avec intérêt des informations fournies par les autorités selon lesquelles un projet de loi portant sur

¹⁰ Informations soumises par une ONG (Ukrainian Helsinki Human Rights Union) au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (DH-DD(2015)593, Individual Communication from Ukrainian Helsinki Human Rights Union on the Execution of the Judgment of the ECtHR in the case of *Vyerentsov v. Ukraine*). Voir l'avis du BIDDH de l'OSCE sur les modifications de certaines lois ukrainiennes adoptées le 16 janvier 2014, avis n° GEN -UKR/244/2014 [RJU], Varsovie, 10 février 2014.

¹¹ Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Parlement ukrainien sur le respect des droits et libertés de l'homme et du citoyen (2013).

¹² <http://www.cpt.coe.int/documents/ukr/2015-24-inf-add2-appendices.pdf>

¹³ Cour européenne des droits de l'homme, *Shmushkovych c. Ukraine*, requête n° 3276/10, arrêt du 14 novembre 2013.

les garanties du droit à la liberté de réunion avait été soumis au Parlement le 7 décembre 2015¹⁴.

26. Dans sa Résolution 2116(2016) du 27 mai 2016, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'inquiétait de l'absence de législation relative à la liberté de réunion dans certains pays, dont l'Ukraine, et appelait les Etats membres à « revoir la législation en vigueur, en vue de la mettre en conformité avec les instruments internationaux en matière de droits de l'homme qui concernent le droit à la liberté de réunion pacifique (...). »¹⁵

27. Parallèlement, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, en décembre 2012, dans le cadre de l'Examen périodique universel, a recommandé à l'Ukraine d'« appliquer des dispositions sur la liberté de réunion qui soient compatibles avec les exigences de l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques »¹⁶.

28. Depuis 2006, la Commission de Venise et le BIDDH ont eu l'occasion d'examiner plusieurs projets de lois concernant l'exercice du droit à la liberté de réunion en Ukraine¹⁷. Aucun de ces projets de lois soumis pour évaluation n'a été adopté par la Verkhovna Rada. A la suite de l'adoption de l'Avis conjoint CDL-AD(2006)033 sur le projet de loi concernant les réunions pacifiques en Ukraine, un nouveau projet de loi sur l'organisation et le déroulement d'évènements pacifiques a été élaboré par les autorités ukrainiennes, puis soumis, en 2009, au Parlement. Le projet a été adopté par le Parlement en première lecture (3 juin 2009) et la version révisée a de nouveau été envoyée à la Commission de Venise et au BIDDH en vue de son évaluation juridique. Un nouvel avis conjoint a été adopté sur ce projet en décembre 2009 (CDL-AD (2009)052). Dans leur avis conjoint, la Commission de Venise et le BIDDH estimaient que le projet visait certes clairement à établir, concernant l'exercice de la liberté de réunion pacifique, un cadre juridique qui soit compatible avec les normes internationales, mais qu'il manquait au projet des normes claires pour guider les prises de décisions publiques.

29. En réponse aux préoccupations exprimées par la Commission de Venise et le BIDDH dans leur avis conjoint, les autorités ont rédigé un nouveau projet de loi concernant les réunions pacifiques, qui a une nouvelle fois été soumis à la Commission de Venise pour évaluation. Dans leur avis conjoint CDL-AD(2010)033, la Commission de Venise et le BIDDH, tout en reconnaissant que le nouveau projet de loi prenait en considération la plupart des suggestions formulées dans leur avis conjoint de 2009, ont estimé que la philosophie du projet ne semblait pas tenir suffisamment compte de la présomption en faveur de la tenue de réunions ni du principe de proportionnalité. Ce projet de loi n'a pas été adopté par la Verkhovna Rada.

30. Enfin, dans leur avis conjoint CDL-AD(2011)031 sur un autre projet de loi encore, concernant toujours la liberté de réunion pacifique en Ukraine, établi et approuvé par la commission ukrainienne pour le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, la Commission de Venise et le BIDDH ont constaté que le projet de loi tenait compte à maints égards des principes énoncés dans les normes internationales applicables. Ils ont formulé plusieurs recommandations, dont les suivantes :

- il faudrait modifier la définition des « réunions spontanées » ;
- l'absence de notification ne devrait pas conduire à l'interdiction automatique de la réunion ;

¹⁴ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_fr.asp

¹⁵ Résolution 2116(2016) intitulée « Empêcher de toute urgence les violations des droits de l'homme lors des manifestations pacifiques ».

¹⁶ A/HRC/22/7, Conseil des droits de l'homme, vingt-deuxième session, point 6 de l'ordre du jour, Examen périodique universel, Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, recommandation 97.123.

http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-7_fr.pdf

¹⁷ CDL-AD(2006)033, Avis conjoint sur le projet de loi concernant les réunions pacifiques en Ukraine ; CDL-AD(2009)052, Avis conjoint relatif au projet de loi sur l'organisation et le déroulement d'évènements pacifiques de l'Ukraine ; CDL-AD(2010)033 Avis conjoint sur la loi concernant les réunions pacifiques en Ukraine ; et CDL-AD(2011)031, Avis conjoint relatif au projet de loi sur la liberté de réunion pacifique de l'Ukraine.

- il faudrait modifier les délais de notification ;
- les limitations de la liberté de réunion devraient être nécessaires et proportionnées ;
- parmi les responsabilités des organisateurs ne devraient pas figurer de fonctions répressives ;
- toute personne devrait pouvoir enregistrer les actes de membres des forces de l'ordre, sans restriction.

31. Finalement, ce projet de loi n'a pas été adopté par la Verkhovna Rada, lui non plus, et n'est jamais entré en vigueur.

32. La Commission de Venise, la Direction et la délégation du BIDDH ont appris, lors de leur récente visite à Kiev, que la société civile était apparemment divisée quant à la question de savoir s'il est nécessaire d'adopter une législation spécifique sur le droit à la liberté de réunion pacifique. Les opposants à l'adoption d'une loi soutiennent que la société civile ukrainienne est encore trop faible pour contrôler le Parlement et craignent que, dans le cas de l'adoption d'une législation spécifique en Ukraine, le Parlement ne puisse apporter à cette loi des modifications indésirables lors d'éventuelles crises politiques futures. Selon eux, une méthode plus sûre consisterait à modifier la législation existante pour y insérer des dispositions relatives à la liberté de réunion et à adopter des textes d'application en la matière. Quant aux partisans de l'adoption d'une loi spécifique consacrée aux réunions publiques, ils estiment que cela permettrait de clarifier et de préciser les obligations de l'Etat dans ce domaine, les motifs de restriction et les procédures à suivre.

33. En pratique, faute de dispositions législatives claires en la matière, les autorités locales ont pris des arrêtés spécifiques (et disparates) pour réglementer l'exercice du droit à la liberté de réunion. Selon certaines organisations de la société civile, le fait de soumettre ce droit à des décisions locales est une pratique répandue en Ukraine ; or, cette pratique est contraire à l'article 92 de la Constitution, qui prévoit que les droits et libertés de l'homme et du citoyen sont déterminés exclusivement par les lois de l'Ukraine.

IV. Analyse

A. Dispositions générales

Article 1 des deux projets de lois - Définitions

34. Ainsi que cela est précisé dans les Lignes directrices du BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, seules les réunions pacifiques sont protégées. Une réunion devrait être réputée pacifique dès lors que ses organisateurs ont professé des intentions pacifiques et que le déroulement de la réunion est non violent. Toutefois, dans l'affaire *Schwabe et M.G. c. Allemagne*, la Cour européenne des droits de l'homme s'est exprimée ainsi : « la possibilité que des extrémistes aux intentions violentes non membres de l'association organisatrice se joignent à la manifestation, ne peut pas, comme telle, supprimer ce droit [à la liberté de réunion pacifique]. Même s'il existe un risque réel qu'un défilé public soit à l'origine de troubles par suite d'événements échappant au contrôle des organisateurs, ce défilé ne sort pas pour cette seule raison du champ d'application du paragraphe 1 de l'article 11, et toute restriction imposée à pareille réunion doit être conforme aux termes du paragraphe 2 de cette disposition »¹⁸. Le rassemblement intentionnel de plusieurs personnes souhaitant exprimer un point de vue commun, dans un espace public ou privé, doit donc être considéré comme une réunion pacifique, même dans le cas où certains participants ne sont pas pacifiques ; de plus, toutes les dispositions prises par le Gouvernement, y compris les mesures de dispersion et d'interdiction, doivent être en conformité avec le principe de nécessité et de proportionnalité. Par conséquent, la mention du caractère pacifique de l'événement, qui est faite dans la définition de la réunion figurant dans les deux projets, ne devrait pas conduire à supprimer totalement la protection prévue

¹⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Schwabe et M.G. c. Allemagne*, requêtes n° 8080/08 et n° 8577/08, 1^{er} décembre 2011, paragraphe 103. Voir aussi Cour européenne des droits de l'homme, *Ezelin c. France*.

par la loi lorsque seuls quelques participants à une réunion se livrent sporadiquement à des activités non pacifiques¹⁹.

35. A l'article 1 des deux projets de lois manque une définition du terme « événement » (« événement public » dans le projet n° 3587). Ce terme, très général, englobe toute une série d'activités humaines et ne suppose pas nécessairement le rassemblement de personnes, qui est inhérent à la notion de réunion. Il est donc recommandé de remplacer le terme d'« événement » par celui de « rassemblement » ; cela permettrait de clarifier la formulation concernant le champ d'application des projets de lois.

36. Selon la définition de la « réunion pacifique » figurant à l'article 1 des deux projets, un rassemblement peut être considéré comme une réunion à moins d'être interdit par la loi. Toutefois, le fait qu'une réunion est interdite par la loi ne signifie pas qu'elle ne soit pas tenue dans le but d'exprimer un point de vue et dans ce cas, les participants à ce rassemblement doivent malgré tout être considérés comme exerçant leur droit fondamental à la liberté de réunion. Le fait que la réunion est considérée comme illégale par les autorités (par exemple, à cause de l'absence de notification préalable) n'est pas une raison suffisante pour priver des personnes du droit à la liberté de réunion. Par ailleurs, il convient aussi de qualifier de « pacifique » un comportement susceptible de déranger ou de heurter la sensibilité de certaines personnes, et même un comportement qui gêne, entrave ou bloque temporairement les activités de tiers, ce qui peut être considéré comme illégal en droit interne.

