



Strasbourg, Varsovie, 20 mars 2012

CDL-AD(2012)006
Or. angl.

Avis n° 655/2011

Avis BIDDH n° FOA-BEL/201/2012

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

ET

BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME
(BIDDH/OSCE)

AVIS CONJOINT

**RELATIF A LA LOI SUR LES RASSEMBLEMENTS DE MASSE
DE LA REPUBLIQUE DE BELARUS**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 90^e session plénière
(Venise, 16-17 mars 2012)**

sur la base des observations de :

**Mme Herdis THORGEIRSDOTTIR (membre, Islande)
M. BOGDAN AURESCU (membre suppléant, Roumanie)
M. DAVID GOLDBERGER, (membre du groupe d'experts du
BIDDH/OSCE sur la liberté de réunion)**

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction.....	3
II. Genèse de la demande	3
III. Observations liminaires	4
IV. Loi de la République du Bélarus sur les rassemblements de masse	5
V. Normes relatives aux droits de l'homme portant sur la liberté de réunion et d'expression. 6	
A. La liberté de réunion dans l'ICCPR , la CEDH et les engagements de l'OSCE	6
B. Autres aspects de la liberté de réunion.....	6
C. Obligation positive de la République du Bélarus de garantir la liberté de réunion.....	8
VI. Résumé général.....	8
VII. Analyse de la compatibilité de la Loi sur les rassemblements de masse avec les normes internationales	10
a. Intitulé de la Loi	10
b. Définitions et champ d'application de la Loi (Articles 1 à 3).....	11
c. Organisateurs de rassemblements de masse (article 4)	14
d. Demande visant à la tenue d'un rassemblement de masse (Article 5) et interdiction des réunions spontanées	16
e. Procédure d'examen de la demande (Article 6)	18
f. Appel d'une décision interdisant la tenue d'un rassemblement de masse (article 7)..	19
g. Préparatifs du rassemblement de masse (article 8)	20
h. Lieu et heure du rassemblement de masse (Article 9)	20
i. Procédure relative à l'organisation d'un rassemblement de masse (Article 10).....	23
j. Respect de l'ordre public (Article 11)	24
k. Dispersion d'un rassemblement de masse (Article 12).....	25
l. Responsabilité des organisateurs et des participants, et indemnisation (Articles 15 et 16).....	26

I. Introduction

1. Le Président de la Commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé dans une lettre datée du 15 décembre 2011 à la Commission de Venise de lui fournir une évaluation de la compatibilité de la loi modifiée de la République du Bélarus sur les rassemblements de masse (ci-après « la Loi » ou « la Loi sur les rassemblements de masse ») entrée en vigueur le 27 novembre 2011 avec les normes universelles des droits de l'homme.

2. La Commission de Venise a nommé rapporteurs Mme Herdís Thorgeirsdóttir (membre, agissant au nom de l'Islande) et M. Bogdan Aurescu (membre suppléant, agissant au nom de la Roumanie). Elle a invité le Groupe consultatif du BIDDH/OSCE sur la liberté de réunion à se joindre à ce travail. Le document utilisé était une traduction non officielle de la loi (CDL-REF (2012)013).

3. Le présent avis ne porte que sur la loi (n° 114-Z avec amendements et textes complémentaires) et sur les dispositions de la Constitution du Bélarus dont découle la liberté concernée ; il n'englobe aucun autre texte législatif susceptible d'affecter l'exercice de la liberté de réunion pacifique en République du Bélarus (cf. article premier de la Loi). Il ne s'agit donc pas d'un examen complet des dispositions du droit interne touchant à l'exercice de la liberté de réunion pacifique en République du Bélarus.

4. Le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise observent que le présent avis ne saurait préjuger de tout autre avis ou recommandation qu'ils pourraient émettre l'un ou l'autre à l'avenir sur les questions abordées ici.

5. Le présent avis se fonde sur les observations des rapporteurs, et a été adopté par la Commission de Venise à sa 90^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2012). Il a reçu l'approbation collective du Groupe d'experts du BIDDH/OSCE sur la liberté de réunion, et ne doit pas être interprété comme cautionnant tout commentaire exprimé à titre personnel par un membre du Groupe sur la Loi.

