



Strasbourg, le 29 mars 2021

CDL-AD(2021)002

Avis n° 1016 / 2020

Or. angl.

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

BELARUS

AVIS

**SUR LA COMPATIBILITÉ AVEC LES NORMES EUROPÉENNES
DE CERTAINES DISPOSITIONS DE DROIT PÉNAL
UTILISÉES POUR POURSUIVRE
FDES MANIFESTANTS PACIFIQUES
ET LES MEMBRES DU « CONSEIL DE COORDINATION »**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 126^e session plénière en ligne
(19-20 mars 2021)**

sur la base des commentaires de

**Mme Claire BAZY MALAURIE (Membre, France)
Mme Herdis KJERULF THORGEIRSDOTTIR (Membre, Islande)
M. Martin KUIJER (Membre suppléant, Pays-Bas)**

Contenu

I.	Introduction	3
II.	Champ d'application	3
III.	Analyse	5
A.	Contexte factuel	5
B.	Normes pertinentes en matière de droits de l'homme et remarques générales sur la législation nationale pertinente	6
C.	Responsabilité des organisateurs.....	8
D.	Criminalisation des manifestations non violentes.....	10
E.	Condamnation	12
F.	Exigence d'une autorisation préalable	14
G.	Des notions floues et qui se recoupent.....	16
H.	Expression d'idées contestant l'ordre établi par des moyens non violents	18
IV.	Conclusions.....	20

I. Introduction

1. Par lettre du 21 décembre 2020, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), sur proposition de sa Rapporteuse sur « *Les violations des droits de l'homme au Bélarus nécessitent une enquête internationale,* » Mme Alexandra Louis (France/ADLE), a décidé de demander à la Commission de Venise un avis sur la compatibilité avec les normes européennes de certaines dispositions de droit pénal utilisées pour poursuivre des manifestants pacifiques et des membres du « Conseil de coordination » du Bélarus.

2. La demande invite la Commission de Venise à analyser les dispositions juridiques suivantes (CDL-REF(2021)004) :

- 1) Le Code des infractions administratives, article 23:34 (« participation à un rassemblement de masse non autorisé ») ;
- 2) La Loi sur les rassemblements de masse, article 10 (« Procédure d'organisation ou de tenue de rassemblements de masse ») ;
- 3) Le Code pénal, articles 293 (« Émeutes de masse »), 342 (« Préparation d'actions qui portent gravement atteinte à l'ordre public ») et 361 (« Appels à des actions visant à porter atteinte à la sécurité nationale »).

3. Mme Claire Bazy Malaurie, Mme Herdis Kjerulf Thorgeirsdottir et M. Martin Kuijer ont été les rapporteurs de cet avis.

4. En raison de la situation sanitaire due à la pandémie de Covid-19, une visite à Minsk n'a pas pu être organisée. La Commission de Venise a cherché à organiser des réunions virtuelles avec les autorités bélarusses, mais malgré ses efforts, celles-ci ont été refusées. En conséquence, le présent avis a été rédigé sur la base des informations disponibles sans les apports qui auraient pu être obtenus lors des réunions virtuelles prévues. Les autorités du Bélarus ont néanmoins présenté des observations le 18 mars 2021, qui ont été prises en compte dans cet avis.

5. Le présent avis a été élaboré sur la base de la traduction anglaise des dispositions susmentionnées. Il se peut que la traduction ne reflète pas fidèlement la version originale sur tous les points, c'est pourquoi certaines questions soulevées peuvent être dues à des problèmes de traduction.

6. *Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et a été examiné lors de la réunion de la sous-commission sur les droits fondamentaux. Après un échange de vues avec M. Nikita Belenchenko, Représentant du Bélarus auprès du Conseil de l'Europe, l'avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 126^e session plénière en ligne (19-20 mars 2021).*

II. Champ d'application

7. Le présent avis portera sur l'article 23:34 du Code des infractions administratives ; l'article 10 (ainsi que l'article 9 sur le « Lieu et moment d'un rassemblement de masse ») de la Loi sur le rassemblement de masse et diverses dispositions du Code pénal du Bélarus, figurant dans le document CDL-REF(2021)004¹.

¹ D'autres dispositions du Code pénal peuvent également être pertinentes. Par exemple, l'article 193-1 qui interdit aux associations non enregistrées d'opérer au Bélarus. Voir [CDL-AD\(2011\)036](#), *Avis sur la compatibilité avec les normes universelles des droits de l'homme de l'article 193-1 du Code pénal de la République du Bélarus relatif aux droits des associations non enregistrées*, paragraphes 114-115 « Sanctionner par des amendes ou par une peine d'emprisonnement l'exercice social légitime de la liberté d'association, les activités des défenseurs des droits de l'homme – fussent-ils membres d'associations non enregistrées – et les protestations ou les critiques envers les

8. La Commission de Venise note qu'elle a déjà analysé la Loi sur les rassemblements de masse dans son avis conjoint avec le BIDDH, adopté en mars 2012 (ci-après l'« Avis conjoint de 2012 »)². Dans cet avis, la Loi a été critiquée pour ne pas être conforme aux principes généraux sur la liberté de réunion pacifique et, dans la pratique, aux Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique. L'essentiel de cette analyse se trouve aux paragraphes 38-42 :

« La Loi sur les rassemblements de masse se caractérise par un excès de réglementation en détaillant les aspects procéduraux de la tenue de rassemblements. Elle crée un dispositif complexe de respect d'une procédure d'autorisation rigide et lourde, tout en laissant aux autorités administratives une large marge d'interprétation dans son application. Cela n'est pas conforme à l'obligation positive qu'a l'État de garantir et de faciliter l'exercice de la liberté de réunion pacifique et de la liberté d'expression. (...) En particulier, la Loi ne respecte pas les normes internationales en ce qui concerne la définition et le champ d'application de la protection, l'interdiction des manifestations spontanées et simultanées et des contre-manifestations, la nationalité obligatoire et autres restrictions imposées à l'organisation ou à la participation à des rassemblements de masse, la large marge de manœuvre laissée aux autorités, la surveillance illimitée, les restrictions générales et la responsabilité des organisateurs et des participants. (...) Elle [cette Loi] ne fait pas mention des obligations et responsabilités de l'État et des forces de l'ordre, et ne décrit pas de façon suffisamment détaillée les possibilités de contrôle juridictionnel des recours déposés le cas échéant contre une décision administrative d'interdiction ou de restrictions d'un rassemblement. (...) Les restrictions que contient la Loi en ce qui concerne le moment et le lieu des réunions équivalent à une proscription générale. »

9. La Commission de Venise a été informée par les autorités du Bélarus qu'un certain nombre de modifications ont été apportées à cette loi depuis l'adoption de l'Avis conjoint de 2012³. Comme il n'est pas clair si ces modifications prennent en compte les recommandations de la Commission de Venise, les recommandations formulées dans l'Avis conjoint de 2012 seront mentionnées dans le présent avis, le cas échéant, et les principales recommandations seront répétées dans les conclusions du présent avis.

10. Le présent avis donne donc à la Commission de Venise l'occasion d'offrir une analyse plus large de la liberté de réunion en examinant les dispositions pertinentes du Code des infractions administratives et du Code pénal du Bélarus.

11. Un autre document pertinent qui a été porté à l'attention de la Commission de Venise est la *position constitutionnelle et juridique* de la Cour constitutionnelle du Bélarus pour la *protection de l'ordre constitutionnel* du 25 août 2020 (ci-après, le document intitulé « position »)⁴. Compte tenu des conséquences possibles de ce document intitulé « position », il a été joint au présent avis à titre de référence pour les commentaires.

pouvoirs publics, comme le prévoit l'article 193-1 du Code pénal, n'est pas compatible avec une société démocratique où chacun a le droit d'exprimer ses opinions individuellement ou en association avec d'autres personnes. (...) l'article 193-1 peut servir l'objectif de criminaliser les protestations sociales et de légaliser la réaction du gouvernement face aux troubles sociaux. »

² [CDL-AD\(2012\)006](#), *Avis conjoint relatif à la loi sur les rassemblements de masse de la République du Bélarus*.

³ Modifié par les lois du 12 décembre 2013, n° 84-3, du 10 janvier 2015, n° 242-3, du 20 avril 2016, n° 358-3 et du 17 juillet 2018, n° 125-3.

⁴ <http://www.kc.gov.by/document-67563>

III. Analyse

A. Contexte factuel

12. La Commission de Venise n'est pas un organe d'enquête et, à ce titre, elle s'appuie sur les informations qu'elle reçoit des autorités de l'État concerné et de la société civile. Pour le présent avis, les autorités du Bélarus⁵ ont eu la possibilité de fournir des informations concernant les manifestations (et la réponse de l'État à celles-ci), à la suite des élections présidentielles de l'été 2020, cependant, les commentaires des autorités du Bélarus ont été reçus par la Commission de Venise à un stade très tardif du processus de rédaction et ne traitent malheureusement pas de la séquence des événements. La Commission de Venise a donc dû se baser sur des informations reçues de différentes sources concernant ces événements. Ces informations ont fait preuve de cohérence et la Commission de Venise va donc procéder en supposant qu'il y aura peut-être un accord sur le calendrier suivant des événements.

13. Le 9 août 2020, des élections présidentielles ont eu lieu au Bélarus. Le processus électoral n'a pas pu être observé par une mission d'observation de l'OSCE/BIDDH en raison de l'absence d'invitation de la part des autorités du Bélarus. Selon les autorités, le Président sortant, M. Alexandre Loukachenko, a été réélu pour un sixième mandat consécutif, ce qui lui a valu 80 % des voix, et la Commission électorale centrale du Bélarus a annoncé qu'il était le vainqueur. Une partie de la communauté internationale rejette les résultats de ces élections, car elles ont été considérées comme ayant été menées en violation flagrante de toutes les normes internationalement reconnues⁶.