37. L'article 1(5) du projet n° 3587 donne une définition de la « réunion spontanée ». Cette définition tient compte des recommandations précédentes de la Commission de Venise et du BIDDH²⁰, dans la mesure où elle reconnaît qu'il est impossible d'avertir les autorités de la tenue d'une réunion spontanée dans le délai prévu par la loi. Toutefois, la définition de la « réunion spontanée » devrait indiquer explicitement et clairement pourquoi une réunion spontanée, qui n'a pas fait l'objet d'une notification, est légitime et légale. En particulier, il pourrait être utile d'ajouter qu'une réponse immédiate à une situation donnée *ne peut pas être différée* et que, *par conséquent*, la procédure de notification prévue par la loi *ne peut raisonnablement pas être mise en œuvre*. L'on constate aussi que le projet n° 3587-1 ne contient pas de définition de la réunion spontanée. Bien que, dans ce projet, la procédure de notification soit peu contraignante et le défaut de notification ne soit pas considéré comme un motif d'empêcher la tenue de la réunion (voir, par exemple, les articles 8(1)6, 9(2) et 16(2)4), il est recommandé d'insérer, à l'article 1 du projet n° 3587-1, une définition de la notion de réunion spontanée qui soit compatible avec les Lignes directrices de la Commission de Venise et du BIDDH sur la liberté de réunion pacifique.

Article 2 des deux projets de lois – Champ d'application de la loi

38. A l'article 2 des deux projets de lois, il est indiqué que la loi s'applique à « toutes relations juridiques » (projet n° 3587-1) ou aux « relations sociales » (projet n° 3587) associées à l'exercice et à la protection de la liberté de réunion pacifique. L'on ne voit pas bien quel est l'objet précis de ces dispositions et les termes « relations juridiques » et « relations sociales » risquent d'être mal interprétés. Il est donc recommandé de clarifier ces dispositions²¹.

¹⁹ Voir le paragraphe 25 des Lignes directrices communes sur la liberté de réunion pacifique : « Une assemblée devrait (...) être réputée pacifique dès lors que ses organisateurs ont professé des intentions pacifiques et cette qualité devrait être présumée tant qu'il n'est pas démontré de façon convaincante et évidente que les organisateurs ou les participants nourrissent eux-mêmes l'intention d'utiliser et de prôner (ou d'inciter à) des violences imminentes. »

²⁰ Voir, par exemple, CDL-AD(2011)031, Avis conjoint relatif au projet de loi sur la liberté de réunion pacifique de l'Ukraine, adopté par la Commission de Venise à sa 88^e session plénière (Venise, 14-15 octobre 2011), paragraphe 16.

²¹ Voir, pour une recommandation similaire, CDL-AD(2011)031, Avis conjoint relatif au projet de loi sur la liberté de réunion pacifique de l'Ukraine, paragraphe 22.

39. Dans les deux projets, l'article 2(2) exclut certaines catégories de réunions du champ d'application de la loi : les assemblées générales des habitants d'un village, les réunions (conférences) de résidents tenues conformément à la loi sur les organes de l'auto-organisation de la population, les réunions de salariés prévues par la loi sur le règlement des conflits du travail collectifs, les réunions organisées dans un but récréatif, les célébrations publiques, les manifestations sportives, etc. Dans l'avis conjoint de 2009 relatif au projet de loi sur l'organisation et le déroulement d'événements pacifiques de l'Ukraine²², la Commission de Venise et le BIDDH ont estimé, concernant un projet de disposition similaire, que cette exclusion ne pose pas problème en soi, sauf si elle a pour but de cibler certaines catégories de réunions en leur donnant un traitement moins favorable. Il a donc été recommandé, dans l'avis de 2009, d'insérer dans le projet de loi une disposition indiquant que, si des lois spécifiques soumettent ces catégories de réunions à des restrictions plus rigoureuses, c'est le projet de loi qui s'appliquera. La Commission de Venise et le BIDDH réitèrent cette recommandation pour les projets de lois n° 3587 et n° 3587-1. Par ailleurs, les deux instances notent que, d'une part, ces dispositions ne sont pas utiles, puisque certaines des conférences et assemblées générales mentionnées à l'article 2(2) des deux projets ne sont en aucun cas des « réunions » selon la définition de la « réunion » figurant à l'article 1 des projets de lois. D'autre part, la réunion est définie, dans les Lignes directrices communes sur la liberté de réunion pacifique, par exemple, comme la présence intentionnelle et temporaire de plusieurs personnes « souhaitant exprimer un point de vue commun » (voir aussi les définitions données dans les projets de lois). Par conséquent, un rassemblement qui ne vise pas à exprimer un point de vue commun, mais qui n'appartient pas aux catégories exclues énumérées à l'article 2(2) des projets, risque en pratique d'être considéré à tort comme entrant dans le champ d'application des projets de lois. Ce risque de mauvaise interprétation est une raison supplémentaire de recommander la suppression de l'article 2(2) dans les deux projets.

40. Selon l'article 2(2)3 du projet n° 3587, les meetings électoraux des candidats à un poste de député, des membres élus de parlements ou des candidats au poste de Président de l'Ukraine sont exclus du champ d'application du projet de loi. De manière analogue, l'article 2(3) du projet n° 3587-1 prévoit que les meetings de membres du parlement devront être organisés et se dérouler conformément aux modalités établies par une législation spéciale. Premièrement, l'on ne voit pas bien pourquoi l'article 2(3) du projet n° 3587-1 soumet les élections législatives à un autre traitement que d'autres élections, présidentielles, par exemple. Deuxièmement, l'emploi du terme « membres du parlement » dans cette disposition peut être source de confusion, car, lors d'élections législatives, on pourrait parler de « candidats » qui ne sont pas (encore) membres du parlement et il n'y a aucune raison de les traiter différemment. Troisièmement, cette disposition peut aussi être interprétée comme s'appliquant aux rencontres entre un député et les habitants de sa circonscription. En tout cas, ainsi que cela est indiqué dans l'avis conjoint de 2011²³, les meetings de groupes politiques, de membres du parlement ou de citoyens, par exemple, qui se tiennent dans des lieux ouverts au public sont englobés dans la définition de la « réunion » ; ils entrent donc dans le champ d'application des projets de lois et ne peuvent pas être soumis à une législation spéciale. Ainsi que la Commission de Venise et le BIDDH l'ont déjà souligné, une loi spécifique ne devrait pas être nécessaire pour régir les réunions en période électorale. Au contraire, la loi générale sur les réunions devrait s'appliquer à celles qui ont un lien avec les campagnes électorales, l'organisation d'événements publics faisant partie intégrante de ces campagnes. L'exercice de la liberté de se réunir pacifiquement augmente d'ailleurs généralement dans le contexte d'élections, lorsque des partis politiques concurrents, ainsi que d'autres groupes ou organisations, souhaitent faire connaître leurs points de vue²⁴. Ces considérations sont aussi valables pour les réunions en lien avec les

²² CDL-AD(2009)052, Avis conjoint relatif au projet de loi sur l'organisation et le déroulement d'événements pacifiques de l'Ukraine, paragraphe 15.

²³ CDL-AD(2011)031, Avis conjoint relatif au projet de loi sur la liberté de réunion pacifique de l'Ukraine, paragraphe 23.

²⁴ CDL-AD (2009)034, Avis conjoint relatif au projet de loi sur les réunions de la République kirghize, paragraphe 20. Voir aussi CDL-AD (2010)033, Avis conjoint sur la loi concernant les réunions pacifiques en Ukraine, paragraphe 20.

campagnes référendaires. Il est recommandé de supprimer l'article 2(2)3 du projet n° 3587 et l'article 2(3) du projet n° 3587-1 ; toutes les formes de réunions publiques de ce genre devraient être englobées dans la définition figurant à l'article 1 des deux projets et soumises à la même procédure²⁵.

Article 3 des deux projets de lois – Législation de l'Ukraine sur la liberté de réunion pacifique

41. Dans les deux projets, l'article 3(1)²⁶ est superflu et n'a pas de réelle valeur pour l'application et l'interprétation de la loi, notamment à la lumière des articles 8 et 9 de la Constitution de l'Ukraine²⁷. De plus, l'expression « autres lois de l'Ukraine », utilisée pour désigner une source de droit dans le domaine de la liberté de réunion, n'est pas assez précise. Ainsi que la Commission de Venise et le BIDDH l'ont déjà souligné, « il est essentiel que cette disposition soit plus précise pour répondre à la condition de prévisibilité des lois et éviter toute possibilité d'abus éventuel et de violation de la liberté de réunion sur la base d'autres textes de lois »²⁸. Si cette disposition est maintenue, il est recommandé de dresser la liste exhaustive de ces « autres lois de l'Ukraine », de manière à augmenter au maximum la transparence et la prévisibilité de la loi.

42. Conformément à l'article 92 de la Constitution, qui prévoit que les droits et libertés de l'homme et du citoyen, les garanties de ces droits et libertés et les principales obligations du citoyen sont déterminés exclusivement par les lois de l'Ukraine, l'article 3(1) des deux projets semble exclure tous les textes de niveau inférieur à la loi du cadre juridique concernant le droit à la liberté de réunion en Ukraine. La Commission de Venise, la Direction et le BIDDH reconnaissent que les garanties des droits de l'homme et des libertés fondamentales devraient être régies par la législation primaire, c'est-à-dire par des lois votées par le parlement. Toutefois, il ne faudrait pas totalement exclure la possibilité d'adopter des textes d'application qui viendraient s'ajouter à la législation primaire dans ce domaine. Les Lignes directrices communes sur la liberté de réunion pacifique recommandent même expressément, par exemple, que la loi prévoise l'adoption de lignes directrices spécifiques relatives à la mise en œuvre de la législation en matière de dispersion des réunions²⁹. Il appartient à la Cour constitutionnelle ukrainienne d'interpréter la Constitution et de préciser si l'article 92 exclut la possibilité d'adopter des textes d'application ou des lignes directrices spécifiques, qui complèteraient la législation primaire

²⁵ Voir la Résolution 21/16 du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, A/HRC/RES/21/16, sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association : le Conseil des droits de l'homme « *Rappelle* aux Etats leur obligation de respecter et de protéger pleinement le droit de tous les individus de se réunir pacifiquement et de s'associer librement, à la fois en ligne et hors ligne, notamment à l'occasion des élections, (...) ainsi que leur obligation de faire en sorte que les restrictions éventuellement imposées au libre exercice du droit de réunion pacifique et de la liberté d'association soient conformes aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international des droits de l'homme ; ».