II. Genèse de la demande

6. Dans sa résolution 1790 (2011), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) s'est déclarée profondément préoccupée par la détérioration de la situation des droits de l'homme et des libertés civiles et politiques au Bélarus au lendemain des élections présidentielles de décembre 2010. Au mois de décembre 2011, la Commission des questions politiques de l'APCE a déclaré, à l'occasion de l'examen du rapport du député Andres Herkel, que les autorités du Bélarus « tournent délibérément le dos à l'Europe et aux valeurs qu'elle défend »¹.

7. L'état des choses que décrit le rapport de l'APCE montre que la police a fait un usage excessif de la force contre des manifestants. Une série de protestations « silencieuses » qui ont eu lieu au cours de l'été 2011 dans une cinquantaine de villes ont suscité une résistance considérable des autorités, qui ont réagi en mettant des citoyens en détention et en prononçant des peines pouvant aller jusqu'à 15 jours de prison contre des centaines d'entre eux. Le 3 juillet 2011, fête de l'indépendance du Bélarus, une manifestation pacifique a été dispersée par la force à Minsk et dans d'autres villes ; des centaines de manifestants ont été battus et mis en détention simplement pour avoir applaudi.

¹ Communiqué de presse

http://www.assembly.coe.int/ASP/NewsManager/FMB_NewsManagerView.asp?ID=7268

8. À l'automne 2011, le Parlement du Bélarus a adopté un ensemble de modifications apportant des restrictions à plusieurs textes législatifs, dont la Loi sur les rassemblements de masse. Selon le rapport de l'APCE, les amendements ont été votés dans un secret presque absolu.

9. En novembre 2011, le Comité exécutif de district de Slonim a interdit un piquet de solidarité avec Alex Bialiataski, un chef emprisonné du mouvement Viasna², alléguant l'absence de lieux autorisés pour des manifestations de cette nature. Des membres de la section régionale de Mahiliou du parti de gauche bélarussien *Fair World* se proposaient d'organiser le 28 janvier 2012 un piquet de protestation contre la paupérisation de la population ; les autorités leur ont refusé l'autorisation. Les autorités de Salihrosk ont interdit deux manifestations de rue : un piquet et une réunion respectivement prévus pour le 21 et le 22 janvier ; il s'agissait d'attirer l'attention du public sur les modifications envisagées du Code électoral dans la perspective des élections législatives de 2012.

10. Le 19 décembre 2011, une protestation pacifique a eu lieu à Minsk en commémoration de la répression par la force d'une manifestation pacifique organisée au lendemain des élections présidentielles de l'année précédente. Cette manifestation s'est elle aussi soldée cette année par des arrestations et des détentions brutales.

11. Dans sa résolution 1857(2012) du 25 janvier 2012³, l'APCE se déclarait une fois encore très préoccupée par le fait que les autorités du Bélarus continuent de réprimer les dissidents, les activistes de la société civile et les défenseurs des droits de l'homme. Elle déplorait les récentes modifications législatives apportant des restrictions supplémentaires à la liberté d'expression, de réunion et d'association, et appelait les autorités à garantir la liberté de réunion et à mettre un terme au recours à la force pour disperser les actions de protestation et arrêter les manifestants.

12. À la demande de la Commission de Venise, le BIDDH/OSCE s'est joint à la préparation du présent avis, eu égard à ses constants appels au dialogue avec les autorités de la République du Bélarus sur la nécessité de mettre en œuvre les engagements contractés dans la dimension humaine de l'OSCE. Les recommandations ci-dessous doivent en particulier être comprises comme une offre de dialogue sur les modifications à apporter à la législation et à sa mise en œuvre en ce qui concerne l'exercice de la liberté de réunion. Elles complètent le travail déjà entrepris sur l'accord entre la République du Bélarus et le BIDDH/OSCE relatif à l'observation par ce dernier des procès des personnes faisant l'objet de poursuites pénales dans le sillage des élections du 19 décembre 2010. L'observation de ces procès a donné lieu au rapport d'observation des procès pour la République du Bélarus, daté du 10 novembre 2011. Ce rapport était exclusivement consacré au respect des engagements pris par la République du Bélarus en matière de procès équitables, mais les événements qui ont conduit aux procès observés mettent en lumière la nécessité pressante d'un retour sur la Loi sur les rassemblements de masse. Dans ce contexte, le BIDDH/OSCE rappelle qu'il est tout disposé à fournir son assistance aux autorités de la République du Bélarus pour la mise en conformité de cette législation avec les normes internationales et les engagements contractés devant l'OSCE.