14. Après l'annonce des résultats des élections, la candidate de l'opposition, Mme Sviatlana Tsikhanouskaya, a demandé à M. Alexandre Loukachenko d'entamer des négociations. Un « Conseil de coordination » a été créé pour servir de partenaire institutionnel temporaire dans le cadre d'un processus de dialogue national visant à organiser de nouvelles élections qui se dérouleraient selon les normes internationales et sous l'observation du BIDDH. Une série de rassemblements pacifiques ont été organisés pour exprimer le désir d'un changement démocratique et le respect des libertés fondamentales et des droits de l'homme.

15. Les autorités du Bélarus ont réagi à ces protestations par un usage intensif de la force et de nombreux manifestants, défenseurs des droits de l'homme et membres dudit « Conseil de coordination » ont été arrêtés. De plus en plus de manifestants ont été inculpés en vertu de divers articles du Code pénal, ce qui entraîne parfois de lourdes peines de prison⁷. La Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a déclaré : « *Au total, dans le cadre des élections, plus de 900 individus auraient été considérés comme des suspects dans des affaires pénales. Outre les manifestants, on compte parmi eux des candidats à la présidence issus de l'opposition, des partisans de l'opposition, des journalistes, des blogueurs, des avocats et des défenseurs des droits de l'homme. Nombre d'entre eux sont toujours en détention* »⁸.

16. Le 12 août 2020, à la suite de ces arrestations massives, une déclaration a été faite par le Président de la Commission de Venise, exhortant « *les autorités du Bélarus à respecter les normes internationales applicables aux élections, à libérer les observateurs nationaux et les*

⁵ Comparer [CDL-AD\(2019\)010](#), Monténégro - Avis sur le projet de loi relatif à la liberté de religion ou de conviction et au statut juridique des communautés religieuses, paragraphe 12.

⁶ Voir par exemple la position du [Conseil européen](#) et du Parlement européen (résolution du 17 septembre 2020 sur la situation au Bélarus, (que disponible en anglais) [2020/2779\(RSP\)](#)). Une position similaire a été adoptée par les [États-Unis](#). D'autres États, tels que la Russie, la Chine et la Turquie ont félicité M. Loukachenko.

⁷ Voir, par exemple, la [déclaration](#) de Michelle Bachelet, Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, le 4 décembre 2020.

⁸ <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26564&LangID=F>

manifestants, et à permettre l'exercice sans entrave des libertés de réunion, d'association et d'expression, dans l'intérêt du peuple biélorusse et de la stabilité du pays »⁹.

17. Une déclaration a également été faite par la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe le 21 septembre 2020, selon laquelle « (...) Si le Bélarus n'est pas un État membre du Conseil de l'Europe, il n'en est pas moins tenu par des obligations au regard du droit international des droits de l'homme ; et, à ce titre, porte l'entière responsabilité des atteintes aux droits de l'homme perpétrées, en particulier lorsqu'elles sont systématiques et de grande ampleur. L'interdiction de la torture et des mauvais traitements est un impératif absolu, qui produit des obligations précises à l'égard de tous les États, y compris du Bélarus. De nombreuses sources – défenseurs des droits de l'homme, dossiers médicaux, déclarations de témoins, etc. – indiquent hélas que les forces de l'ordre biélorusses ont infligé des mauvais traitements systématiques et délibérés à des centaines de personnes pendant leur détention, détention qui se fait parfois au secret ou n'est pas reconnue. Dans de nombreux cas, il a été signalé que ces mauvais traitements sont d'une telle gravité qu'ils pourraient être assimilés à diverses formes de torture. Il a ainsi été fait état de coups entraînant des fractures osseuses, de chocs électriques, de violences sexuelles et de viols. Les journalistes, les militants de la société civile et les défenseurs des droits de l'homme sont empêchés de faire leur travail ; ils sont souvent la cible d'agressions physiques, d'arrestations et de placements en détention arbitraires et d'un harcèlement judiciaire de la part des autorités. Leur espace légitime d'action civique a aussi fait l'objet de restrictions, notamment avec le blocage d'internet. Cela doit cesser immédiatement. (...) »¹⁰.

18. En outre, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a adopté une résolution lors de sa 45^e session (14 septembre-7 octobre 2020) dans laquelle il : « Demande aux autorités biélorusses de cesser de faire un usage excessif de la force contre des manifestants pacifiques, notamment d'avoir recours à la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et à la disparition forcée, et de cesser de procéder à des arrestations et détentions arbitraires pour des motifs politiques, et engage instamment les autorités biélorusses à libérer immédiatement tous les prisonniers politiques, les journalistes, les défenseurs des droits de l'homme, les membres des comités de grève, les étudiants et les personnes qui ont été placées en détention avant, pendant et après l'élection présidentielle pour avoir exercé leurs droits de l'homme et leurs libertés fondamentales »¹¹.

B. Normes pertinentes en matière de droits de l'homme et remarques générales sur la législation nationale pertinente

19. L'Avis conjoint de 2012 énonce les normes pertinentes en matière de droits de l'homme concernant la liberté de réunion et la liberté d'expression qui sont contraignantes pour la République du Bélarus. Notamment l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (le « PIDCP » est entré en vigueur pour le Bélarus en 1973), qui garantit le droit de réunion pacifique. Bien que le Bélarus ne soit pas membre du Conseil de l'Europe, il est un pays candidat à l'adhésion au Conseil de l'Europe ainsi qu'un membre associé de la Commission de Venise. C'est pourquoi l'Avis conjoint de 2012 fait également référence aux articles 10 (liberté d'expression) et 11 (liberté de réunion et d'association) de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après, la « CEDH ») et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, comme étant pertinents pour le Bélarus. Cet avis fera donc référence aux orientations interprétatives offertes par la Cour européenne des droits de l'homme lors de l'application des dispositions pertinentes de la CEDH. Dans le même temps, la Commission de Venise reconnaît que ces normes ne sont pas juridiquement contraignantes pour le Bélarus.

⁹ <https://www.venice.coe.int/webforms/events/default.aspx?id=2973&lang=fr>

¹⁰ <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/human-rights-violations-in-belarus-must-stop-immediately>

¹¹ <https://undocs.org/fr/A/HRC/45/L.1>

20. L'Avis conjoint de 2012 faisait également référence aux instruments internationaux non contraignants pertinents qui sont applicables au Bélarus sur la base de ses engagements politiques en tant qu'État participant de l'OSCE – notamment les Lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (ci-après, les « Lignes directrices »), qui ont été mises à jour dans une troisième édition en 2020¹². Ces dernières soulignent notamment que le terme « pacifique » doit être interprété de manière à inclure un comportement susceptible d'ennuyer ou d'offenser des individus ou des groupes opposés aux idées ou aux revendications que l'assemblée cherche à promouvoir¹³.

21. Les droits et libertés comportent souvent des devoirs et des responsabilités et, en vertu de la CEDH, l'exercice des droits à la liberté d'expression (article 10) et à la liberté de réunion et d'association (article 11) peut, en tant que tel, faire l'objet de restrictions. À cet égard, les deux dispositions utilisent la même formulation : ces droits peuvent être soumis à des formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de la sûreté publique, pour la défense de l'ordre et la prévention du crime, pour la protection de la santé ou de la morale ou pour la protection des droits et libertés d'autrui.

22. La Constitution du Bélarus utilise une formulation similaire à celle de la CEDH dans son article 23 : « *La restriction des droits et libertés de la personne n'est autorisée que dans les cas prévus par la loi, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la protection de la morale et de la santé de la population ainsi que des droits et libertés d'autrui. Nul ne peut bénéficier d'avantages et de privilèges contraires à la loi.* »

23. Deux articles de la Constitution sont particulièrement pertinents pour les droits spécifiques aux rassemblements de masse, notamment l'article 35 : la liberté de tenir des assemblées, des rassemblements, des marches de rue, des manifestations et des piquets de grève qui ne troublent pas l'ordre public et ne violent pas les droits des autres citoyens de la République du Bélarus, est garantie par l'État. La procédure de déroulement de ces manifestations est déterminée par la loi ; et dans la première partie de l'Article 33 : la liberté de pensée et de croyance et la liberté d'expression sont garanties à chacun.

24. En ce qui concerne l'exercice de la liberté de réunion et les restrictions, les dispositions du Code pénal du Bélarus, telles que l'article 293 (Troubles de masse), l'article 361 (Appels à des actes visant à porter atteinte à la sécurité nationale de la République du Bélarus), l'article 363 (Résistance au personnel des autorités des affaires intérieures ou à d'autres personnes chargées de maintenir l'ordre public) et l'article 364 (Violence ou menace de violence contre le personnel des autorités des affaires intérieures) ne sont pas rares dans les codes pénaux (ou lois similaires) de toute l'Europe¹⁴.

25. L'article 293 du Code pénal fait référence aux manifestations à caractère *violent* (« violence physique, pogroms, incendie criminel, destruction de biens ou résistance armée »). Les actes violents – qu'ils soient ou non commis lors d'une manifestation ou d'une protestation – sont habituellement érigés en infraction pénale, soit dans des dispositions plus génériques d'un Code pénal (portant notamment sur les coups et blessures graves, la destruction et la détérioration de biens, l'incitation à commettre une infraction pénale, etc.)¹⁵. Il est également normal de

¹² [CDL-AD\(2019\)017](#), *Lignes directrices communes sur la liberté de réunion pacifique* (3^e édition).

¹³ Ibid., paragraphes 46-51.

¹⁴ *Código Penal* [Code pénal], art. 513, B.O.E., 24 novembre 1995 (Espagne) ; *Public Order Act 1986, Police Reform and Social Responsibility Act 2011* (Royaume-Uni) ; Code de la sécurité intérieure (France) ; *Regio Decreto 18 juin 1931, n. 773, Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza* (Italie) ; *Regeringsformen* [RF] [Constitution] ch. 2:1 point 3, ch. 2:4, ch. 2:6 (Suède).

¹⁵ Le Code pénal néerlandais, par exemple, contient des dispositions pénales spécifiques. Cependant, elles traitent de l'image miroir. Selon l'article 143 du CC, toute personne qui, par un acte de violence ou par une menace de

sanctionner les appels publics à renverser violemment l'ordre constitutionnel d'un pays ou à commettre des actes destinés à porter atteinte à la sécurité nationale d'un pays (article 361 du Code pénal), de sanctionner une personne qui ne se conforme pas intentionnellement à un ordre légal donné par un officier de police (article 363 du Code pénal), et de sanctionner une personne qui use de violence ou menace d'user de violence contre un officier (article 364 du Code pénal).