²⁶ L'article 3(1) prévoit ce qui suit : la législation de l'Ukraine sur la liberté de réunion comprend la Constitution de l'Ukraine, la présente loi et d'autres lois de l'Ukraine régissant les relations dans ce domaine, ainsi que la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et d'autres traités ratifiés par la Verkhovna Rada.

²⁷ **Article 8**

En Ukraine, le principe de la prééminence du droit est reconnu et effectif.

La Constitution de l'Ukraine est considérée comme la loi suprême. Les lois et les autres actes juridiques normatifs sont adoptés sur la base de la Constitution et doivent être en conformité avec elle.

Les normes constitutionnelles sont directement applicables. Le recours aux tribunaux pour la protection des droits et libertés constitutionnels de l'homme et du citoyen, directement sur la base de la Constitution de l'Ukraine, est garanti.

Article 9

Les traités internationaux en vigueur, ratifiés par la Verkhovna Rada de l'Ukraine, font partie intégrante de l'ordre juridique ukrainien. La conclusion de traités internationaux contraires à la Constitution de l'Ukraine ne peut intervenir qu'après l'adoption des amendements pertinents à la Constitution.

²⁸ CDL-AD(2012)006, Avis conjoint relatif à la loi sur les rassemblements de masse de la République du Bélarus, paragraphe 49.

²⁹ Lignes directrices communes sur la liberté de réunion pacifique, paragraphe 165.

pertinente, étant entendu que ces dispositions de niveau inférieur à la loi devraient respecter la législation primaire et ne pas imposer de restrictions supplémentaires.

B. Organisation et tenue de réunions

Articles 4 et 5 des deux projets de loi – Organismes de réunions

43. Il est positif que les deux projets de loi, dans leur article 4(1), reconnaissent le droit des étrangers, des personnes apatrides, des personnes morales et des associations de citoyens « disposant ou non d'une personnalité juridique » d'organiser des manifestations pacifiques. Cela signifie que des groupes non constitués officiellement sont eux aussi autorisés à organiser des réunions, y compris s'ils n'ont pas de personnalité juridique.

44. Il est également positif que les deux projets de loi reconnaissent aux jeunes le droit d'organiser des réunions. L'article 4(2) du projet de loi n° 3587 prévoit que les personnes n'ayant pas atteint l'âge de 16 ans et les personnes physiques juridiquement incapables ont le droit d'organiser une réunion pacifique à condition qu'il y ait au moins un coorganisateur qui soit une personne physique jouissant de sa pleine capacité juridique. Cette limitation ne semble pas soulever de problème. Les Lignes directrices présentent en exemple de bonnes pratiques la loi moldave, qui contient une disposition similaire³⁰. Compte tenu de l'importance des responsabilités assumées par les organisateurs de réunions publiques, il serait même souhaitable que la loi fixe un âge minimum pour les organisateurs. Dans sa rédaction actuelle, le projet de loi n° 3587-1 ne prévoit aucune restriction, en matière d'âge ou autres, au droit des mineurs d'organiser des réunions publiques. La loi peut aussi prévoir qu'un mineur ne peut organiser un événement public qu'avec le consentement de ses parents ou de ses tuteurs³¹.

45. L'article 4(3) du projet de loi n° 3587 dispose que « *[I]es autorités de l'Etat, les autorités de la République autonome de Crimée et les organes de l'administration locale autonome ne sont pas autorisés à organiser des réunions pacifiques.* » Selon les Lignes directrices communes³², « *[I]a législation devrait [...] éviter de restreindre la liberté de réunion du personnel chargé de l'application des lois (y compris des membres de la police et des forces armées) ou des agents de l'Etat, à moins que les raisons de la restriction ne soient directement liées au devoir de leur charge et, même alors, dans la mesure absolument nécessaire au regard de leurs obligations professionnelles* ». Par conséquent, l'article 4(3) ne saurait être interprété comme imposant aux agents de l'Etat et des municipalités l'interdiction pure et simple d'exercer leur droit à la liberté de réunion pacifique. Lors des réunions tenues à Kiev, les autorités ont expliqué que les fonctionnaires n'étaient pas concernés par cette disposition et que l'interdiction s'appliquait uniquement aux autorités des différents niveaux, en tant qu'entités juridiques. La rédaction devrait par conséquent être modifiée, de manière à établir clairement ce point.

46. Par ailleurs, l'article 4 du projet de loi n° 3587 ne prévoit pas le cas des réunions se tenant sans dirigeant ou organisateur officiel. Les articles 5(2) et 8(2) semblent eux aussi partir du principe que toute réunion a nécessairement un « organisateur ». Il est recommandé d'examiner la possibilité de reconnaître d'une manière ou d'une autre dans le projet de loi les réunions sans organisateur, par exemple en insérant aux côtés du terme « organisateur » des termes tels que « représentant » ou « interlocuteur ».

47. Aux termes de l'article 5(2)3 du projet de loi n° 3587, l'organisateur d'une réunion a le droit d'édifier, pour la durée de la réunion, des constructions temporaires « *qui n'entravent pas la circulation routière ou le déplacement des piétons et ne bloquent pas l'accès aux*

³⁰ Article 6 de la Loi de 2008 sur les réunions publiques de la République de Moldova. Voir les Lignes directrices communes sur la liberté de réunion pacifique, paragraphe 58.

³¹ Voir les Lignes directrices communes sur la liberté de réunion pacifique, paragraphe 58. Voir aussi l'article 14(4) de la Loi relative à la liberté de réunion de la République d'Arménie : « *Les mineurs de 14 ans ne peuvent organiser des réunions qu'avec l'accord écrit de leurs représentants légaux.* »

³² Paragraphe 60.

bâtiments ». Dans certains cas, cependant, il peut être justifié que des constructions temporaires entravent la circulation routière ou le déplacement des piétons. Il est recommandé de modifier la rédaction de cette disposition et de spécifier que ces constructions ne devraient pas entraver la circulation, le déplacement et l'accès « de manière disproportionnée ».

48. L'article 5(3) du projet de loi n° 3587 impose aux organisateurs l'obligation d'informer immédiatement l'autorité concernée de toute « décision de modifier le lieu, la date et l'heure et l'itinéraire d'une réunion pacifique, d'introduire dans la notification d'autres modifications ou ajouts, ou de *renoncer à la tenue d'une réunion pacifique* ». Le fait de « renoncer à la tenue d'une réunion pacifique » apparaît ainsi comme une obligation pour l'organisateur dans le cas où il n'informe pas les autorités d'un changement de lieu, d'horaire ou de salle pour la réunion publique. Ceci va à l'encontre de la présomption en faveur de la tenue de réunions. Le passage « ou de renoncer à la tenue d'une réunion pacifique » devrait donc être supprimé.

49. L'article 5(3) du projet de loi n° 3587-1 prévoit que « *[s]eul l'organisateur d'un événement (ou bien les personnes participant à un événement qui se tient sans organisateur) a le droit de déterminer si cet événement est une réunion pacifique* ». Le sens de cette disposition n'est pas clair. Bien qu'il soit important de décider si une réunion est pacifique ou non, on ne saurait accepter que seul l'organisateur de la réunion ou les personnes qui y participent aient le droit exclusif de décision sur cette question. Comme il appartient aux autorités de l'Etat d'établir la preuve d'éventuelles intentions violentes de l'organisateur d'une manifestation³³, les services de l'Etat, notamment les autorités chargées de l'application des lois, doivent être habilités à établir si une réunion est de nature pacifique ou non, afin de prendre les mesures nécessaires pour empêcher que des infractions soient commises. Cette décision devrait être fondée sur une évaluation objective de la situation et pouvoir faire l'objet d'un recours devant un tribunal. La disposition devrait être modifiée en ce sens.

50. L'article 5(5) du projet de loi n° 3587-1 indique que « *l'organisateur a le droit de fixer qui sont les participants à une réunion.* » Le sens et l'utilité pratique de cette disposition ne sont pas clairs. On peut l'interpréter comme conférant le droit à l'organisateur de déterminer le cercle des personnes susceptibles d'être admises à la réunion, mais aussi comme lui conférant le droit de décider si une personne déjà présente peut être considérée comme prenant part à la réunion. Sous réserve d'un problème de traduction, aucune de ces deux interprétations n'est acceptable. On ne saurait accorder aux organisateurs d'une réunion, ni aux personnes qui y prennent part, le droit de décider de manière discrétionnaire si une personne peut ou ne peut pas être considérée comme participant à un rassemblement. Si les organisateurs ont le droit, au stade de la préparation de la réunion, de fixer les conditions dans lesquelles celle-ci doit se tenir, pendant l'événement lui-même ce droit devrait incomber aux autres participants au même titre qu'aux organisateurs. En tout état de cause, les droits des participants à une réunion ne devraient pas dépendre de la décision d'un organisateur.

Article 6 du projet de loi n° 3587 – Participants à une réunion pacifique

51. L'article 6(2)1 du projet de loi n° 3587 vise à inscrire dans la législation le droit des participants à une réunion « de prendre part aux discussions et aux décisions ». Il n'est toutefois pas nécessaire d'encadrer par la loi le processus interne de prise de décision des organisateurs et des participants. Comme le souligne l'avis de 2011³⁴, le déroulement interne de la réunion est du ressort des organisateurs et des participants et non du

³³ Voir *Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova* (n° 2), requête n° 25196/04, arrêt du 2 février 2010, paragraphe 23.

³⁴ CDL-AD(2011)031, Avis conjoint relatif au projet de loi sur la liberté de réunion pacifique de l'Ukraine, paragraphe 44.

législateur élaborant une loi sur les réunions publiques. Cette disposition devrait par conséquent être supprimée.

52. L'article 6(2)2 confère aux participants à une réunion le droit d'utiliser des symboles et d'autres équipements qui ne sont pas interdits par la loi. Cette disposition spécifique est toutefois superflue, dans la mesure où le point 4 de l'article 6(2) établit que les participants ont le droit de se livrer à tout acte qui n'est pas interdit par la loi ou par une décision de justice, ce qui comprend l'utilisation de symboles et d'autres équipements tel que précisé à l'article 6(2)2. Cette disposition devrait être supprimée.