III. Observations liminaires

13. Le présent avis a été préparé dans le sillage de trois autres avis de la Commission de Venise sur des sujets proches. Le premier (CDL- AD(2010)053 rév.) portait sur un avertissement adressé le 13 janvier 2010 par le ministère de la Justice à l'Association bélarussienne des journalistes ; le deuxième (CDL-AD(2011)026) évaluait la compatibilité avec les normes universelles des droits de l'homme d'un avertissement adressé le 12 janvier

² Viasna est le plus grand mouvement de défense des droits de l'homme au Bélarus.

³ <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta12/FRES1857.htm>

2011 par le ministère de la Justice au Comité Helsinki du Bélarus ; et le troisième (CDL-AD(2011)06) examinait la compatibilité de l'article 193-1 du Code pénal du Bélarus, relatif aux droits des associations non enregistrées au Bélarus, avec les normes universelles des droits de l'homme.

14. Dans chacun des cas ci-dessus, la Commission de Venise a conclu que la République du Bélarus avait failli à ses obligations juridiques de respect et de protection des droits civils et politiques fondamentaux que sont la liberté d'expression et la liberté d'association

15. La Loi a été analysée non seulement dans la perspective de la liberté de réunion, mais aussi dans celle des libertés d'opinion et d'expression qui lui sont liées. Il est particulièrement important de tenir compte des effets de l'exercice simultané de ces droits en ce qui concerne les manifestations politiques et les protestations silencieuses qui ont eu lieu au Bélarus. Lorsque de nombreux citoyens se rassemblent pour protester contre leurs autorités ou les critiquer, cette conduite relève du « discours politique », une forme d'expression dûment reconnue par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁴.

16. Dans ces conditions, il convient également de s'interroger sur la possibilité que la Loi ait un effet d'intimidation et fasse obstacle à l'expression publique de la contestation en République du Bélarus, ce qui touche au droit fondamental à la liberté de réunion et d'expression. Il vaut la peine de rappeler à ce propos que la Commission de Venise a conclu dans son avis sur la compatibilité de l'article 193-1 du Code pénal du Bélarus, relatif aux droits des associations non enregistrées au Bélarus, avec les normes universelles des droits de l'homme que « 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 pouvoirs publics [...] 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 »⁵.

IV. Loi de la République du Bélarus sur les rassemblements de masse

17. La Loi sur les rassemblements de masse promulguée le 30 décembre 1997 a été modifiée à plusieurs reprises par la suite. Des modifications y ont été apportées le 4 janvier 2010, au lendemain des élections présidentielles. Les dernières modifications, examinées ici, datent du 27 novembre 2011. Elles ont notamment été critiquées pour avoir été adoptées sans consultation suffisante de la société civile⁶. Des organisations de défense des droits de l'homme leur ont en particulier reproché de rendre plus restrictives les règles applicables à l'organisation de manifestations d'opposition, et de donner des possibilités pratiquement illimitées aux services de renseignements et aux forces de l'ordre pour surveiller les rassemblements de masse, sachant que l'organisation de ces derniers sur l'Internet est également réglementée⁷.

18. Aux Nations Unies, des spécialistes indépendants des droits de l'homme ont publié en novembre 2011 à Genève une déclaration commune dans laquelle ils estiment que ces modifications peuvent détériorer encore le climat actuel de peur et d'intimidation au Bélarus⁸.

⁴ Cf. Herdís Thorgeirsdóttir, *Journalism Worthy of the Name: Freedom within the Press and the Affirmative Side of Article 10 under the ECHR* (Brill 2005).

⁵ Avis de la Commission de Venise n° 633/2011 (CDL-AD(2011)036) 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, paragraphe 114.

⁶ <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=40510&Cr=rappporteur&Cr1=>

⁷ Voir article 8 de la Loi, <http://telegraf.by/en/2011/11/v-belarusi-vstupil-v-silu-zakon-ujestochayuschii-pravila-provedeniya-massovih-akcii>

⁸ UN News Centre, www.un.org/apps/news/stor.asp?NewsID=45010&Cr=rappporteur&Cr1=

V. Normes relatives aux droits de l'homme portant sur la liberté de réunion et d'expression

19. La Loi a été évaluée sur la base des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme à caractère juridiquement contraignant pour la République du Bélarus, en particulier le Pacte international sur les droits civils et politiques (ci-après désigné par ICCPR), entré en vigueur en 1973 en République du Bélarus, et dont l'article 21 garantit le droit de réunion pacifique.