26. En ce qui concerne le recours à la force des forces de l'ordre, on peut se référer à un ensemble de droit international découlant à la fois des règles coutumières et des principes généraux du droit, appelé *loi sur l'application de la loi*¹⁶. Celle-ci combine notamment le Code de conduite des Nations Unies pour les responsables de l'application des lois de 1979 et les Principes de base des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois de 1990, auxquels il est fait référence dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour interaméricaine des droits de l'homme. En régissant le recours à la force dans l'application de la loi, cette *loi sur l'application de la loi* se réfère à trois principes : la nécessité, la proportionnalité et la précaution, qui sont des principes généraux du droit et donc contraignants pour tous les États : « *La nécessité et la proportionnalité fixent les limites du recours légal à la force et du moment où il peut être fait usage de la force lors d'actions de maintien de l'ordre. Les responsables de l'application de la loi doivent respecter ces deux principes : le non-respect de l'un ou l'autre de ces principes signifie généralement que les droits fondamentaux d'une victime ont été violés par l'État. En revanche, le principe de précaution s'applique en amont ; il exige des États qu'ils veillent à ce que les opérations de maintien de l'ordre soient planifiées et menées de manière à minimiser les risques de blessure* »¹⁷.

27. Par conséquent, dans le contexte des événements au Bélarus, beaucoup dépend de la manière dont les dispositions nationales susmentionnées sont mises en œuvre dans la pratique et de la manière dont elles sont interprétées par les tribunaux nationaux. Par exemple, comment est interprétée la notion de « *résistance armée aux représentants de l'autorité publique* » figurant à l'article 293 du Code pénal ? La résistance manifestée par les manifestants qui ont les bras verrouillés dans un « *sit in* » suffit-elle à satisfaire à cette exigence ? Comment un « *appel public à saisir le pouvoir de l'État* » de l'article 361 du Code pénal est-il interprété par les tribunaux nationaux face à une personne qui a pris part à des manifestations contre la « victoire » du président en exercice, la culpabilité/intention est-elle requise aux fins de l'article 363 du Code pénal ? Cela semble susciter quelques inquiétudes, comme on le verra plus loin.

C. Responsabilité des organisateurs

28. Les articles 293 et 342¹⁸ du Code pénal incriminent les organisateurs d'une manifestation si, au cours de cette manifestation, certaines actions sont menées ou certains résultats sont obtenus.

violence, empêche la tenue d'une réunion ou d'une manifestation publique légale est punissable. Est également punissable la personne qui perturbe intentionnellement une manifestation licite (article 144 du Code pénal).

¹⁶ Principes de base des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois de 1990 ; Code de conduite des Nations Unies pour les responsables de l'application des lois de 1979 ; voir également la fiche d'information n° 6 de l'Académie de droit international humanitaire et des droits de l'homme (Academy In-Brief No. 6) *Use of Force in Law Enforcement and the Right to Life: The Role of the Human Rights Council*, Genève, novembre 2016.

¹⁷ Voir la fiche d'information n° 6 de l'Académie (Académie de droit international humanitaire et des droits de l'homme) *Use of Force in Law Enforcement and the Right to Life: The Role of the Human Rights Council*, Genève, novembre 2016., p.6.

¹⁸ Article 293. Perturbations de masse

1. L'organisation de troubles de masse accompagnés de violences physiques, de pogroms, d'incendies criminels, de destruction de biens ou de résistance armée à des représentants de l'autorité publique, - est punie d'une peine d'emprisonnement de cinq à quinze ans.

2. La participation à des troubles de masse impliquant la commission directe des actes énumérés au paragraphe 1 du présent article, - est punie d'une peine privative de liberté de trois à huit ans.

29. Les organisateurs et les participants aux assemblées (protestations, manifestations) sont tenus de respecter les exigences légales pour la tenue de ces rassemblements, et ils peuvent être tenus responsables de leur propre comportement illégal, y compris l'incitation d'autres personnes. Si, dans des circonstances exceptionnelles, les organisateurs sont tenus pour responsables de dommages ou de blessures dont ils ne sont pas directement responsables, cela doit être limité aux cas où il est prouvé que les organisateurs auraient raisonnablement pu prévoir et prévenir les dommages ou les blessures¹⁹.

30. Par conséquent, cette responsabilité pénale doit être appliquée avec prudence. À cet égard, on peut s'inspirer de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a statué comme suit dans l'affaire *Imrek c. Turquie* (10 novembre 2020, requête n° 45975/12) :

*« 36. La Cour relève que cette motivation adoptée par la cour d'assises ne contient pas une explication suffisante sur la question de savoir pourquoi l'intéressé, en tant que membre du comité d'organisation de la manifestation en question, devait avoir la responsabilité principale de faire cesser les actes litigieux commis par les manifestants, eu égard notamment aux devoirs et responsabilités du commissaire du gouvernement et des forces de l'ordre à cet égard, que la cour d'assises a d'ailleurs elle-même reconnus, et sur celle de savoir si ces derniers avaient ou non besoin d'une demande émise par le comité d'organisation pour mettre fin à la manifestation s'ils estimaient que celle-ci s'était transformée en manifestation illégale. Elle rappelle à cet égard que la responsabilité pénale des organisateurs de manifestations ne saurait être engagée dès lors que ces derniers ne participent pas directement aux actes incriminés, qu'ils ne les encouragent pas ou qu'ils ne font pas preuve de complaisance en faveur des comportements illégaux. Il relève de la responsabilité des organisateurs d'apprécier si les agissements des manifestants constituent des dérapages condamnables. Toutefois, les organisateurs ne sauraient être tenus pour responsables des agissements d'autrui s'ils n'y ont pris part ni explicitement par une participation active et directe, ni implicitement, en s'abstenant, par exemple, d'intervenir par des avertissements ou des injonctions d'arrêter de scander des slogans illégaux. Les organisateurs d'une manifestation illégale peuvent donc s'exonérer de leur responsabilité pénale par leurs comportements pacificateurs (*Mesut Yildiz et autres c. Turquie*, n° [8157/10](#), § 34, 18 juillet 2017). »*

31. La Loi sur les rassemblements de masse fait également référence à la responsabilité des organisateurs d'une manifestation en raison d'actes imputables aux participants : un organisateur doit *veiller au respect des conditions et de la procédure de déroulement du rassemblement de masse*.

32. En vertu des Lignes directrices, cependant :

3. La formation ou toute autre préparation de personnes à la participation à des troubles de masse qui s'accompagnent de la commission des actes énumérés au paragraphe 1 du présent article, ainsi que le financement ou la fourniture d'un autre soutien matériel pour une telle activité - sont passibles d'une peine de détention ou de privation de liberté pouvant aller jusqu'à 3 ans.

Article 342. Organisation et préparation d'actes perturbant gravement l'ordre public, ou participation active à ces actes.

1. L'organisation d'actes de groupe perturbant gravement l'ordre public et associés à une désobéissance flagrante aux demandes légitimes des représentants de l'autorité ou provoquant la perturbation du travail des services de transport, des entreprises, des institutions ou des organisations, ou la participation active à de tels actes, s'il n'y a pas d'éléments constitutifs d'une infraction plus grave - est punie d'une amende, ou d'une détention, ou d'une libération surveillée jusqu'à trois ans, ou d'une peine privative de liberté de la même durée.

2. La formation ou toute autre préparation de personnes en vue de leur participation à des actes de groupe perturbant gravement l'ordre public, ainsi que le financement ou la fourniture d'un autre soutien matériel pour une telle activité, s'il n'y a pas d'éléments constitutifs d'une infraction plus grave - sont passibles d'une peine de détention ou de privation de liberté pouvant aller jusqu'à deux ans.

¹⁹ [CCPR/C/GC/37](#), paragraphe 65.

« 50. L'usage de la violence par un petit nombre de participants à une assemblée (y compris l'utilisation d'un langage incitant à la haine, à la violence ou à la discrimination) ne transforme pas automatiquement une assemblée par ailleurs pacifique en une assemblée non pacifique. De plus, « la possibilité que des extrémistes aux intentions violentes, qui ne sont pas membres du groupe organisateur, se joignent à une manifestation ne peut pas en soi retirer [le droit à la liberté de réunion pacifique] » à ceux qui restent pacifiques. Au contraire, les normes internationales prévoient que même s'il existe un risque réel qu'un rassemblement entraîne des troubles à la suite d'événements échappant au contrôle de ceux qui l'organisent, cela ne le soustrait pas en soi au champ d'application de l'article 11, paragraphe 1, de la CEDH. En outre, comme l'a déclaré la Cour européenne des droits de l'homme, « un individu ne cesse pas de jouir du droit à la liberté de réunion pacifique à la suite de violences sporadiques ou d'autres actes punissables commis par d'autres au cours de la manifestation, si l'individu en question reste pacifique dans ses propres intentions ou son comportement ». Des incidents isolés de violence sporadique, même s'ils sont commis par des participants au cours d'une manifestation, ne suffisent pas à eux seuls à justifier des restrictions importantes, voire la dissolution, des rassemblements et de leurs participants pacifiques. La violence appelle au contraire une réponse mesurée et graduée qui respecte pleinement la doctrine de la proportionnalité (voir paragraphes 47 et 156). »

D. Criminalisation des manifestations non violentes

33. L'article 342 du Code pénal criminalise les comportements de groupe à caractère *non violent*. La perturbation (grave) de l'ordre public, y compris la perturbation du travail des services de transport, des entreprises, des institutions ou des organisations, est une conséquence presque inévitable d'un rassemblement de masse. Si la participation à un tel rassemblement de masse reste pacifique, cette participation est fermement protégée par les normes relatives aux droits de l'homme. Le simple fait que le rassemblement cause des désagréments au public ne suffit pas à criminaliser la participation d'une personne à un tel événement²⁰.