**Article 6 du projet de loi n° 3587-1 et articles 7 et 8 du projet de loi n° 3587 –
Notification de la tenue d'une réunion**

53. Aux termes de l'article 6(1) du projet de loi n° 3587-1, l'organisateur d'une réunion n'a l'obligation de notifier celle-ci aux autorités que « *dans les cas où il est jugé nécessaire d'assurer la sécurité des participants à la réunion* ». La notification est donc facultative, sauf lorsqu'on la considère nécessaire pour des raisons de sécurité. Certes, comme l'indiquent les Lignes directrices communes sur la liberté de réunion pacifique, « *[i]l n'est pas nécessaire, en vertu du droit international des droits de l'homme, d'inclure dans la législation nationale une disposition requérant la notification à l'avance des réunions au moyen d'un préavis* ». Toutefois, l'article 6(1) ne semble pas conforme à l'article 39(1) de la Constitution de l'Ukraine, qui prévoit que les citoyens ont le droit de se réunir pacifiquement, en informant à l'avance les organes du pouvoir exécutif ou de l'administration locale autonome. En outre, dans sa décision du 19 avril 2001³⁵ portant sur l'interprétation officielle de l'article 39, paragraphe 1, de la Constitution, la Cour constitutionnelle ukrainienne a considéré que la disposition de l'article 39 conférant aux organisateurs d'événements l'obligation de notifier ceux-ci aux autorités à l'avance « *devait être comprise comme l'obligation de le faire dans le délai acceptable avant la tenue de l'événement.* »

54. La disposition de l'article 6(1) du projet de loi n° 3587-1 selon laquelle la notification n'est exigée que « *dans les cas où il est jugé nécessaire d'assurer la sécurité des participants à la réunion* » soulève plusieurs autres problèmes : sur un plan général, en premier lieu, on ne saurait justifier la nécessité d'une notification par la seule raison qu'il faut « *assurer la sécurité des participants* ». L'objectif de la notification est (et devrait être) de permettre à l'Etat de prendre des dispositions nécessaires pour faciliter la liberté de réunion et protéger l'ordre et la sûreté publics, ainsi que les droits et libertés des tiers³⁶. Un rassemblement réunissant un nombre important de personnes peut ainsi ne pas poser de problème de sécurité, mais entraîner néanmoins des perturbations de la circulation. Afin de protéger les droits des tiers, il peut s'avérer nécessaire de prendre les mesures utiles pour mettre en place des itinéraires de remplacement. En deuxième lieu, le texte n'établit pas explicitement à qui incombe la responsabilité de déterminer si la sécurité des participants requiert le dépôt d'une notification. Si l'article 6(1), dans sa rédaction actuelle, ne confère pas aux organisateurs le droit de décider de cette question, la lecture de la disposition conjointement avec l'article 5(3) (« *[s]eul l'organisateur d'un événement [...] a le droit de déterminer si cet événement est une réunion pacifique* ») et l'article 16(2)4 (« *l'absence de notification [...] de la tenue d'une réunion ne saurait être considérée comme un motif justifiant une restriction de la liberté de réunion* ») donne l'impression que l'organisateur a toute latitude pour décider si la notification est nécessaire ou non. Si cette interprétation est correcte, la solution n'est pas la meilleure car les organisateurs n'ont en général ni l'expertise nécessaire ni les informations suffisantes sur les problèmes de sécurité susceptibles d'intervenir lors d'une réunion. En tout état de cause, si le législateur ukrainien souhaite rendre facultative la notification de la tenue d'une réunion, ce qui est possible au regard des normes internationales, la logique voudrait alors que l'on procède dans un premier temps à une modification en ce sens de la Constitution.

³⁵ Affaire N 1-30/2001.

³⁶ Voir les Lignes directrices communes sur la liberté de réunion pacifique, paragraphe 113.

55. En troisième lieu, cette disposition n'établit pas avec suffisamment de précision à quelle autorité notifier l'intention de tenir une réunion. L'article 6 prévoit dans son paragraphe 1 que l'organisateur doit adresser la notification à « une autorité exécutive ou un organe de l'administration locale autonome », tandis que le paragraphe 8 mentionne aussi des « autorités locales », distinctes d'un « organe de l'administration locale autonome ». L'expression « une autorité exécutive » n'est pas suffisamment précise et suppose que l'organisateur détermine qui, parmi un large éventail d'autorités, doit être le destinataire de la notification. En tout état de cause, on peut s'interroger sur l'utilité de prévoir deux autorités (une autorité exécutive ou un organe de l'administration locale autonome) possibles. Un système de « guichet unique » serait préférable et permettrait d'éviter tout problème de conflit de compétence.

56. L'article 6 devrait en outre être modifié de manière à préciser dans quel délai la notification doit être effectuée (aucun délai n'est mentionné dans l'actuel projet de loi). Par ailleurs, bien que le paragraphe 2 de l'article 6 dispose que la notification peut être effectuée par écrit ou oralement, il semble que d'autres dispositions du projet de loi, par exemple l'article 6(6), ne prennent pas en considération la possibilité de faire une notification orale. S'il ne s'agit pas d'un problème de traduction, les dispositions respectives devraient être revues afin d'intégrer les modalités et les solutions à prévoir en cas de notification orale. Il pourrait toutefois s'avérer souhaitable de privilégier la procédure de notification écrite par rapport à la procédure de notification orale. Ainsi que la Commission de Venise et le BIDDH l'ont déjà indiqué, la notification devrait être transmise aux autorités sous une forme garantissant que tous les renseignements concernant l'événement projeté sont clairement énoncés ; par conséquent la notification orale ne devrait être autorisée que dans des cas exceptionnels³⁷.

57. Aux termes de l'article 6(5), après avoir reçu la notification de la tenue d'une réunion, les autorités compétentes ont l'obligation de l'enregistrer et d'informer l'organisateur ou la personne qui le représente de l'enregistrement, « par tout moyen à leur disposition ». Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il est recommandé que la réponse des autorités soit écrite.

58. Il faudrait enfin indiquer clairement dans l'article 6 quel type d'information doit figurer dans la notification.

59. Contrairement au projet de loi n° 3587-1, le projet de loi n° 3587 suit l'approche adoptée par l'article 39 de la Constitution et rend obligatoire la notification (article 7(1) du projet de loi n° 3587). L'article 2(2) du projet de loi exclut un certain nombre de réunions du champ d'application des dispositions, ce qui laisse supposer que ces réunions ne doivent pas faire l'objet d'une notification préalable aux autorités. S'il en va effectivement ainsi, il est recommandé que le projet de loi établisse également une liste des catégories de réunions pour lesquelles une notification n'est pas obligatoire, sur laquelle devraient notamment figurer les réunions dont la taille est inférieure à un certain seuil³⁸. Il faudrait de même prévoir des exceptions pour les réunions organisées en réaction à un événement en cours et qui n'auraient plus de sens si l'obligation de notification était appliquée strictement, ainsi que pour les réunions spontanées, à savoir les réunions où des personnes se rassemblent de manière spontanée à la suite d'une situation ou d'un événement particuliers³⁹. Cela implique toutefois une modification de l'article 39(1) de la Constitution, qui ne prévoit pas d'exception à l'obligation de notification.

³⁷ CDL-AD (2009)034, Avis conjoint relatif au projet de loi sur les réunions de la République kirghize, paragraphe 15, F.

³⁸ Voir les Lignes directrices communes sur la liberté de réunion pacifique, paragraphe 115.

³⁹ *Ibid.*, paragraphes 123-131.

60. Il est positif que le projet de loi n° 3587 prévoit (article 7(1)) un délai de notification (48 heures) conforme aux normes internationales⁴⁰, et donne le détail des informations à fournir dans la notification de tenue d'une réunion (article 8). Aux termes de l'article 7, paragraphe 3 : « *La notification de tenue d'une réunion est réputée être déposée au jour et à l'heure où elle est soumise ou envoyée à l'autorité exécutive ou à l'organe de l'administration locale autonome.* » Comme préconisé dans l'avis de 2011⁴¹, la date de réception (plutôt que la date d'envoi) devrait être considérée comme étant la date de soumission, car les responsables publics ont besoin d'un certain temps pour prendre les dispositions nécessaires à la tenue de la réunion et ne peuvent commencer les préparatifs avant d'avoir effectivement reçu la notification.

61. L'article 7(4), qui concerne la liste des autorités auprès de qui la notification doit être effectuée, est établi de la même manière que l'article 1(10) du projet de loi sur la liberté de réunion pacifique soumis à la Commission de Venise en 2011⁴². La Commission de Venise et le BIDDH soulignent de nouveau que cette disposition, qui oblige l'organisateur à vérifier à qui la notification doit être adressée, est inutilement complexe. Comme indiqué précédemment, un système de « guichet unique » pour les notifications serait préférable. Les organisateurs pourraient par exemple simplement déposer les documents de notification à la mairie de la localité la plus proche de l'endroit prévu pour la réunion.

62. L'article 8 du projet de loi n° 3587 porte sur le contenu et la forme de la notification de tenue d'une réunion pacifique. Comme indiqué plus haut, la notification préalable ne peut être exigée que dans l'objectif de permettre aux autorités de prendre les dispositions nécessaires pour faciliter la réunion et protéger l'ordre et la sûreté publics, ainsi que les droits et libertés des tiers. Par conséquent, on ne peut contraindre les organisateurs à communiquer que les seules informations nécessaires à la réalisation des objectifs mentionnés. Premièrement, l'article 8(1)2 impose aux organisateurs l'obligation de communiquer les informations concernant « le but de la tenue d'une réunion pacifique ». Cette disposition peut difficilement être considérée comme étant nécessaire pour atteindre les objectifs de la procédure de notification énoncés ci-dessus ; il faudrait la supprimer.

63. Par ailleurs, l'article 8(1) précise que la notification devrait également mentionner des informations sur la durée de la réunion (article 8(1)1) ainsi que sur le nombre prévu de participants (article 8(1)4).

64. Tout d'abord, s'il peut être légitime de demander aux organisateurs d'indiquer la durée approximative de la réunion, il semble excessif de requérir la mention de la durée exacte de la réunion. Dans ce contexte, il est important que la loi prévoit la possibilité pour les organisateurs et les participants de communiquer, même pendant la tenue de la réunion, une notification complémentaire indiquant leur souhait éventuel de poursuivre la réunion au-delà de la durée mentionnée dans la notification – une réunion ne devrait en effet pas être considérée comme illégale simplement parce le délai de tenue mentionné initialement est arrivé à expiration. L'article 8(4) prévoit certes une procédure permettant d'apporter des modifications à l'information communiquée dans l'avis, mais dispose que ces nouvelles informations doivent être communiquées dans le délai établi par l'article 7, à savoir 48 heures avant le début de la réunion. Il est recommandé d'assouplir cette disposition en autorisant les modifications après le début de la réunion et pendant la durée de celle-ci.