20. Le Bélarus étant candidat à l'adhésion au Conseil de l'Europe et membre associé de la Commission de Venise, la loi a aussi été examinée au regard des articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et de sa jurisprudence⁹.

21. Enfin, l'examen de la Loi s'est en outre fondé sur les engagements politiques pris par la République du Bélarus en sa qualité d'État participant de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et des instruments internationaux non juridiquement contraignants, dont des documents à caractère de déclaration ou de recommandation préparés pour faciliter l'interprétation des traités internationaux concernés. Les présentes recommandations font donc fréquemment référence aux Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique (ci-après désignées par « Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise »)¹⁰.

A. La liberté de réunion dans l'ICCPR, la CEDH et les engagements de l'OSCE

22. L'article 21 de l'ICCPR prévoit que « le droit de réunion pacifique est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui. »

23. L'article 11 de la CEDH prévoit que « 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts. 2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État. »

24. Les engagements de l'OSCE relatifs à la liberté de réunion pacifique figurent dans le Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (1990), où l'on trouve au paragraphe 9(2) que « toute personne a le droit d'organiser des réunions et des manifestations pacifiques. Toute restriction pouvant être apportée à l'exercice de ce droit doit être prévue par la loi est compatible avec les normes internationales communément admises »

B. Autres aspects de la liberté de réunion

25. L'ICCPR comme la CEDH érigent la liberté de réunion en droit fondamental. L'article 21 de l'ICCPR, qui affirme que « le droit de réunion pacifique est *reconnu* » diffère de l'article 11 de la CEDH, qui pose que « toute personne a *droit* à la liberté de réunion ».

⁹ Avis de la Commission de Venise n° 633/2011 (CDL-AD(2011)036) sur la compatibilité avec les normes universelles des droits de l'homme de l'article 193-chiffre un du Code pénal de la République du Bélarus relatif aux droits des associations non enregistrées, paragraphe 111.

¹⁰ CDL-AD (2010)020, Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, 2^e édition, [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)020-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)020-f.pdf)

26. La liberté de réunion appartient à la catégorie des droits politiques, qui s'appliquent au premier chef aux membres d'une communauté politique (citoyens) plutôt qu'aux individus en tant que tels¹¹.

27. La liberté de réunion a essentiellement une fonction démocratique, à savoir la participation à des réunions et à des manifestations publiques. Son exercice implique généralement d'avoir et de faire connaître des opinions. Ce droit est donc étroitement lié aux autres droits politiques que sont les libertés de pensée et de conscience, ainsi que d'opinion et d'expression. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme confirme clairement que l'article 11 de la CEDH doit aussi s'envisager à la lumière de l'article 9 (sur la liberté de pensée, de conscience et de religion) et de l'article 10 (sur la liberté d'expression) de la Convention. La Cour a déjà noté que la protection des opinions personnelles, assurée par l'article 10, compte parmi les objectifs de la liberté de réunion pacifique telle que la consacre l'article 11 de la CEDH¹².

28. Lorsqu'elles sont exercées simultanément, les libertés d'opinion, d'expression et de réunion ressortissent au « discours politique », qui appelle le plus haut niveau de protection dans la hiérarchie de toutes les formes d'expression¹³. Ces droits sont le fondement même de la société démocratique. La marge de manœuvre dont dispose l'État pour les restreindre mérite un examen très circonspect.

29. Il a été reproché aux restrictions que définissent les dispositions de l'article 21 de l'ICCPR qu'elles sont tellement larges qu'elles laissent toute latitude pour réprimer les rassemblements critiquant le régime ou apparaissant comme une menace à l'État¹⁴. Cela dit, l'article 21 de l'ICCPR indique très clairement que le droit de réunion pacifique ne peut être restreint que dans certains buts, et pour autant que ces restrictions « sont nécessaires dans une société démocratique ».