34. Dans l'affaire *Oya Ataman c. Turquie*, (5 décembre 2006, requête n° 74552/01)²¹, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré ce qui suit :

« (...) les Etats doivent non seulement protéger le droit de réunion pacifique mais également s'abstenir d'apporter des restrictions indirectes abusives à ce droit. (...) [La Cour] observe qu'il n'est pas contraire à l'esprit de l'article 11 que pour des raisons d'ordre public et de sécurité nationale une Haute Partie contractante puisse soumettre à autorisation préalable la tenue de réunions et réglementer les activités des associations (...) En principe, les réglementations de ce type doivent être conçues de manière à ne pas constituer une entrave dissimulée à la liberté de réunion pacifique telle qu'elle est protégée par la Convention. Il va sans dire que toute manifestation dans un lieu public est susceptible de causer un certain désordre pour le déroulement de la vie quotidienne et de susciter des réactions hostiles ; cela étant, il est important que les associations et autres organisateurs de manifestations se conforment aux règles du jeu démocratique, dont ils sont les acteurs, en respectant les réglementations en vigueur. (...) [La Cour] rappelle toutefois qu'une situation irrégulière ne justifie pas en soi une atteinte à la liberté de réunion (...) aucun élément du dossier ne permet d'affirmer que le groupe de manifestants présentait un danger pour l'ordre public, mis à part d'éventuelles perturbations de la circulation. (...) Pour la Cour, en l'absence d'actes de violence de la part des manifestants, il est important que les pouvoirs publics fassent preuve d'une certaine tolérance pour les rassemblements pacifiques, afin que la liberté de réunion telle qu'elle est garantie par l'article 11 de la Convention ne soit pas dépourvue de tout contenu. En conséquence, la Cour estime qu'en l'espèce l'intervention musclée de la police était

²⁰ [CDL-AD\(2019\)017](#), OSCE/BIDDH - Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique, paragraphe 48.

²¹ Voir les paragraphes 35 à 44.

disproportionnée et ne constituait pas une mesure nécessaire à la défense de l'ordre public, au sens du deuxième paragraphe de l'article 11 de la Convention. »

35. De même – et plus récemment, la Cour européenne des droits de l'homme a constaté une violation dans l'affaire *Laguna Guzman c. Espagne* (6 octobre 2020, requête n° 41462/17), dans laquelle la police avait dispersé par la force un rassemblement spontané – et donc mené sans notification préalable aux autorités – et pacifique. La Cour a également conclu à une violation dans l'affaire *Berkman c. Russie* (1^{er} décembre 2020, requête n° 46712/15)²²: « *étant donné que le comportement du requérant était manifestement de nature non violente, la Cour estime que les raisons invoquées par les autorités nationales pour l'arrestation étaient insuffisantes pour justifier que le requérant ait été empêché de continuer à participer à l'événement* ».

36. Compte tenu du contexte factuel de la situation en Bélarus, un autre jugement turc est également pertinent. Dans l'affaire *Süleyman Çelebi a.o. c. Turquie* (24 mai 2016, requête n° 37273/10 a.o.), la Cour européenne des droits de l'homme a constaté des violations des articles 11 et 46 de la CEDH en raison du manque total de tolérance dont les autorités ont fait preuve à l'égard des manifestants en interférant – de manière violente – avec l'exercice de leur liberté de réunion pacifique. Ce comportement des autorités était susceptible de faire craindre aux citoyens de participer à des manifestations et de les décourager ainsi d'exercer les droits que leur confère l'article 11 de la CEDH. Comparons cette affaire avec celle d'*Éva Molnár c. Hongrie* (7 octobre 2008, requête n° 10346/05), dans laquelle la Cour a conclu à l'absence de violation de l'article 11 de la CEDH parce que la police avait fait preuve de la tolérance nécessaire à l'égard de la manifestation en la dispersant sans recourir à la force après plusieurs heures durant lesquelles la circulation avait été gravement entravée, les manifestants ayant *notamment* bloqué un pont principal dans le centre de Budapest²³.

37. Il est également difficile de voir la valeur ajoutée de l'article 342 du Code pénal, car l'interdiction prévue à l'article 363 du Code pénal (Résister au personnel des services des affaires intérieures ou à d'autres personnes chargées de maintenir l'ordre public), *qui* criminalise également la « *désobéissance flagrante aux demandes légitimes des représentants de l'autorité,* » pourrait être considérée comme suffisante.

38. En ce qui concerne le Code des infractions administratives, on pourrait déduire de l'article 23:34 que chaque fois qu'un rassemblement de masse était interdit ou restreint, même si aucune violence de la foule ne se produisait, les personnes qui y participaient (simplement) pouvaient être arrêtées et ensuite détenues pendant une longue période, sans aucune procédure judiciaire. De telles arrestations massives seraient considérées comme arbitraires au regard du droit international des droits de l'homme et contraires à la présomption d'innocence.

39. En outre, comme le précisent les Lignes directrices, il est crucial que : « *220. (...) Les États devraient veiller à ce que les manifestants ne soient pas détenus simplement pour avoir exprimé leur désaccord avec les actions de la police au cours d'un rassemblement* ».

40. Dans plusieurs cas, une délibération administrative a été ouverte pour avoir affiché des drapeaux rouge-blanc, qui sont les symboles de l'opposition – ou d'autres symboles de protestation – sur les fenêtres d'immeubles d'habitation. De telles actions ont été qualifiées, en vertu de l'article 23:34, de « piquet unique » et également de violation de l'article 10 de la Loi sur les rassemblements de masse.

41. Afficher des drapeaux est probablement le geste le plus pacifique que l'on puisse faire en signe de protestation et bénéficie d'une protection totale en vertu de l'article 21 du PIDCP. Le

²² Voir le paragraphe 61.

²³ Voir aussi « *Manifestations de masse - Guide sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme,* » préparé sous l'autorité du Jurisconsulte.

Comité des droits de l'homme des Nations Unies a déclaré, dans son observation générale sur la liberté fondamentale de réunion, que le fait d'exposer des objets ressemblant à des armes ou de porter un casque ou un masque à gaz ne prive pas les manifestants de leur droit à la liberté de réunion et ne rend pas la réunion non pacifique²⁴.

E. Condamnation

42. Les pratiques de condamnation varient considérablement d'un État à l'autre et des différences peuvent exister entre les États quant à la durée des peines imposées, même pour des infractions similaires. En principe, les questions relatives à la détermination de la peine appropriée ne relèvent pas, dans une large mesure, du champ d'application de la CEDH. Toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que l'imposition d'une « *peine manifestement disproportionnée* » pouvait constituer une violation de la CEDH. Elle a également souligné que la disproportionnalité flagrante est « *un critère très strict et que ce critère ne sera que très rarement satisfaits* »²⁵.

43. En termes plus généraux, la Cour européenne des droits de l'homme a également déclaré que « *les formes d'expression pacifiques et non violentes ne devraient pas être soumises à la menace d'une peine privative de liberté* »²⁶ et – de manière encore plus générale – qu'« *une manifestation pacifique ne devrait pas, en principe, être soumise à la menace d'une sanction pénale* »²⁷.

44. À cet égard, les Lignes directrices prévoient, au paragraphe 36, que :

« Proportionnalité des sanctions. *Les sanctions imposées pour une conduite survenant dans le contexte d'un rassemblement doivent être nécessaires et proportionnées, car des sanctions inutiles ou d'une sévérité disproportionnée pour un comportement ayant eu lieu au cours d'un rassemblement pourraient empêcher la tenue de tels événements et avoir un effet dissuasif pouvant empêcher les participants d'y assister. De telles sanctions peuvent constituer une violation indirecte de la liberté de réunion pacifique. Des infractions telles que le défaut de notification préalable d'une assemblée ou le non-respect des restrictions imposées à une assemblée en matière d'itinéraire, de temps et de lieu ne devraient pas être punies par des peines de prison ou de lourdes amendes. »*

45. À cet égard, les amendes administratives prévues par l'article 23:24 du Code des infractions administratives semblent être sévères²⁸ et ne pas respecter les exigences de nécessité et de proportionnalité²⁹. La détention est une sanction « normale » dans cette loi. La détention administrative peut durer jusqu'à 25 jours³⁰.

46. L'article 293 du Code pénal est l'équivalent (du point de vue du droit pénal) de la disposition du Code des infractions administratives. Il fait référence à l'organisation ou à la participation à des « troubles de masse, » prévoit une privation de liberté de cinq à quinze ans dans le premier cas et de trois à huit ans dans le second.

47. D'autres cas, qui peuvent être liés à des rassemblements de masse, sont soumis à des sanctions qui comprennent toujours une privation de liberté. Voir l'article 342 du Code pénal qui

²⁴ [CCPR/C/GC/37](#), paragraphe 20.

²⁵ CEDH, *Willcox et Hurford c. Royaume-Uni*, 8 janvier 2013, requêtes n°43759/10 et n°43771/12, paragraphe 74.

²⁶ CEH, *Murat Vural c. Turquie*, 21 octobre 2014, requête n° 9540/07, paragraphe 66.

²⁷ CEDH, *Akgöl et Göl c. Turquie*, 17 mai 2011, requêtes n° 28495/06 et n°28516/06, paragraphe 43.

²⁸ À partir du 23 février 2021, les amendes individuelles peuvent varier de 580 à 1450 BYN et, selon le Comité national de statistique de la République du Bélarus, le salaire brut moyen est de 1474,6 BYN (décembre 2020).

²⁹ A cet égard, voir CEDH *Azizov et Novruzlu c. Azerbaïdjan*, 18 février 2021, requêtes n° 65583/13 et n°70106/13.

³⁰ Le Code des infractions administratives prévoit que la détention administrative peut durer jusqu'à 15 jours, mais la période de détention peut être portée à 25 jours en cas de désobéissance aux forces de l'ordre.

prévoit : l'organisation et la préparation d'actes perturbant gravement l'ordre public, ou la participation active à ces actes ; l'article 363 du Code pénal qui se réfère à : la résistance du personnel des autorités des affaires intérieures ou d'autres personnes chargées de maintenir l'ordre public et l'article 364 du Code pénal qui se réfère à : la violence ou la menace de violence contre le personnel des autorités des affaires intérieures.