⁴⁰ Voir par exemple l'Avis conjoint CDL-AD(2011)031, paragraphe 62. Conseil des droits de l'homme, trente-et-unième session, A/HRC/31/66, Rapport conjoint du rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, paragraphe 28(d) : le délai de notification doit être aussi bref que possible, tout en donnant aux autorités le temps de se préparer, soit quelques jours au maximum, et 48 heures dans l'idéal.

⁴¹ CDL-AD(2011)031, Avis conjoint relatif au projet de loi sur la liberté de réunion pacifique de l'Ukraine, paragraphe 62.

⁴² CDL-AD(2011)037, projet de loi relatif à la liberté de réunion pacifique, approuvé lors de la quatrième session plénière de la Commission pour le renforcement de la démocratie et de l'état de droit le 30 juin 2011, examinée par la Commission de Venise et le BIDDH dans leur Avis conjoint CDL-AD(2011)031, paragraphe 21.

65. En ce qui concerne les informations sur le nombre de participants, deuxièmement, cette mention est sans doute possible dans certains cas, mais il peut aussi arriver qu'un organisateur se méprenne sur le nombre de participants, comme souligné dans l'avis conjoint de 2010⁴³. Une mauvaise estimation du nombre de participants ne devrait pas avoir de conséquences négatives pour l'exercice du droit à la liberté de réunion des participants.

66. Aux termes de l'article 8(1)8, la notification doit également contenir des informations sur toute « restriction temporaire de la circulation routière, aux fins d'obtenir une *permission spéciale*⁴⁴. D'une part on ne perçoit pas clairement si la délivrance de cette « permission spéciale » est encadrée par la législation existante. D'autre part, l'obligation d'obtention d'une permission spéciale a une conséquence négative : elle transforme de fait la « procédure de notification » en « procédure d'octroi d'autorisation ». L'utilisation de la voie publique à des fins d'expression est tout aussi légitime que la perturbation causée à la circulation. L'imposition d'une autorisation spéciale est de ce fait incompatible avec le droit à la liberté de réunion, de même que toute procédure en ce sens. Le droit à la liberté de réunion peut être restreint, dans des circonstances exceptionnelles, pour permettre la circulation routière. La présomption devrait toutefois être en faveur de la tenue de réunions pacifiques sur la voie publique sans délivrance d'une autorisation spéciale. Il est recommandé de supprimer cette disposition.

67. L'article 13 du projet de loi n° 3587 prévoit que les autorités doivent immédiatement délivrer à l'organisateur un reçu écrit confirmant le dépôt de la notification et précisant l'heure du dépôt. Il est recommandé que cette disposition précise que l'absence de délivrance d'un reçu par les autorités vaut acceptation des conditions exposées dans la notification. L'article 13(4)1, qui indique que les autorités n'ont pas le droit de refuser l'enregistrement de la notification de tenue d'une réunion, apparaît par ailleurs superflu, dans la mesure où l'obligation incombant aux autorités d'enregistrer l'avis est déjà énoncée au paragraphe 1(1) de cette disposition.

Articles 9 et 10 du projet de loi n° 3587 et article 3(2) des deux projets de loi – Obligations relatives aux lieux, date et heure et autres éléments pour la tenue d'une réunion pacifique

68. L'article 3(2) des deux projets de loi interdit l'imposition par les diverses autorités exécutives nationales et locales du « cadre, y compris les lieux, dans lequel s'exerce la liberté d'expression ». Dans la mesure où elle signifie qu'il ne devrait pas y avoir de « lieux désignés » pour les réunions, mais que celles-ci peuvent, sur le principe, être organisées à tout endroit, cette disposition est opportune. On peut toutefois aussi l'interpréter comme signifiant qu'aucune autre disposition, par exemple dans la réglementation concernant le rôle de la police lors des réunions, n'est possible, à aucun niveau de l'exécutif (national, régional ou local). De telles dispositions réglementaires – qui, à l'évidence, ne devraient pas être utilisées pour restreindre davantage la liberté de réunion pacifique, et doivent être conformes aux textes législatifs – peuvent s'avérer utiles pour clarifier les obligations de la police ou des autorités locales en ce qui concerne la mise en œuvre du droit à la liberté de réunion pacifique. Il est recommandé de revoir ces dispositions et de les clarifier.

69. L'article 9(1) du projet de loi 3587 stipule que « [*l]es réunions pacifiques peuvent se tenir dans tout lieu public », et semble exclure toute possibilité de tenue d'une réunion pacifique dans un local ou une structure privés. Ainsi qu'il est indiqué dans les Lignes directrices communes de 2010 : « En général, les propriétaires fonciers peuvent légitimement restreindre l'accès à leurs biens à qui bon leur semble. Néanmoins, on distingue une tendance nette à la privatisation des espaces publics dans plusieurs juridictions : une évolution qui pourrait avoir de graves implications sur la liberté de réunion, d'expression et de protestation. L'Etat peut occasionnellement se voir imposer l'obligation*

⁴³ CDL-AD (2010)033, Avis conjoint sur la loi concernant les réunions pacifiques en Ukraine, paragraphe 30.

⁴⁴ Italiques ajoutés.

positive de garantir l'accès à des lieux privés aux fins d'exercice du droit de réunion ou d'expression. Dans l'affaire Appleby et autres c. Royaume-Uni (2003) – laquelle concernait la liberté d'expression dans un centre commercial appartenant à des intérêts privés –, les Juges de Strasbourg ont déclaré que l'exercice effectif de la liberté d'expression "peut exiger des mesures positives de protection jusque dans les relations des individus entre eux". La liberté de réunion dans des espaces privés peut mériter une protection dès lors que l'essence du droit est détruite⁴⁵. » Ainsi, l'article 9(1) ne devrait pas exclure les lieux privés de manière absolue, compte tenu de l'obligation positive pouvant incomber aux autorités dans certaines circonstances de garantir l'accès à un tel lieu lorsqu'une réunion s'y tient.

70. L'article 9(2) impose aux autorités l'obligation d'informer l'organisateur d'une réunion à propos des « lieux dont l'accès est restreint par la loi, si de tels lieux se trouvent sur le lieu (ou l'itinéraire) d'une réunion pacifique mentionné dans la notification de tenue de ladite réunion ». On peut supposer que cette disposition fait référence aux lieux dans lesquels tout un chacun ne peut pas pénétrer légalement, mais en l'absence de définition ou de renvoi vers d'autres dispositions législatives établissant une telle définition, l'ambiguïté demeure. Il est recommandé de clarifier l'expression « lieux dont l'accès est restreint par la loi », soit en donnant une définition dans la loi soit en renvoyant à une disposition d'un autre texte législatif dans laquelle cette expression est définie.

71. L'interdiction de « bloquer totalement l'accès aux établissements, entreprises, institutions, organisations, autorités de l'Etat, autorités de la République autonome de Crimée et organes de l'administration locale autonome se trouvant à proximité du lieu où se tient la réunion » (article 9(3)) n'est guère compatible avec les normes internationales. Toute ingérence dans le droit à la liberté de réunion devrait être « nécessaire » et « proportionnée », ce qui suppose que soit évaluée la proportionnalité de la restriction par rapport au(x) but(s) légitime(s) poursuivi(s) dans les circonstances spécifiques de chaque cas concret. Une interdiction pure et simple, excluant l'évaluation du caractère nécessaire et proportionné d'une telle mesure, entraînerait une violation de l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH, eu égard en particulier au fait que la disposition semble concerner aussi bien les établissements, entreprises, institutions et organisations publics que privés. Il est recommandé de supprimer cette disposition, ou de la réécrire de manière moins restrictive, dans le respect des critères énoncés à l'article 11(2) de la CEDH.

72. Enfin, l'interdiction figurant à l'article 9, paragraphe 6, de porter « des appareils ou des objets adaptés susceptibles d'être utilisés pour attenter à la vie et à la santé des personnes » n'est pas, en dépit du but évident et légitime de protéger les droits des tiers, suffisamment précise : presque tous les objets peuvent en effet être utilisés pour attenter à la vie ou à la santé des personnes. Il est essentiel qu'existe une intention démontrée de les utiliser en tant qu'arme. Dans un souci de clarté, il est recommandé de faire figurer une description plus précise des objets que les participants à une réunion ont l'interdiction de porter.

C. Restrictions du droit à la liberté de réunion pacifique

Article 16 du projet de loi n° 3587 et articles 15 et 16 du projet de loi n° 3587-1

73. L'article 16 du projet de loi n° 3587 et l'article 15 du projet de loi n° 3587-1, qui concernent les motifs pouvant justifier l'imposition de restrictions à une réunion, établissent semble-t-il des motifs de restriction supplémentaires par rapport à ceux contenus dans l'article 39(2) de la Constitution ukrainienne. Celui-ci prévoit des restrictions uniquement dans l'intérêt de la sécurité nationale et de l'ordre public, en vue de prévenir des troubles ou des infractions, ou de protéger la santé de la population ou les droits et libertés d'autrui. Les motifs de restriction énoncés à l'article 15(3) du projet de loi n° 3587 et à l'article 16(2) du projet de loi n° 3587-1 sont formulés de façon plus détaillée. En revanche, tous les motifs de la disposition constitutionnelle ne sont pas inclus dans les articles des projets de loi. Il est

⁴⁵ Voir Lignes directrices communes sur la liberté de réunion pacifique, paragraphe 23.

toutefois difficile d'imaginer que les rédacteurs ont voulu exclure la possibilité de restreindre la liberté de réunion sur la base des motifs énoncés dans la Constitution. Il faudrait harmoniser les dispositions des deux projets de loi avec l'article 39(2) de la Constitution.