30. Il convient aussi de souligner que les États parties à l'ICCPR ont l'obligation de prendre des mesures positives pour garantir le droit à la liberté de réunion. L'article 21 de l'ICCPR n'établit pas seulement une liberté négative protégeant contre l'ingérence de l'État¹⁵, mais aussi l'obligation positive pour ce dernier de faciliter et de protéger les réunions pacifiques en mettant en place « des mécanismes et des procédures adéquats garantissant la jouissance concrète de la liberté de réunion sans réglementation bureaucratique excessive »¹⁶.

31. La Cour européenne des droits de l'homme a confirmé dans sa jurisprudence que l'article 11 de la CEDH crée une obligation positive à l'État de protéger les réunions, ce qui englobe la facilitation et la protection des contre-manifestations¹⁷. Si la protection fournie par les autorités se révèle insuffisante pour permettre le libre exercice du droit à la liberté de réunion, cela équivaut à une restriction, dont il convient de rechercher la justification dans l'article 11, paragraphe 2¹⁸. De plus, la Cour européenne des droits de l'homme a constamment posé dans sa jurisprudence d'importants jalons qui définissent plus précisément encore les bornes admissibles du droit à la liberté de réunion pacifique, et limitent les restrictions imposables à l'exercice de ce droit. Ces jalons sont largement reconnus comme reflétant les pratiques européennes et internationales en la matière.

¹¹ Voir analyse d'Allan Rosas de la DUDH, p. 431.

¹² *Zelin c. France* du 26 avril 1991, série A no 202, p. 20..

¹³ Herdís Thorgeirsdóttir, *Journalism Worthy of the Name, Freedom within the Press and the Affirmative Side of Article 10 of the ECHR* (Brill 2005).

¹⁴ Manfred Nowak, p. 371.

¹⁵ Cf. Manfred Nowak, p. 376.

¹⁶ Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, 2^e édition, paragraphe 2.2.

¹⁷ Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, 2^e édition, paragraphe 4.4

¹⁸ *Plattform Ärzte für das Leben*, arrêt du 21 juin 1988, A.139, p. 12. Voir également Van Dijk, p.590.

32. De plus, les engagements de l'OSCE touchant à la liberté de réunion pacifique prévoient que « toute personne a le droit d'organiser des réunions et des manifestations pacifiques. Toute restriction pouvant être apportée à l'exercice de ces droits doit être prévue par la loi et compatible avec les normes internationales communément admises. »¹⁹

C. Obligation positive de la République du Bélarus de garantir la liberté de réunion

33. Le principe 2.2 des Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique dit que l'État a l'obligation positive de faciliter et de protéger les réunions pacifiques, et donc que « l'une des principales responsabilités de l'État consiste à mettre en place des mécanismes et des procédures adéquats garantissant la jouissance concrète de la liberté de réunion sans réglementation bureaucratique excessive ».

34. Cela montre clairement qu'en droit international, l'État doit non seulement s'abstenir de s'ingérer dans la jouissance des droits de l'homme ou de la limiter, mais aussi agir pour garantir positivement la jouissance des libertés et des droits fondamentaux.

35. La corollaire en est que la Loi sur les rassemblements de masse doit faciliter les réunions et rassemblements, et non pas mettre des obstacles à l'exercice de droits fondamentaux. Elle doit d'abord et avant tout viser à protéger ce droit, tout en demandant aux autorités publiques de minimiser les menaces à l'ordre public par le biais de certaines règles et limites, mais dans le respect des conditions énumérées à l'article 21, paragraphe 2, de l'ICCPR et à l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH.

VI. Résumé général

36. Le Bélarus a l'obligation internationale de respecter et de protéger les droits fondamentaux que sont la liberté de réunion et la liberté d'expression. Le droit d'organiser des réunions pacifiques ou d'y participer est une liberté fondamentale et un pilier de la liberté d'expression d'opinions politiques ou autres au sein d'une société démocratique. La législation nationale sur la liberté de réunion doit clairement poser et concrétiser les grands principes de l'exercice de ce droit, à savoir : la présomption en faveur de la tenue de réunions, l'obligation positive de l'État de protéger les réunions pacifiques, ainsi que les principes de légalité, de nécessité, de proportionnalité, de non-discrimination et de bonne administration²⁰.