48. Dans l'article 341 du Code pénal, contrairement à d'autres dispositions du Code pénal, la peine (maximale) n'est pas mentionnée (il est seulement fait mention de « travaux d'intérêt général, ou d'une amende, ou d'une détention »). Il convient de clarifier ce point, en gardant à l'esprit que si la peine est d'une extrême sévérité, elle peut être contraire aux normes internationales³¹. Les autorités du Bélarus, dans leurs commentaires, a informé la Commission de Venise que les peines maximales sont fixées aux articles 49, 50 et 54 du Code pénal. L'article 50 dispose que l'amende maximale pouvant être infligée est dans les alentours de 9 350 euros.

49. Nombre de ces articles peuvent être invoqués par les autorités du Bélarus pour arrêter des personnes participant à des rassemblements de masse et qui peuvent entraîner de longues peines de prison. Par exemple, la référence aux « actes perturbant gravement l'ordre public » n'exige pas le recours à la violence, et une interprétation libre des diverses restrictions prévues par l'article 9 de la Loi sur les rassemblements de masse pourrait entraîner des arrestations régulières pendant les manifestations. Elle pourrait être utilisée, par exemple, dans le cas d'une manifestation pacifique qui a tourné à la violence dans certaines parties à la suite d'un affrontement avec la police et les autorités chargées de l'application de la loi. Ce type d'affrontement se produit dans de nombreux pays lors de manifestations et peut être le résultat d'une provocation ou du simple non-respect d'un ordre de dispersion, ce qui conduit au recours à la force.

50. À cet égard, les Lignes directrices prévoient ce qui suit :

« 220 : Le Comité des droits de l'homme des Nations unies a déclaré que « l'arrestation ou la détention en tant que sanction pour l'exercice légitime des droits garantis par le Pacte est arbitraire, y compris [dans les cas] où la liberté de réunion est en jeu. Même de courtes périodes de détention affecteront directement le droit de réunion des participants, leur liberté de mouvement (article 12 PIDCP et article 2 du protocole 4, CEDH), et peuvent constituer une privation de liberté en vertu de l'article 9 PIDCP et de l'article 5 CEDH (droit à la liberté et à la sécurité de la personne). La détention ne doit donc être utilisée que s'il existe un besoin urgent d'empêcher la commission d'infractions pénales graves et si une arrestation est absolument nécessaire (par exemple en raison d'un comportement violent). Les États devraient veiller à ce que les manifestants ne soient pas détenus simplement pour avoir exprimé leur désaccord avec les actions de la police lors d'un rassemblement. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies a déclaré que « l'arrestation ou la détention en tant que sanction pour l'exercice légitime des droits garantis par le Pacte est arbitraire, y compris [dans les cas où] la liberté de réunion est en jeu ».

51. La Cour européenne des droits de l'homme a examiné la nécessité de condamnations en rapport avec les rassemblements non autorisés dans l'affaire *Obote c. Russie* (19 novembre 2019, requête n° 58954/09), dans laquelle la Cour a estimé qu'en déclarant le demandeur coupable d'une infraction administrative, les tribunaux nationaux n'avaient pas évalué le niveau

³¹ Voir par exemple CEDH *Murat Vural c. Turquie*, 21 octobre 2014, requête n° 9540/07, paragraphes 66-67 : « La Cour est consciente qu'Atatürk, fondateur de la République de Turquie, est une figure emblématique de la Turquie moderne (...) et considère que le Parlement a choisi d'ériger en infraction pénale certains comportements dont il a dû estimer qu'ils étaient insultants pour la mémoire d'Atatürk et préjudiciables aux sentiments de la société turque. (...) [L]es actes du requérant ont consisté en une atteinte physique à la propriété, la Cour ne considère pas que les actes étaient d'une gravité justifiant une peine privative de liberté telle que prévue par la loi sur les infractions contre Atatürk. (...) Elle considère qu'aucun raisonnement ne peut suffire à justifier l'imposition d'une peine aussi sévère pour les actes en question. »

de perturbation que le rassemblement avait causé, le cas échéant. La Cour a estimé que les organes juridictionnels nationaux, au cours de la procédure d'infraction administrative, n'ont pas établi un équilibre en accordant un poids prépondérant à l'illégalité formelle de la présumée manifestation statique.

52. Par détention administrative, on entend l'arrestation et la détention d'individus par l'État sans procès, généralement pour *des raisons de sécurité* – pour lutter contre le terrorisme ou la rébellion, pour contrôler l'immigration clandestine ou pour protéger de toute autre manière le régime en place. Dans la mesure où les États parties imposent une détention de sécurité (c'est-à-dire une détention *administrative* ou un *internement*) non en vue de poursuites pénales, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies considère que cette détention présente de graves risques de privation arbitraire de liberté. Si cette détention, par exemple, résulte d'un outrage au tribunal sans explication adéquate et sans garanties procédurales indépendantes, elle est arbitraire³².

F. Exigence d'une autorisation préalable

53. En ce qui concerne l'article 23:24 du Code des infractions administratives³³, la conclusion la plus importante semble être que les manifestations spontanées – même de nature pacifique – sont en tant que telles interdites parce que le non-respect de la « *procédure établie pour la tenue d'assemblées, de rassemblements, de marches, de manifestations, de piquets et d'autres événements de masse* » est une infraction administrative, qui peut être sanctionnée par l'imposition d'une détention administrative.

54. Le PIDCP et la CEDH imposent tous deux aux autorités de l'État l'obligation positive de faciliter la tenue de rassemblements de masse. Les États sont autorisés, en principe, à exiger que la tenue de réunions publiques soit notifiée aux autorités à l'avance et soumise à une autorisation préalable³⁴. L'absence de notification ne dispense toutefois pas les autorités de

³² *Fernando c. Sri Lanka*, Communication n° 1189/2003, paragraphe 9.2 ; *Dissanakye c. Sri Lanka*, Communication n° 1373/2005, paragraphe 8.3. Voir l'Observation générale sur l'article 9.

³³ **Article 23.34. Violation de la procédure d'organisation ou de tenue d'événements de masse**

1. La violation de la *procédure établie pour la tenue de rassemblements, de marches, de manifestations, de piquets et d'autres manifestations de masse commise par un participant à ces manifestations ainsi que les appels publics à l'organisation ou à la tenue de rassemblements, de marches, de manifestations, de piquets et d'autres manifestations de masse en violation de la procédure établie pour leur organisation ou leur tenue commis par un participant à ces manifestations ou une autre personne, si ces actes ne comportent pas d'éléments constitutifs d'un délit, - entraînent un avertissement ou une amende de trente unités de référence au maximum, ou une détention administrative.*
2. *Une infraction à la procédure établie pour l'organisation ou la tenue de rassemblements, de marches, de manifestations, de piquets et d'autres manifestations de masse ou des appels publics à l'organisation ou à la tenue de rassemblements, de marches, de manifestations, de piquets et d'autres manifestations de masse en violation de la procédure établie pour leur organisation ou leur tenue, s'il n'y a pas d'éléments constitutifs d'un délit dans ces actes - s'ils sont commis par un organisateur d'un tel événement, sont passibles d'une amende de vingt à quarante unités de référence ou d'une détention administrative, ou si l'auteur de l'infraction est une personne morale - d'une amende de vingt à cent unités de référence.*
3. *Les actes prévus au paragraphe 1 du présent article qui constituent des récidives commises dans l'année qui suit l'application d'une sanction administrative pour les mêmes infractions, - sont punis d'une amende de vingt à cinquante unités de référence ou d'une détention administrative.*
- 3.1. *Les actes prévus au paragraphe 2 du présent article qui constituent des récidives commises dans l'année qui suit l'imposition d'une sanction administrative pour les mêmes infractions, - sont punis d'une amende de vingt à cinquante unités de référence ou d'une détention administrative, ou si l'auteur est une personne morale - d'une amende de vingt à deux cents unités de référence.*
4. *Les actes prévus au paragraphe 1 du présent article qui sont commis contre rémunération, - sont passibles d'une amende de trente à cinquante unités de référence ou d'une détention administrative.*
5. *Les actes prévus au paragraphe 2 du présent article qui sont accompagnés d'une rémunération pour la participation à une assemblée, un rassemblement, une marche, une manifestation ou un piquet de grève, - sont punis d'une amende de quarante à cinquante unités de référence ou d'une détention administrative, ou si l'auteur est une personne morale - d'une amende de deux cent cinquante à cinq cents unités de référence.*

³⁴ CEDH, *Kudrevičius a.o. c. Lituanie*, 15 octobre 2015, requête n° 37553/05, paragraphes 147-149.

l'obligation, dans la mesure de leurs possibilités, de faciliter le rassemblement et de protéger les participants.