74. Il apparaît en outre qu'un certain nombre de dispositions visent à encadrer le contenu de réunions en dehors du contexte des rassemblements non pacifiques. Il s'agit notamment de l'article 16(2)1 du projet de loi n° 3587, qui précise parmi les motifs pouvant justifier l'imposition de restrictions les cas où « *l'objet de la réunion consiste dans la liquidation de l'indépendance de l'Ukraine, le renversement par la violence de l'ordre constitutionnel, la modification du territoire ou des frontières de l'Ukraine, la confiscation de bâtiments ou constructions publics ou de l'Etat, l'entrave à l'action des forces armées ukrainiennes ou des unités militaires* », et de l'article 15(3)2 du projet de loi n° 3587-1, qui énonce parmi ces mêmes motifs les cas où « *l'objet de la réunion consiste dans la liquidation de l'indépendance de l'Ukraine, la diminution de son territoire ou la réduction des frontières nationales de l'Ukraine* ». Il convient de rappeler que seules les ingérences proportionnées et nécessaires sont autorisées et que les dispositions sur les restrictions ne devraient en principe porter que sur la date et l'heure, le lieu et les modalités de la réunion, et non sur son contenu. Dans la mesure où les mobilisations demeurent pacifiques, les restrictions de cette nature constitueraient une ingérence disproportionnée dans la liberté de réunion, car elles constituent des restrictions sur le contenu. Incontestablement, la restriction du droit à la liberté de réunion pour un motif lié au contenu n'est pas conforme aux normes internationales. La Cour européenne des droits de l'homme a indiqué expressément que les appels à la sécession d'une partie du territoire d'un pays ne justifiaient pas en soi la restriction du droit à la liberté de réunion, dans la mesure où la réalisation de ces idées était défendue par des moyens pacifiques⁴⁶. Par ailleurs, dans le contexte du projet de loi n° 3587-1, les motifs de restriction énoncés à l'article 15 sont semble-t-il en contradiction avec les termes de l'article 16(2)7, qui exclut expressément toute interdiction pour un motif lié au fait d'évoquer pendant une réunion « *le changement, par des voies légales, du pouvoir, de l'ordre constitutionnel, du système administratif ou de l'intégrité territoriale* ». A la lumière de ce qui précède et au nom de la cohérence, il est recommandé de ne pas inclure de restrictions visant à supprimer certains types de contenus, mais au contraire de réduire le nombre de motifs de restriction pour les ramener à ceux prévus à l'article 39(2) de la Constitution ukrainienne. La formulation du projet de loi pourrait néanmoins préciser davantage ces motifs, sans, bien entendu, imposer de restrictions sortant du cadre établi par la Constitution.

75. En outre, aux termes de l'article 15(3)1 du projet de loi n° 3587-1 et de l'article 16(2)5 du projet de loi n° 3587, l'un d'un motifs de restriction est « *l'application, dans le territoire concerné, d'une restriction temporaire à la tenue de réunions pacifiques en vertu d'un décret du Président de l'Ukraine imposant l'état d'urgence ou la loi martiale* ». Cette disposition fait référence à la clause des mécanismes internationaux permettant de déroger aux normes relatives aux droits de l'homme (à savoir la déclaration d'état d'urgence) comme l'un des motifs de restriction du droit à la liberté de réunion. Il faut toutefois distinguer les restrictions normalement prévues par la législation ordinaire et les dérogations résultant de la déclaration d'état d'urgence. En règle générale, la restriction des droits dans le cadre de l'état d'urgence est encadrée par la Constitution et par la législation relative à l'état d'urgence ou à la loi martiale. Il est par conséquent recommandé de supprimer cette disposition.

76. L'article 15(5)2 du projet de loi n° 3587-1 établit la possibilité d'imposer des restrictions à un rassemblement si celui-ci passe par un « lieu dont l'accès est restreint par la loi ». Il est recommandé de préciser à quoi cette expression fait référence, soit en insérant une définition de cette expression, soit en renvoyant vers une disposition législative existante dans laquelle elle serait définie (voir le paragraphe 68 du présent avis).

⁴⁶ Voir par exemple Cour européenne des droits de l'homme, *Stankov et Organisation macédonienne unie Iinden c. Bulgarie*, requêtes n° 29221/95 et 29225/95, arrêt du 2 octobre 2001, paragraphe 97.

77. Selon l'article 16(2)8 du projet de loi n° 3587-1, « *le blocage temporaire de rues et de routes ou la limitation de la circulation des personnes ou des véhicules pour la durée de la tenue d'une réunion* » ne peuvent être considérés comme un motif de restriction de la liberté de réunion. Cette disposition devrait être nuancée. Dans certaines situations il peut s'avérer nécessaire de restreindre la liberté de réunion afin de protéger les droits et libertés des tiers, même dans le contexte d'un blocage temporaire de rues, etc. La Cour européenne des droits de l'homme a indiqué que « *lorsque des manifestants perturbent intentionnellement la vie quotidienne et les activités licites d'autrui, ces perturbations, lorsque leur ampleur dépasse celle qu'implique l'exercice normal de la liberté de réunion pacifique, peuvent être considérées comme des "actes répréhensibles" au sens de la jurisprudence de la Cour [...]. Pareil comportement peut donc justifier l'imposition de sanctions, y compris de nature pénale*⁴⁷. » Il est recommandé d'utiliser la formulation de la jurisprudence de la Cour et d'insérer à la fin de la disposition la formule « *lorsque l'ampleur des perturbations causées ne dépasse pas celle qu'implique l'exercice normal de la liberté de réunion pacifique* ».

78. Les articles 7(4)c et 15(1) du projet de loi n° 3587-1 et 16(1) du projet de loi n° 3587 n'autorisent les restrictions que dans la mesure où elles sont prononcées par les tribunaux. L'article 7(4)c du projet de loi n° 3587-1, par exemple, interdit aux autorités locales d'imposer une quelconque forme de restriction qui ne repose pas sur une décision de justice. L'article 16(1) du projet de loi n° 3587 dispose quant à lui que les réunions pacifiques ne peuvent faire l'objet de restrictions que sur décision de justice. L'intention des rédacteurs de limiter la possibilité de restreindre la liberté de réunion est certes louable, et l'on peut comprendre, eu égard au second paragraphe de l'article 39 de la Constitution⁴⁸, que cette possibilité ne soit accordée qu'aux tribunaux, mais il reste que certaines restrictions proportionnées imposées par l'exécutif, notamment la police, peuvent s'avérer elles aussi totalement légitimes dans le contexte des réunions. Dans la pratique, il n'existe pas nécessairement de séparation absolue entre une « réunion pacifique » et une « réunion violente ». Il peut par exemple arriver que la police doive appréhender une personne se comportant de façon violente lors d'une réunion qui se déroule par ailleurs de manière pacifique. Dans cette circonstance, ou dans des circonstances similaires, il serait malaisé de devoir attendre une décision de justice pour imposer la restriction et prendre les mesures nécessaires dans l'intérêt de la sécurité publique, notamment la sécurité des autres participants. Des exceptions à la règle selon laquelle seuls les tribunaux peuvent ordonner des restrictions de la liberté de réunion sont donc nécessaires, par exemple dans les cas d'urgence où la vie de personnes est menacée. Il est recommandé de prévoir dans la loi la possibilité d'imposer, sans intervention préalable du juge, des restrictions respectant les principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité.

79. L'article 15(6) du projet de loi n° 3587-1 stipule que « [l]es restrictions de la liberté de réunion sont appliquées de manière exceptionnelle à une réunion spécifique ». Il faudrait préciser le sens de cette disposition. Par ailleurs, le second paragraphe de l'article 15(5)4 prévoit que « *l'interdiction d'une réunion ne sera appliquée qu'à titre exceptionnel, et uniquement dans les cas où l'on ne peut parvenir aux fins de restriction légitimes par les autres moyens envisagés dans ce paragraphe* ». Ce principe général, qui souligne le caractère exceptionnel de l'interdiction d'une réunion et la nécessité de respecter le principe de proportionnalité, est positif et devrait être placé au début de l'article 15.

D. Pouvoirs et obligations des forces de l'ordre

Articles 7, 8 et 9 du projet de loi n° 3587-1 et articles 14 et 18 du projet de loi n° 3587

80. L'article 7, paragraphe 1, du projet de loi n° 3587-1 prévoit que les autorités exécutives et les organes de l'administration locale autonome ont l'obligation de « *prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter les réunions [...] et protéger leurs*

⁴⁷ Voir, entre autres, *Kudrevicius et autres c. Lituanie*, requête n° 37553/05, arrêt du 15 octobre 2015, paragraphe 173.

⁴⁸ L'article dispose que les restrictions à l'exercice du droit à la liberté de réunion sont établies par un tribunal.

participants ». Sous réserve qu'il ne s'agisse d'un problème de traduction, il faudrait modifier cette disposition, dans la mesure où la protection des participants à une réunion devrait incomber aux responsables des forces de l'ordre et non aux organes du pouvoir exécutif ou de l'administration locale autonome.

81. Aux termes de l'article 7, paragraphe 4 b), les autorités exécutives et les organes de l'administration locale autonome ont l'obligation, en cas de réunions simultanées, y compris de contre-rassemblement, de donner à toutes les parties les mêmes possibilités. Pour louable qu'il soit, cet objectif est difficilement réalisable. Sachant que les autorités devraient avoir une obligation de moyens et non de résultats, ce paragraphe devrait être réécrit de manière à imposer aux organes du pouvoir exécutif et de l'administration locale autonome l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour offrir des conditions égales. On perçoit mal, par ailleurs, comment les autorités s'acquitteront de la tâche de donner des conditions égales sans pouvoir modifier le lieu, la date et l'heure et l'itinéraire d'une réunion en l'absence d'une décision de justice (article 7(4)c et article 16(4)). Les dispositions des articles 7 et 16 devraient par conséquent être harmonisées.

82. Aux termes de l'article 7(3), les autorités ont la possibilité de transmettre aux organisateurs la « *suggestion* » de réduire le bruit émanant d'une réunion. Il est normal qu'un bruit important se dégage d'une réunion et ceci doit être toléré, mais il peut exister des cas extrêmes où il est nécessaire d'exiger des organisateurs qu'ils réduisent le volume sonore, au moins d'un certain degré – mesure nécessaire pour la protection des droits et libertés des tiers⁴⁹ et/ou à l'ordre public (voir par exemple l'article 11(2) de la CEDH). Ce point devrait être précisé clairement dans l'article 7(3).

83. En vertu de l'article 8(1)1 du projet de loi n° 3587-1, les autorités devraient s'efforcer de recueillir des informations concernant des réunions prévues et « organiser leur travail de manière à pouvoir effectuer des recherches indépendantes, notamment sur internet, pour collecter des informations sur la tenue de réunions. » Cette disposition pourrait poser un problème. Placer de telles activités au rang des obligations légales fondamentales des forces de l'ordre pourrait avoir un effet dissuasif sur les organisateurs de réunions et les participants potentiels, qui pourraient se sentir placés sous surveillance lorsqu'ils discutent, physiquement ou en ligne, d'un rassemblement. En tout état de cause, il faudrait établir clairement dans le projet de loi que la collecte d'informations ne doit pas être le résultat d'une surveillance intrusive, dans le cyberspace ou ailleurs, mais doit consister à effectuer des recherches par divers moyens légaux à partir de sources accessibles au public.

84. L'article 8(1)2 prévoit que la Police nationale, la Garde nationale et les autres organes des forces de l'ordre organisent leur travail de manière à permettre l'enregistrement des notifications de tenue de réunion 24 heures sur 24. Cependant, aux termes de l'article 6(1), la notification de la tenue d'une réunion doit être soumise à d'autres organes, à savoir « une autorité exécutive » ou un « organe de l'administration locale autonome ». Il faudrait régler cette contradiction.

85. L'article 9(1), qui concerne la nécessité pour les forces de l'ordre de désigner un représentant chargé des contacts avec l'organisateur d'une réunion, est positif. Cette disposition est conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui souligne que l'obligation incombant aux autorités de communiquer avec l'organisateur de la réunion est une composante essentielle de leur obligation positive de garantir le déroulement pacifique de la réunion, de prévenir les troubles et d'assurer la sécurité de toutes les personnes concernées⁵⁰.

⁴⁹ Voir Lignes directrices communes sur la liberté de réunion pacifique, paragraphe 99 : « Un exemple de restrictions tenant "aux modalités" a trait à l'utilisation d'un matériel d'amplification du son. »

⁵⁰ Voir *Frumkin c. Russie*, requête n° 74568/12, arrêt du 5 janvier 2016, paragraphes 127-129.

86. L'article 9(2) énonce en des termes très généraux l'interdiction de toute forme d'ingérence de la police dans une réunion⁵¹. Les considérations avancées plus haut à propos des articles 7(4)c et 16(4) (voir le paragraphe 76 du présent avis) semblent également pertinentes pour cette disposition. Il ressort de l'article 8(1)7 que la police peut intervenir si, lorsque des réunions se déroulent simultanément, les parties doivent être tenues à distance de sécurité l'une de l'autre. On voit mal dès lors pourquoi elle ne pourrait pas, à titre exceptionnel et dans des circonstances strictement encadrées, intervenir également dans d'autres situations où cela s'avère nécessaire pendant une réunion, si ces mesures sont conduites de manière proportionnée, en particulier lorsque les droits et libertés des tiers sont menacés⁵². On peut tout à fait concevoir certaines situations dans lesquelles il est nécessaire, pour le maintien de l'ordre public ou la protection des droits et libertés des tiers, en particulier le droit à la vie, de suspendre la réunion ou d'en disperser les participants. De même, il pourrait s'avérer impossible dans la pratique d'intercepter et d'arrêter l'auteur d'une infraction – comme prévu à l'article 9(1)4 – sans entraver d'une quelconque manière la réunion. Il est recommandé de revoir, à la lumière de ces contradictions, toutes les dispositions du projet de loi interdisant purement et simplement toute ingérence des autorités.

87. L'article 9(3) stipule que les agents des forces de l'ordre ne peuvent pas empêcher les participants d'exprimer, par quelque moyen que ce soit, leur point de vue. Cette disposition est utile. Une exception est toutefois prévue, lorsque « ce moyen d'expression est contraire à la loi ». Cette formulation vague risque d'entraîner une ingérence excessive car elle peut être interprétée de manière trop large et englober toutes les dispositions contenues dans la loi. Il est rappelé que les restrictions des droits fondamentaux à la liberté d'expression et de réunion ne sont acceptables que dans les cas expressément prévus dans la Constitution et les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il est par conséquent recommandé de supprimer ce passage, ou de le formuler de manière plus précise, conformément à la Constitution et aux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme.

88. Concernant le projet de loi n° 3587, le principe général qui sous-tend l'article 13(2) est positif en ce sens qu'il s'agit de permettre dans toute la mesure du possible la tenue de réunions prévues au même moment et dans le même lieu. Demander aux organisateurs des réunions respectives de s'entendre sur une solution n'est peut-être pas toutefois la façon la plus appropriée d'aborder cette situation, par exemple lorsque le lieu choisi n'a pas la capacité nécessaire pour le nombre de personnes attendues lors des différents rassemblements. Il peut arriver aussi que les organisateurs respectifs ne parviennent pas à trouver un terrain d'entente. Il est recommandé d'examiner la possibilité de mettre en place, par le biais de l'article 13(2), un système permettant de trancher objectivement (à l'issue de discussions entre les autorités et les représentants des personnes souhaitant déplacer la réunion dans un autre lieu, etc.), accompagné des garanties appropriées contre les éventuels abus liés à l'utilisation du système.

89. L'article 14(3) dispose que si une autorité de l'Etat reçoit, pendant ou après la tenue d'une réunion, des résolutions, revendications ou autres requêtes, elle procède à leur examen, avec le concours de l'organisateur. La raison d'être de cette disposition n'est pas totalement claire. On peut supposer qu'il s'agit là de désamorcer les tensions sociales, ce qui est louable. Il ne faudrait toutefois pas qu'elle soit interprétée comme instaurant pour les

⁵¹ « La Police nationale et la Garde nationale de l'Ukraine, ainsi que les autres organes des forces de l'ordre, [...] n'ont pas le droit de restreindre la liberté de réunion, y compris de suspendre la réunion ou exiger qu'elle soit suspendue, de disperser ou morceler l'assemblée ou d'empêcher la tenue de la réunion de toute autre manière ».

⁵² Comme l'ont indiqué la Commission de Venise et le BIDDH, « le rôle des forces de l'ordre pendant une réunion peut être, lorsque la situation sur le terrain se détériore (des participants peuvent par exemple commencer à user de la violence ou inciter à son usage imminent), d'imposer des restrictions ou de disperser une réunion. Ce faisant, les forces de l'ordre devraient d'abord tenir compte de leur devoir de faciliter l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique. » (CDL-AD (2010)033, Avis conjoint sur la loi concernant les réunions pacifiques en Ukraine, paragraphe 41).

autorités à qui s'adresse une réunion l'obligation sans réserve d'entendre et d'examiner les préoccupations soulevées lors de la réunion⁵³.

90. L'article 18 du projet de loi n° 3587 porte sur les actions de la Police nationale, de la Garde nationale de l'Ukraine et des autres organes des forces de l'ordre dans les cas où une réunion cesse d'être pacifique. Il convient tout d'abord de souligner que les forces de l'ordre, outre la mise en œuvre de restrictions préalables prononcées par un tribunal, devraient également être habilitées à imposer (dans le respect du principe de proportionnalité) certaines restrictions lors d'une réunion, si cela s'avère nécessaire pour atteindre les buts légitimes énoncés à l'article 39(2) de la Constitution. Cette disposition encadre les opérations des forces de l'ordre dans les cas où la réunion cesse d'être pacifique. Elle établit les circonstances dans lesquelles les agents des forces de l'ordre peuvent décider de mettre un terme à une réunion, et les dispositions applicables pour la communication de cette décision : informer les participants pacifiques du délai dans lequel ils doivent avoir quitté les lieux, et des possibilités dont ils disposent pour exercer leur droit à la liberté de réunion pacifique sans empêcher les opérations des forces de l'ordre conduites en application de la loi. Aucune mention n'est toutefois faite des conditions dans lesquelles les forces de l'ordre peuvent faire usage de la force, de manière proportionnée. Le projet de loi ne contient d'ailleurs aucune disposition encadrant l'utilisation de la force par les membres des forces de l'ordre. Cette lacune devrait être comblée. S'il existe dans la législation ukrainienne d'autres textes encadrant l'usage de la force pendant les réunions par les organes chargés de l'application des lois, il faudrait que le projet de loi renvoie clairement à ces dispositions.

E. Responsabilité des autorités

Articles 19 et 20 du projet de loi n° 3587-1

91. L'article 19(4) prévoit que si l'organisateur d'une réunion notifie la tenue de celle-ci, « *les autorités exécutives ou les organes de l'administration locale autonome sont responsables des dommages matériels et moraux subis par l'organisateur de la réunion, les participants à celle-ci et toute autre personne du fait du non-respect ou de l'exécution inappropriée par les autorités exécutives ou les organes de l'administration locale autonome des obligations leur incombant en vue de faciliter la réunion* ». Il n'est pas précisé à quoi les « dommages moraux » font référence, ni comment établir la valeur monétaire de tels dommages. Il peut aussi s'avérer difficile de cerner la notion d'« exécution inappropriée ». Il est recommandé de préciser ces points.

92. Par ailleurs, l'article 20(2) indique que les agents des forces de l'ordre sont tenus pénalement responsables des entraves à la tenue de réunions – suspension, dispersion ou dislocation d'une réunion par la force, notamment. Si cette mention est une simple référence aux dispositions existantes de la législation pénale, aucun problème ne se pose. Si en revanche elle concerne tous les cas d'usage de la force, sans prise en considération de la question de la nécessité et du caractère proportionné, il apparaît que la notion de responsabilité de la police est portée à un point extrême. Comme indiqué plus haut, certaines situations peuvent se produire dans lesquelles la dispersion et l'usage de la force sont nécessaires afin de protéger l'ordre public et les droits et libertés des tiers.

93. Ces considérations sont également valables pour le paragraphe 3 de cet article. Bien que les agents des forces de l'ordre soient soumis à l'obligation de faire de leur mieux pour éviter des troubles, ils ne devraient cependant pas être sanctionnés lorsqu'ils n'y parviennent pas, s'ils ont tout mis en œuvre pour ne pas mettre en danger la réunion et les personnes qui y participent. Et dans le cas où le défaut de protection serait dû à une

⁵³ Voir CDL-AD (2006)033, Avis conjoint sur le projet de loi concernant les réunions pacifiques en Ukraine, paragraphe 43 ; CDL-AD(2011)031, Avis conjoint relatif au projet de loi sur la liberté de réunion pacifique de l'Ukraine, paragraphe 56.

présence insuffisante de fonctionnaires de police sur les lieux, il ne s'agirait pas d'un manquement individuel de chaque agent présent. Le problème serait imputable aux responsables hiérarchiques, ou à l'absence de moyens.

F. Suivi des réunions

Articles 10 et 11 du projet de loi n° 3587-1 et article 12 du projet de loi n° 3587

94. L'article 10 du projet de loi n° 3587-1, qui porte sur le suivi indépendant des réunions, est bienvenu sur le principe, dans la mesure où il reconnaît le rôle des observateurs⁵⁴. Il est recommandé que la reconnaissance expresse du droit à la liberté d'observer une réunion qui figure à l'article 11(1) soit déplacée et insérée à l'article 10.

95. L'article 10(5) indique que des observateurs peuvent prendre part à une médiation, à l'initiative de toute partie. La loi ne devrait certes pas interdire à quiconque de se livrer à une telle activité, mais l'on peut se demander si tel est le rôle des observateurs, dont la mission consiste à consigner ce qui se passe et non à résoudre des conflits. Il est recommandé de revoir cette disposition. Une remarque similaire peut être formulée concernant l'implication des observateurs indépendants en tant que médiateurs, telle que mentionnée à l'article 13(3). On relève également que, sauf accord des parties, la médiation ne devrait pas se dérouler en public.