55. À cet égard, les Lignes directrices énoncent au paragraphe 76 que :

« La liberté de réunion pacifique est reconnue comme un droit fondamental dans une société démocratique et doit être exercée, dans la mesure du possible, sans réglementation. Ce principe de protection devrait être reflété dans les constitutions nationales et dans la législation pertinente et devrait être interprété largement par tous les organes de l'État. En conséquence, les autorités publiques compétentes devraient supprimer tous les obstacles juridiques et pratiques inutiles au droit à la liberté de réunion pacifique. En particulier, l'organisation et la conduite des rassemblements ne devraient pas être soumises à des exigences bureaucratiques pesantes (...). En outre, la présomption en faveur des rassemblements (pacifiques) comprend également une obligation de tolérance et de retenue à l'égard des rassemblements pacifiques dans les situations où les procédures et formalités pertinentes n'ont pas été respectées (...). »

56. Ce dernier élément est important car il indique clairement que l'interdiction des manifestations pacifiques spontanées est contraire aux normes européennes³⁵. Voir également l'affaire *Bukta c. Hongrie* (17 juillet 2007, requête n° 25691/04, paragraphe 36) :

« Pour la Cour, dans des circonstances particulières où pourrait se justifier une réaction immédiate à un événement politique, laquelle prendrait la forme d'une manifestation pacifique, disperser celle-ci au seul motif que l'obligation de déclaration préalable n'a pas été respectée et sans que les participants se soient comportés d'une manière contraire à la loi constitue une restriction disproportionnée à la liberté de réunion pacifique. »

57. En ce qui concerne l'article 10 de la Loi sur les rassemblements de masse, la référence à l'interdiction d'organiser « plus d'un rassemblement de masse au même endroit ou sur le même itinéraire » semble signifier que, de facto, une contre-manifestation est, en règle générale, interdite. Cela semble contraire aux normes internationales³⁶. Les Lignes directrices prévoient, au paragraphe 22, que :

« Contre-manifestations. *Les individus ont le droit de se réunir en tant que contre-manifestants pour exprimer leur désaccord avec les opinions exprimées lors d'une manifestation publique. La coïncidence de la date et du lieu des deux assemblées est susceptible de constituer une partie essentielle du message à transmettre par la seconde assemblée. Les contre-manifestations doivent être facilitées de manière à ce qu'elles se déroulent « à vue et au son » de leur cible, à moins que cela n'interfère physiquement avec l'autre assemblée et ne donne lieu à un risque de violence imminente ne pouvant être atténué ou empêché ; »*

³⁵ CEDH, *Bukta et autres c. Hongrie*, 17 juillet 2007, requête n° 25691/04, paragraphe 36 ; CEDH, *Navalnyy et Yashin c. Russie*, 4 décembre 2014, requête n° 76204/11, paragraphe 63.

³⁶ CEDH, *Plattform Ärzte für das Leben c. Autriche*, 21 juin 1988, requête n° 10126/82 : la Cour parle du "droit de contre-manifestation" au paragraphe 32 : « il arrive à une manifestation donnée de heurter ou mécontenter des éléments hostiles aux idées ou revendications qu'elle veut promouvoir. Les participants doivent pourtant pouvoir la tenir sans avoir à redouter des brutalités que leur infligeraient leurs adversaires : pareille crainte risquerait de dissuader les associations ou autres groupes défendant des opinions ou intérêts communs de s'exprimer ouvertement sur des thèmes brûlants de la vie de la collectivité. Dans une démocratie, le droit de contre-manifester ne saurait aller jusqu'à paralyser l'exercice du droit de manifester. Partant, une liberté réelle et effective de réunion pacifique ne s'accommode pas d'un simple devoir de non-ingérence de l'État ; une conception purement négative ne cadrerait pas avec l'objet et le but de l'article 11 (art. 11). Tout comme l'article 8 (art. 8), celui-ci appelle parfois des mesures positives, au besoin jusque dans les relations interindividuelles (voir, mutatis mutandis, l'arrêt X et Y contre Pays-Bas du 26 mars 1985, série A no 91, p. 11, § 23)».

58. Le message essentiel de l'Avis conjoint de 2012 était que la Loi sur les rassemblements de masse surréglemente les manifestations. Les exemples les plus frappants de surréglementation se trouvent dans d'autres dispositions que l'article 10 de la Loi – par exemple dans l'article 9, en vertu duquel tant de sites (avec les zones périphériques correspondantes) sont exclus de la tenue d'un rassemblement de masse qu'il laisse planer un doute sérieux quant à savoir s'il reste des zones géographiques dans le centre d'une ville de taille moyenne au Bélarus pour organiser de tels événements. Plus les interdictions sont détaillées, plus la liberté est restreinte et plus il est probable que les responsables de l'application des lois trouvent une base d'intervention. Les différentes distances concernant les différentes catégories de bâtiments énumérées à l'article 9, par exemple, pourraient facilement être mal mesurées en marchant dans la rue.

59. Dans l'Avis conjoint de 2012, la Commission de Venise a déjà noté au paragraphe 92 que : « *Les restrictions générales visant le lieu, l'heure et les modalités de la tenue de réunions sont bien trop larges et sont en grande partie contraires au principe de proportionnalité, à l'obligation de l'Etat de protéger la liberté de réunion ou à la présomption en faveur de la tenue de réunions. Le texte devrait être modifié pour permettre davantage de souplesse et l'examen au cas par cas de réunions sur la base du principe de proportionnalité* »³⁷.

G. Des notions floues et qui se recourent

60. Les notions de chevauchement et d'imprécision peuvent être dues à la traduction des dispositions, mais elles doivent encore être traitées si le problème réside réellement dans la terminologie utilisée ou si les dispositions se chevauchent vraiment.

61. En ce qui concerne les notions qui se recoupent, par exemple, l'article 341 du Code pénal s'applique à la situation dans laquelle une personne a participé à une manifestation et a détruit ou endommagé des biens. Toutefois, cette situation est déjà punie par l'article 293 du Code pénal. Il semble y avoir un chevauchement important dans le champ d'application des articles 341 et 293 du Code pénal et cela devrait être clarifié.

62. En ce qui concerne l'imprécision des notions, les articles 368 et 370 du Code pénal, respectivement sur l'insulte au Président de la République du Bélarus et sur la profanation des symboles de l'État, suscitent des inquiétudes en raison de leur portée imprécise. Dans l'*Avis sur les articles 216, 299, 301 et 314 du Code pénal turc*³⁸, la Commission de Venise a analysé des dispositions similaires du Code pénal turc et a conclu que ces dispositions avaient été « *appliquées de manière beaucoup trop générale, pénalisant des comportements protégés par la CEDH, en particulier son article 10 et la jurisprudence y relative, et des comportements protégés par l'article 19 du PIDCP* ». Des préoccupations similaires peuvent s'appliquer ici.

63. En ce qui concerne l'article 368 du Code pénal sur l'insulte au Président de la République du Bélarus, la Commission de Venise a indiqué dans l'avis susmentionné pour la Turquie que le consensus européen indiquait que « *les Etats devraient soit dépénaliser la diffamation du chef de l'Etat, soit restreindre cette infraction aux formes les plus graves d'attaque verbale, tout en restreignant l'éventail des sanctions à celles qui excluent tout emprisonnement* »³⁹.

64. Bien que de telles dispositions ne soient pas rares dans les codes pénaux, elles ne devraient être tolérées que si elles sont appliquées de manière restrictive et conformément aux normes relatives aux droits de l'homme. Toutefois, si l'article 368 du Code pénal est utilisé de manière systématique et excessive pour poursuivre des manifestants pacifiques, la Commission de

³⁷ Voir aussi CEDH, *Saska c. Hongrie*, 27 novembre 2012, requête n° 58050/08, paragraphe 21.

³⁸ [CDL-AD\(2016\)002](#).

³⁹ Ibid, paragraphe 126 et voir les paragraphes 55-57 pour la justification de cette demande. L'avis de la Turquie contient également une analyse détaillée de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme au titre de l'article 10 de la CEDH.

Venise recommanderait de l'abroger et de limiter la criminalisation à une disposition générale sur l'insulte (à appliquer conformément aux normes des droits de l'homme).

65. L'article 370 du Code pénal criminalise la *profanation* des symboles de l'État. Par rapport à l'avis pour la Turquie, l'article 370 du Code pénal fait référence à des symboles d'État spécifiques (l'emblème, le drapeau et l'hymne). Cependant, en raison de l'absence d'un exposé des motifs du Code pénal et d'informations sur l'application de l'article 370 du Code pénal, il est difficile de déterminer si la notion de « profanation » est suffisamment spécifique pour répondre aux exigences de prévisibilité.

66. Les préoccupations concernant la prévisibilité de l'application de ces deux dispositions sont accrues compte tenu des sanctions sévères prévues par les articles 368 et 370 du Code pénal⁴⁰.

67. Une autre préoccupation est la portée très large de la notion de « *souillure de bâtiments ou d'autres installations par des slogans ou une image méprisante* » de l'article 341 du Code pénal, qui soulève une préoccupation similaire à celle des articles 368 et 370 du Code pénal. Lorsque ces dispositions sont appliquées trop largement, elles pénalisent des comportements qui sont protégés par les normes internationales. Mais là encore, sans le bénéfice d'un exposé des motifs et de la jurisprudence interne, il est difficile de déterminer si la notion de « souillure » est suffisamment spécifique pour répondre aux exigences de prévisibilité.

68. Dans la Loi sur les rassemblements de masse, le deuxième paragraphe de l'article 10 prévoit une interdiction explicite : « *La tenue de rassemblements de masse est interdite si elles poursuivent un but de propagande de guerre ou une activité extrémiste.* » Les mots « activité extrémiste » sont définis à l'article 1 de la Loi de la République du Bélarus sur la lutte contre l'extrémisme du 4 janvier 2007⁴¹.

69. Dans ce contexte, il est important de souligner ce que prévoient les Lignes directrices au paragraphe 151 :

⁴⁰ Ibid, voir le paragraphe 86, qui concerne une sanction de « six mois à deux ans » d'emprisonnement.

⁴¹ Selon l'article 1 de cette loi, l'extrémisme (activité extrémiste) est l'activité des citoyens de la République du Bélarus, des ressortissants étrangers ou des apatrides ou des partis politiques, d'autres associations publiques, des organisations religieuses et autres qui planifient, organisent, préparent et exécutent actes visant à :

- renverser violemment l'ordre constitutionnel et (ou) l'intégrité territoriale de la République du Bélarus;
- saisir ou conserver le pouvoir de l'État de manière inconstitutionnelle ;
- créer une organisation pour mener des activités extrémistes, une organisation extrémiste, un groupe extrémiste ;
- créer une formation armée illégale ;
- mener une activité terroriste ;
- inciter à l'hostilité ou à la discorde raciale, nationale, religieuse ou sociale ;
- organiser et mener des troubles de masse, des actes de hooliganisme et de vandalisme fondés sur l'hostilité ou la discorde raciale, nationale, religieuse ou sociale, l'hostilité politique ou idéologique ;
- propager l'exceptionnalité, la supériorité ou l'infériorité des individus sur la base de leur origine sociale, raciale, nationale, religieuse ou linguistique ;
- réhabiliter le nazisme, propager ou afficher en public, produire, distribuer des symboles ou des attributs nazis, ainsi que conserver ou acheter ces symboles ou attributs pour distribution ;
- distribuer des documents extrémistes, ainsi que les produire, les publier, les conserver ou les transporter dans le but de les distribuer ;
- entraver les activités licites des organes de l'État, y compris la Commission centrale de la République du Bélarus sur les élections et la tenue de référendums républicains, commissions électorales, commissions référendaires ou commissions sur le vote pour la révocation d'un député, ainsi que d'entraver les activités licites de ses fonctionnaires utilisant la violence, des menaces de violence, de fraude, de corruption, ainsi que l'utilisation de la violence ou des menaces de violence contre les proches des fonctionnaires désignés dans le but d'entraver leurs activités licites ou de les forcer à changer la nature de ces activités ou à se venger de l'exercice de leur fonctions, etc.

« **Les restrictions dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent doivent être interprétées de manière restrictive.** La législation nationale visant à lutter contre le « terrorisme » ou l'« extrémisme violent » ne doit pas imposer de restrictions aux droits et libertés fondamentaux, y compris le droit à la liberté de réunion pacifique, si elles ne sont pas strictement nécessaires à la protection de la sécurité nationale et des droits et libertés d'autrui.³⁰⁰ Toute législation de ce type doit donc définir clairement le terme « terrorisme » (ou les termes associés tels que « extrémisme ») afin de ne pas inclure un large éventail d'activités (par exemple, l'organisation de rassemblements ou la participation à des rassemblements)(...) ».

H. Expression d'idées contestant l'ordre établi par des moyens non violents

70. L'article 361 du Code pénal fait référence aux « appels publics à (...) renverser violemment l'ordre constitutionnel. » La plupart des États membres de la Commission de Venise ont une disposition dans leurs lois ordinaires, souvent des codes pénaux, qui traite de l'infraction de renversement de l'ordre constitutionnel du pays (ou d'infractions similaires, par exemple la sédition, la haute trahison). Cependant, la signification exacte de ce qui constitue un *renversement violent de l'ordre constitutionnel* dans le cadre de l'article 361 du Code pénal du Bélarus reste floue⁴².

71. Au Bélarus, après les élections présidentielles, le motif général des arrestations massives, des détentions administratives ou même des privations de liberté prononcées par les forces de l'ordre semble avoir été que ces rassemblements de masse étaient un appel à renverser violemment l'ordre constitutionnel du Bélarus et une déclaration aux États étrangers ayant l'intention de porter atteinte à la sécurité nationale du Bélarus.

72. La question est de savoir si le *renversement de l'ordre constitutionnel* est le contenu du message des rassemblements de masse. À cet égard, les Lignes directrices prévoient que « *[l]a pierre de touche doit être ... l'existence d'une menace imminente de violence.* » Ainsi, les appels au renversement violent de l'ordre constitutionnel seraient jugés antidémocratiques et constitueraient un motif suffisant pour interdire un rassemblement, tandis que l'expression d'un avis selon lequel l'ordre constitutionnel serait modifié par des moyens non violents mériterait une protection étendue par la Loi à la liberté d'expression. Pour que la Loi soit conforme aux Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, le texte devrait inclure des références à l'exigence d'un « élément de violence ».

73. Cependant, les rassemblements de masse étaient-ils violents et qu'est-ce qui est considéré comme violent ? C'est une question clé à laquelle il est difficile de répondre sans une analyse appropriée de la situation factuelle et de la jurisprudence interne. Il semble que les manifestants n'aient pas eu recours à la violence physique et n'aient pas non plus appelé à la violence contre des institutions ou des individus. Un mouvement de protestation contre une décision publique ne peut pas – en soi – être le motif d'une procédure pénale.

⁴² Voir [CDL-AD\(2020\)005](#), Arménie - Mémoire d'*amicus curiae* relatif à l'article 300.1 du Code pénal, paragraphes 12 et 50 : Au Canada, par exemple, ni la Constitution ni le Code pénal n'érigent en infraction spécifique la tentative de renverser « l'ordre constitutionnel » en tant que tel, mais il ressort clairement des définitions des infractions de trahison du Code pénal que « l'usage de la force ou de la violence dans le but de renverser le gouvernement du Canada ou d'une province » (voir paragraphe 46(2)(a) du Code pénal) équivaudrait à renverser l'ordre constitutionnel au Canada. Par exemple, aux États-Unis : le titre 18 U.S Code § 2384 - Conspiration séditeuse : Si deux ou plusieurs personnes dans un État ou un territoire, ou dans un lieu soumis à la juridiction des États-Unis, conspirent pour renverser, renverser ou détruire par la force le gouvernement des États-Unis, ou pour leur faire la guerre, ou pour s'opposer par la force à l'autorité de celui-ci, ou par la force pour empêcher, entraver ou retarder l'exécution de toute loi des États-Unis, ou par la force pour saisir, prendre ou posséder tout bien des États-Unis contrairement à l'autorité de ceux-ci, ils seront chacun condamnés à une amende en vertu du présent titre ou à une peine d'emprisonnement de vingt ans au maximum, ou aux deux.

74. La critique des politiques gouvernementales ou l'expression d'idées contestant l'ordre établi par des moyens non violents mérite d'être protégée tant qu'elle n'est pas violente. Cela signifie que, même en cas de confrontation physique avec les forces de police, le contenu du message et la manière dont la foule a manifesté doivent être analysés avant de qualifier les actes de violents. Comme l'a déclaré la Commission de Venise dans son Rapport sur la responsabilité pénale pour les appels pacifiques pour un changement constitutionnel radical du point de vue de la Convention européenne des droits de l'homme, il faut procéder à un changement constitutionnel radical du point de vue de la CEDH :

« En résumé, lorsqu'il s'agit de débat politique (« appels à un changement constitutionnel radical »), il existe une très forte présomption en faveur de la liberté d'expression »⁴³.

« En outre, comme le suggère la jurisprudence de la Cour au titre de l'article 11, les autorités devraient tolérer certaines formes d'actions illégales lorsque la liberté d'expression est en jeu.(...) » La Cour a rappelé que « l'application des règles régissant les assemblées publiques ne peut pas devenir une fin en soi » et que « le fait que la requérante ait violé une interdiction légale en « faisant campagne » pour participer à un événement public qui n'avait pas été dûment approuvé ne suffit pas en soi à justifier une ingérence dans sa liberté d'expression »⁴⁴.

Le fait que les autorités devraient tolérer certaines formes d'action illégale en faveur de la liberté d'expression politique est particulièrement pertinent, dans le contexte d'un pays doté d'un cadre réglementaire qui sur-réglemente les aspects procéduraux de la tenue de rassemblements.

75. Une autre question importante est la position que la Cour constitutionnelle du Bélarus a adoptée dans sa position constitutionnelle et juridique pour la protection de l'ordre constitutionnel (le document intitulé « position »), mentionnée ci-dessus. Dans ce document intitulé « position » :

« La Cour constitutionnelle souligne que lorsqu'ils exercent leurs droits politiques, les citoyens doivent tenir compte du fait que, conformément à l'article 3 (2) de la Constitution, toute action visant à modifier l'ordre constitutionnel et à obtenir le pouvoir de l'État par des méthodes violentes, ainsi que par d'autres violations des lois de la République du Bélarus sont punies par la loi.

La Constitution n'autorise pas la création d'organismes publics ou d'organisations ayant le droit de réviser les résultats des élections du Président de la République du Bélarus.

La création du Conseil de coordination, qui vise à réviser les résultats des élections présidentielles de la République du Bélarus, d'une manière qui n'est stipulée ni dans la Constitution ni dans la législation électorale, est inconstitutionnelle. »

76. La Commission de Venise tient à préciser qu'elle a aimablement reçu une note de la Cour constitutionnelle concernant ce document intitulé « position », qui n'élucide cependant pas entièrement le statut juridique de celui-ci et ne fait référence qu'à une interprétation large du mandat de la Cour constitutionnelle.

77. Dans ce document intitulé « position », la Cour constitutionnelle fournit un motif plus subtil pour une dénonciation juridique sérieuse : elle fait référence au processus électoral, qui a fait l'objet des rassemblements de masse. Elle fait valoir que le vote est en soi une institution démocratique et que la contestation des résultats de l'élection est le devoir des juges électoraux. Or, les organisations à l'origine de l'appel à manifester ne sont pas des juges

⁴³ [CDL-AD\(2020\)028](#), Rapport sur la responsabilité pénale pour les appels pacifiques pour un changement constitutionnel radical du point de vue de la Convention européenne des droits de l'homme, paragraphe 24.

⁴⁴ Ibid, paragraphe 45.

électoraux. Par conséquent, ces organisations (à savoir le « Conseil de coordination ») doivent être considérées comme essayant de changer « *le système constitutionnel démocratique* » et de « *s'emparer des pouvoirs de l'État* ». Et cela a conduit à une grave condamnation du « Conseil de coordination » qui, par ailleurs, n'a pas de statut juridique en vertu des dispositions constitutionnelles ou légales au Bélarus⁴⁵. Selon son site web, en vertu de son règlement intérieur, le « Conseil de coordination » « *est l'organe représentatif unifié du peuple bélarusse. La création du Conseil a été initiée par Sviatlana Tsikhanouskaya. Le Conseil vise à organiser le processus de résolution de la crise politique et à assurer la cohésion sociale, ainsi qu'à protéger la souveraineté et l'indépendance de la République du Bélarus. Le Conseil fonctionne conformément aux principes fondamentaux de la Constitution de la République du Bélarus. Le Conseil ne vise pas à s'emparer du pouvoir de l'État de manière anticonstitutionnelle, ni n'appelle à organiser et à préparer des actions qui perturbent l'ordre public* »⁴⁶.

78. Cette condamnation du « Conseil de coordination » a de graves conséquences, notamment en confirmant le constat d'illégitimité et, en outre, l'illégalité des rassemblements de masse, en particulier en ce qui concerne le fait que la Cour constitutionnelle n'a pas soulevé la question de la violence dans ces rassemblements de masse dans la position qu'elle a adoptée dans son document intitulé « position ».