96. L'article 10(4), qui prévoit que les observateurs « *ne représentent pas l'organisateur de la réunion ni les participants à celle-ci, sont impartiaux et s'abstiennent de toute participation active aux activités des participants à la réunion* », devrait être quelque peu nuancé. Rien ne justifie que les organisateurs ne puissent pas inviter des observateurs ouverts aux idées qu'ils défendent. Cette pratique n'a rien d'exceptionnel. Il est recommandé de revoir cette disposition.

97. Selon le paragraphe 6 de l'article 10, « *[l]es observateurs accèdent librement à l'ensemble du territoire. Ils sont autorisés à franchir les barrages de la Police nationale et des autres organes des forces de l'ordre.* » En effet, les autorités ne devraient pas, dans l'objectif de soustraire à la surveillance publique les opérations de police lors d'une manifestation, empêcher les observateurs et les médias de couvrir les rassemblements. Cela suppose que les observateurs et les médias soient par principe autorisés à circuler librement dans le lieu où se tient l'événement en question. Toutefois, dans le cas où un rassemblement prend une tournure non pacifique, les forces de l'ordre devraient avoir la possibilité de prendre des mesures raisonnables pour faire cesser les violences, et de restreindre la liberté de circulation des participants, des représentants des médias de masse et des observateurs⁵⁵. Les journalistes et les autres professionnels des médias ne devraient toutefois pas être empêchés d'observer les faits et gestes des agents des forces de l'ordre.

98. L'obligation faite aux autorités et aux institutions d'examiner le rapport de suivi (article 10, paragraphe 8) est positive. Il semble toutefois excessif d'imposer l'obligation de tenir compte pour les opérations futures des recommandations énoncées dans le rapport de suivi. Il s'agit toutefois peut-être d'un problème de traduction.

99. L'article 11(2) indique qu'un large éventail de parties devraient être autorisées à filmer et photographier pendant les réunions, ce qui est positif et conforme aux principes internationaux en matière de liberté de réunion pacifique⁵⁶. Toutefois, la formulation utilisée – octroi du droit à d'« autres personnes » – pourrait être interprétée comme incluant les

⁵⁴ Sur la question du suivi des réunions, voir les Lignes directrices communes, paragraphes 199-205.

⁵⁵ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Pentikäinen c. Finlande*, requête n° 11882/10, arrêt du 20 octobre 2015.

⁵⁶ Voir Lignes directrices communes sur la liberté de réunion pacifique, paragraphe 169 et Conseil des droits de l'homme, Rapport conjoint du rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, en particulier les points F, G et H.

autorités parmi les acteurs autorisés à filmer ou enregistrer. Ainsi que le relèvent les Lignes directrices communes (paragraphe 169), « le traitement systématique ou le caractère permanent des documents conservés peuvent donner lieu à des violations de la vie privée ». Il est préconisé de reformuler cette disposition pour qu'il apparaisse clairement qu'elle ne concerne pas les autorités. Il faudrait aussi envisager d'insérer une disposition relative à la nécessité de protéger le droit au respect de la vie privée dans le contexte de la surveillance exercée par la police et d'autres acteurs.

100. Il est également nécessaire d'établir à l'article 11 que l'on ne peut exiger des personnes respectives qu'elles remettent aux membres ou agences des forces de l'ordre les films, images ou prises de vue enregistrés sur support numérique que s'il existe une décision de justice en ce sens. Le propriétaire des images devrait dans ce cas avoir le droit de conserver une copie exacte du matériel en question.

101. Quant au projet de loi n° 3587, il prévoit en son article 12(2) que les organisateurs de réunions pacifiques, les personnes qui participent à celles-ci ainsi que les diverses autorités concernées devraient, pour ce qui relève de leur compétence, « *contribuer aux activités professionnelles des journalistes et des représentants des médias de masse lors des réunions pacifiques* ». S'il est sans aucun doute recommandable que les organisateurs de réunions et les participants à celles-ci entretiennent de bons rapports avec les médias, il semble inapproprié de contraindre les premiers à « contribuer » aux activités professionnelles des seconds. Cette obligation apparaît plus pertinente lorsqu'elle est imposée aux autorités de l'Etat⁵⁷, en tant que moyen devant permettre aux journalistes de rendre compte de l'événement de manière exacte. Sur un plan général, la disposition pourrait être interprétée comme créant pour les organisateurs une obligation de collaborer avec les représentants des médias, alors qu'ils devraient pouvoir décider librement de refuser des entretiens et d'autres formes de coopération avec la presse.

G. Médiation

Articles 12 et 13 du projet de loi n° 3587-1 et articles 5(2)6 et 17 du projet de loi n° 3587

102. L'article 12 du projet de loi n° 3587-1 énonce les dispositions concernant le processus de négociation préalable à la tenue d'une réunion, qu'il qualifie de « médiation ». Il ne précise toutefois pas, dans sa rédaction actuelle, que ces négociations doivent s'effectuer sur une base volontaire – on pourrait toutefois considérer que ceci est exprimé implicitement au paragraphe 4 de l'article 12, qui octroie à l'organisateur d'une réunion le pouvoir de décider des aspects fondamentaux de celle-ci. Eu égard à la nécessité d'éviter d'interminables négociations et au risque que les organisateurs de réunions, ou leurs représentants, se sentent forcés ou contraints d'accepter des restrictions proposées dans le cadre des négociations⁵⁸, il est recommandé de stipuler explicitement que les négociations doivent s'effectuer sur une base volontaire et que les participants à une réunion, ou les organisateurs de celle-ci, ont le droit de rejeter les propositions avancées par les autorités.

103. L'article 12, paragraphe 6, prévoit que « *les résultats de la négociation seront fixés dans un protocole de médiation, qui peut être signé par l'organisateur de la réunion* ». Il est recommandé de remplacer les mots « *peut être signé par l'organisateur* » par « *devrait être signé par l'organisateur* ». La signature ne devrait toutefois pas être une obligation si les négociations n'ont pas débouché sur un accord.

⁵⁷ Voir Lignes directrices communes sur la liberté de réunion pacifique, paragraphes 206-210.

⁵⁸ Voir Lignes directrices communes sur la liberté de réunion pacifique, paragraphe 103 : « L'organisateur d'une réunion ne doit pas être forcé ou contraint d'accepter la ou les solutions de remplacement proposées par les autorités, ni de négocier avec elles des aspects fondamentaux (notamment l'heure ou le lieu) de la réunion qu'il prévoit. S'il en allait différemment, ce serait l'essence même du droit à la liberté de réunion pacifique qui serait affectée. »

104. De la même manière, l'article 17 du projet de loi n° 3587 porte sur l'ouverture de négociations entre les autorités et les organisateurs aux fins de modification des modalités de tenue d'une réunion. Cette disposition, positive dans le sens où elle impose aux autorités l'obligation de rechercher un compromis, pourrait toutefois exercer une pression sur les organisateurs pour qu'ils se conforment aux recommandations des autorités. Certes l'article 5(2)6 indique que les organisateurs de réunions peuvent aussi refuser de participer à de telles négociations. Il serait cependant préférable que le principe selon lequel l'organisateur d'une réunion peut refuser des négociations ou mettre fin à celles-ci soit aussi énoncé explicitement à l'article 17. Bien que, dans une certaine mesure, ce principe figure de manière implicite à l'article 17(4), il pourrait être formulé en des termes plus clairs⁵⁹.

H. Dispositions finales

Modification des articles 182 et 183 du Code de procédure de justice administrative dans les deux projets de loi

105. Les dispositions des deux projets de loi prévoyant la modification des articles 182 et 183 du Code de procédure de justice administrative sont similaires à celles soumises à la Commission de Venise et au BIDDH en 2011⁶⁰. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2011⁶¹, les dispositions des deux projets de loi sont conçues pour permettre à la justice de rendre une décision définitive avant la date prévue de la réunion. Dans la mesure où le déroulement d'une procédure juridique complète dans un délai aussi court peut se heurter à des difficultés pratiques, il serait peut-être préférable d'autoriser les juridictions d'appel à prononcer des mesures provisoires (par exemple une injonction temporaire de lever, ou de modifier, les restrictions à la tenue d'une réunion imposées par le tribunal de première instance).

106. Le projet d'article 182 tel que figurant dans les deux projets de loi prévoit que tout acte introductif d'instance portant sur une éventuelle restriction de la réunion doit être déposé dans un délai de 24 heures. Ce délai peut difficilement être considéré comme suffisant. Aux termes de l'article 12 du projet de loi n° 3587-1, si la notification de la tenue d'une réunion laisse penser que des restrictions pourraient être nécessaires, l'autorité concernée doit entamer des négociations avec l'organisateur avant de porter l'affaire devant les tribunaux. Il n'est pas réaliste d'attendre des autorités qu'elles effectuent cette évaluation préalable, organisent une médiation, conduisent sérieusement des négociations, préparent la requête et saisissent la justice en une journée. Il faudrait donc revoir ce délai.

107. Il ressort du projet d'article 182(11) du projet de loi n° 3587-1 et du projet d'article 182(10) du projet de loi n° 3587 (« *Les restrictions de la liberté de réunion ne peuvent être imposées qu'aux défendeurs, qui ont été dûment informés de la tenue de l'audience* ») que les rédacteurs des projets de loi envisagent cet aspect non pas comme l'imposition d'une restriction à la tenue d'une réunion en tant que telle, mais comme une restriction du droit à la liberté de réunion de personnes physiques. La rédaction de l'article 182(11) dans le projet de loi n° 3587-1 s'avère même plus explicite sur ce point, dans la mesure où il est ajouté que « *les actes introductifs d'instance qui concernent un nombre indéterminé de défendeurs seront rejetés* ». Il est recommandé de préciser les deux dispositions afin de ne pas exclure toute possibilité pour la justice d'imposer des restrictions à une réunion en tant que telle, ou même d'interdire la réunion.

108. Enfin, il est positif que les deux projets de loi imposent au Cabinet des ministres de l'Ukraine de mettre les actes juridiques des autorités exécutives centrales et locales en conformité avec les dispositions des deux textes.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ CDL-AD(2011)037, Projet de loi sur la liberté de réunion pacifique de l'Ukraine.

⁶¹ CDL-AD(2011)031, Avis conjoint relatif au projet de loi sur la liberté de réunion pacifique de l'Ukraine, paragraphe 78.