79. À cet égard, la Commission de Venise a reçu des informations de la société civile du Bélarus selon lesquelles le document intitulé « position » de la Cour constitutionnelle est malheureusement appliqué par le Président de la République du Bélarus comme base pour des accusations pénales contre des membres du « Conseil de coordination » – et celles-ci auraient déjà été déclenchées⁴⁷.

IV. Conclusions

80. Les rassemblements de masse qui ont eu lieu à la suite des élections présidentielles en Bélarus en août 2020 ont entraîné des arrestations massives. Le message des participants à ces manifestations était – et continue d'être – de dénoncer les irrégularités qui ont eu lieu lors des élections présidentielles confirmant la réélection de l'ancien Président avec une majorité de 80%.

81. Dans ce contexte, il a été demandé à la Commission de Venise d'analyser les dispositions pertinentes de la Loi sur les rassemblements de masse ainsi que les dispositions pertinentes du Code pénal et du Code des infractions administratives.

82. Lors de l'évaluation du cadre normatif, la Commission de Venise reste préoccupée par la surréglementation des aspects procéduraux de la tenue des assemblées. Le droit interne crée une procédure compliquée de respect d'une procédure d'autorisation rigide et difficile, tout en laissant aux autorités administratives une très large marge d'appréciation pour l'application de la législation en vigueur. *Concrètement*, cela peut signifier que les manifestations ou contre-manifestations pacifiques spontanées sont de *facto* interdites. En ce qui concerne les dispositions (d'application) du droit pénal, certaines des principales préoccupations de la Commission de Venise sont la criminalisation des manifestants *non violents* ; *l'application de*

⁴⁵ Voir les avis précédents sur les difficultés rencontrées par les associations au Bélarus : [CDL-AD\(2011\)036](#), *Avis sur la compatibilité avec les normes universelles des droits de l'homme de l'article 193-1 du Code pénal sur les droits des associations non enregistrées de la République du Bélarus* ; [CDL-AD\(2012\)006](#), *Avis conjoint relatif à la loi sur les rassemblements de masse de la République du Bélarus*.

⁴⁶ <https://rada.vision/en/rules>

⁴⁷ De nouvelles accusations ont été portées contre Maria Kalesnikava, l'une des figures de proue du Conseil et Maxim Znak, mais tous deux étaient auparavant inculpés en vertu de l'article 361 du Code pénal du Bélarus, appelant à des actes destinés à porter atteinte à la sécurité nationale de la République du Bélarus, mais maintenant aussi de « conspiration pour prendre le pouvoir » et de « création d'une formation extrémiste et de sa direction, » [voir https://rada.vision/en/new-charges-have-been-brought-against-maria-kalesnikava-and-maxim-znak](https://rada.vision/en/new-charges-have-been-brought-against-maria-kalesnikava-and-maxim-znak)

certaines dispositions en raison de l'utilisation de notions vagues ; la responsabilité (pénale) des organisateurs d'une manifestation en raison d'actes imputables aux participants ; et la sévérité (et le manque de clarté) des peines prévues par le Code pénal.

83. En 2012, la Commission de Venise avait déjà analysé la Loi sur les rassemblements de masse dans un avis conjoint avec le BIDDH, dans lequel cette loi était critiquée pour sa non-conformité aux principes généraux sur le droit de réunion pacifique et, en pratique, aux Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique. La Commission de Venise note que, comme il n'est pas clair si ses principales recommandations formulées dans l'Avis conjoint de 2012 ont été prises en compte dans les modifications ultérieures apportées à la Loi sur les rassemblements de masse, celles-ci sont répétées ici comme suit :

- A. faire figurer le principe essentiel de la présomption en faveur de la tenue de réunions, notamment en abolissant le système actuel de demande d'autorisation aux autorités de l'État pour la tenue d'une réunion, et en le remplaçant par un système de notification de l'organisation d'une réunion ;
- B. modifier toutes les dispositions de la Loi revenant à des interdictions générales, dont celles qui touchent au moment et au lieu des réunions pacifiques, et préserver dans le texte la possibilité de réunions spontanées ou simultanées et de contre-manifestations ;
- C. donner des manifestations une définition claire, compatible avec les normes internationales, et qui ne puisse pas être comprise comme excluant certains types de rassemblements ;
- D. faire en sorte que toute personne puisse exercer son droit à la liberté de réunion au Bélarus ; la Loi doit permettre l'exercice de ce droit aux nationaux comme aux non-nationaux, et à toutes les catégories de personnes, dont les jeunes et les migrants ; tous ces groupes doivent pouvoir jouir du droit à la liberté de réunion pacifique en qualité de participants comme d'organiseurs ;
- E. modifier les dispositions posant des conditions restrictives à remplir pour se porter organisateur d'une réunion ;
- F. modifier la Loi pour faire en sorte que l'organisation de grands rassemblements publics ne soit pas réservée aux organisations enregistrées, car cela se traduit par l'exclusion des associations et groupements non enregistrés, et celle des individus ;
- G. supprimer les restrictions aux rassemblements de plus de mille personnes, de même que le pouvoir discrétionnaire total accordé aux autorités de limiter ou d'interdire des rassemblements en fonction de l'heure, de la date, du lieu, des conditions atmosphériques, etc. ;
- H. éliminer les obligations déraisonnables et trop lourdes (de même que les sanctions correspondantes) imposées aux organisateurs, en particulier celles qui relèvent du pouvoir exclusif de l'État (les organisateurs ne doivent pas être tenus pour responsables des dommages et violations imputables à d'autres, et ils doivent être exonérés de leurs responsabilités s'ils ont fait tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre d'eux pour s'en acquitter, ou s'il s'agit d'actes illicites ou de débordements commis par des participants ou des tiers) ;
- I. faire en sorte qu'au regard de la Loi, tout espace public soit réputé pouvoir accueillir un rassemblement public, en limitant aux zones non ouvertes au grand public l'interdiction de rassemblement à proximité immédiate d'installations dangereuses ;

- J. mettre les dispositions relatives à l'interruption des rassemblements en conformité avec les principes de légalité et de proportionnalité, ainsi qu'avec le principe de nécessité dans une société démocratique, et prévoir que seuls la menace imminente de recours à la violence ou le recours à la violence privant le rassemblement de son caractère de réunion pacifique constituent des raisons valables d'interdiction ou d'interruption d'un rassemblement, mesures à n'envisager qu'en dernier recours, lorsqu'aucune solution plus légère ne permettrait de sauvegarder d'autres intérêts valides ;
- K. garantir que des mesures coercitives ne sont prises qu'à l'encontre d'individus perturbant l'ordre public, ou incitant à la haine ou à la violence, et non pas contre l'ensemble des personnes rassemblées ;
- L. garantir que les partis politiques, les syndicats et autres organisations ne sont pas menacés de dissolution au seul motif qu'ils ne se sont pas conformés aux exigences prévues dans la Loi.

84. Le présent avis formule les recommandations supplémentaires suivantes :

- a) En ce qui concerne la détermination de la peine :
 - Les manifestations pacifiques ne devraient pas, en principe, être soumises à la menace de sanctions pénales sévères, telles que l'emprisonnement ou de lourdes amendes. Ces considérations s'appliquent à l'article 23:24 du Code des infractions administratives qui prévoit de lourdes amendes administratives et la détention/la privation de liberté.
- b) En ce qui concerne les dispositions du Code pénal qui se chevauchent :
 - L'article 293 (sur les troubles de masse) et l'article 341 (sur la souillure des structures et la destruction de biens) s'appliquent tous deux à la situation dans laquelle une personne a participé à une manifestation et a détruit ou endommagé des biens – ce chevauchement devrait être clarifié ;
 - L'article 342 (sur l'organisation et la préparation d'actes troublant gravement l'ordre public, ou la participation active à ces actes) et l'article 363 (sur la résistance du personnel des services des affaires intérieures ou d'autres personnes chargées de maintenir l'ordre public) érigent tous deux en infraction pénale la « *désobéissance flagrante aux demandes légitimes des représentants de l'autorité* » – il convient également de clarifier ce point.
- c) En ce qui concerne l'imprécision des dispositions :
 - L'article 341 du Code pénal donne une portée très large à la notion de « *souillure de bâtiments ou d'autres installations par des slogans ou des images méprisantes,* » ce qui est préoccupant et devrait être clarifié – lorsque ces dispositions sont appliquées trop largement, elles pénalisent l'exercice de la liberté d'expression ;
 - L'article 368 du Code pénal (sur l'insulte au Président de la République du Bélarus) et l'article 370 du Code pénal (sur la profanation des symboles de l'État) ne posent pas de problème s'ils sont appliqués de manière restrictive et conformément aux normes des droits de l'homme. Si notamment l'article 368 est utilisé de manière systématique et excessive pour poursuivre des manifestants pacifiques, la Commission de Venise recommanderait de l'abroger et de limiter la criminalisation à une disposition générale sur l'insulte (à appliquer conformément aux normes des droits de l'homme). Les préoccupations concernant la prévisibilité de l'application de ces deux dispositions sont d'autant plus grandes que les sanctions prévues dans les deux articles sont sévères.

- d) En ce qui concerne la notion de renversement violent de l'ordre constitutionnel :
- L'article 361.1 du Code pénal concernant les appels publics à renverser violemment l'ordre constitutionnel pourrait être appliqué d'une manière contraire aux normes internationales en matière de droits de l'homme et devrait être révisé et rendu plus précis car le débat politique (« *appels à un changement constitutionnel radical* ») comporte une très forte présomption en faveur de la liberté d'expression.

85. Enfin, la Commission de Venise a appris que (1) une nouvelle version du Code des infractions administratives, qui renforce la responsabilité en cas de participation à des rassemblements de masse non autorisés, est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2021 et (2) un projet de loi sur l'extrémisme est en cours de préparation au Bélarus. Étant donné que (1) et (2) peuvent avoir de graves répercussions sur la liberté de réunion, la Commission de Venise reste à la disposition des autorités bélarusses pour engager un dialogue sur ces lois et leur mise en œuvre en ce qui concerne l'exercice de la liberté de réunion.