37. Il apparaît malheureusement que la Loi sur les rassemblements de masse n'est pas conforme aux principes ci-dessus. La réglementation actuelle sur la liberté de réunion en République du Bélarus soulève de graves doutes pour ce qui est de sa compatibilité avec les normes internationales applicables.

38. 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. La Loi ne prévoit pas non plus de dispositifs ni de procédures convenables garantissant qu'il est pratiquement possible de jouir de ces libertés, et qu'elles ne sont pas assujetties à une réglementation bureaucratique

¹⁹ Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, Copenhague, 29 juin 1990, paragraphe 9 (2).)

²⁰ Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, 2^e édition, paragraphes 2.1-2.6.

excessive. Il est vraisemblable que cette surréglementation limite excessivement l'exercice des libertés de réunion et d'expression.

39. 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.

40. La Loi présente en revanche un caractère délibérément restrictif par son champ d'application. Elle ne renseigne pas suffisamment sur les droits et les responsabilités des organisateurs ou des participants, mais se contente d'énumérer les actions interdites aux organisateurs. Elle 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.

41. La Loi proscriit pratiquement les rassemblements spontanés, et ne prévoit pas la possibilité de rassemblements simultanés ou de contre-manifestations. Elle ne permet pas aux organisateurs d'annoncer publiquement par avance des rassemblements, et ne contient pas non plus de règle générale explicite de facilitation de la tenue de réunions « à portée de vue et d'ouïe » de leur public, ce qui serait préférable puisque le but d'une réunion publique est de transmettre un message à une personne, un groupe ou une organisation.

42. Les restrictions que contient la Loi en ce qui concerne le moment et le lieu des réunions équivalent à une proscription générale. Certaines de ces dispositions peuvent susciter des craintes qui décourageront l'exercice de cette liberté. La Loi restreint également de façon injustifiée les conditions à remplir pour se porter organisateur d'un rassemblement.

43. De nombreuses modifications sont nécessaires pour mettre la Loi en conformité avec les normes internationales. Il convient d'observer que les amendements apportés à ce texte devront être suivis d'une mise en œuvre convenable de la Loi, ce qui englobe des actions de sensibilisation et la formation adéquate des autorités chargées de son application. La conformité de la Loi avec les normes internationales de sauvegarde des droits de l'homme et de protection des libertés et droits fondamentaux dépendra dans une mesure décisive de la façon dont elle sera interprétée et appliquée.

44. Les recommandations ci-dessous suggèrent des moyens de mettre la Loi en conformité avec les normes internationales :

- 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.

VII. Analyse de la compatibilité de la Loi sur les rassemblements de masse avec les normes internationales

a. Intitulé de la Loi

45. L'intitulé de la Loi devrait être modifié comme suit : « Loi sur la *Liberté de réunion* » ou « Loi sur les *réunions pacifiques* ». En effet, bien qu'on parle de « liberté de réunion » (comme dans l'article 11 de la CEDH), seule la liberté de réunion « pacifique » est garantie et

protégée (comme il est souligné dans l'article 21 du CCPR et conformément aux Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise²¹).

b. Définitions et champ d'application de la Loi (Articles 1 à 3)

46. L'article premier de la Loi sur les rassemblements de masse dispose que la législation de la République du Bélarus sur les rassemblements de masse comprend la Constitution de la République du Bélarus, la présente Loi et d'autres textes de loi adoptés par la République du Bélarus.

47. L'article 35 de la Constitution dispose que « la liberté d'organiser des rassemblements, réunions, défilés, des manifestations et des piquets de grèves qui ne perturbent pas la loi et l'ordre ou qui ne violent pas les droits d'autrui est garantie par l'Etat. La procédure relative à la tenue des événements susmentionnés est fixée par la loi. »

48. L'étendue de la protection accordée par la disposition constitutionnelle susmentionnée est relativement limitée. La Constitution n'accorde pas au droit à la liberté de réunion le rang de fondement essentiel de la démocratie, reconnaissant simplement la possibilité de réunions et autres formes de rassemblements publics dans un cadre juridique strict. Cette formulation restrictive d'un droit fondamental équivaut à une limitation au regard des normes internationales.

49. De plus, la liberté de réunion, si elle est règlementée, ne peut l'être que par des dispositions constitutionnelles et des textes de loi clairs et compréhensibles, de sorte que les personnes concernées soient pleinement conscientes des droits et obligations en découlant. L'article premier de la présente Loi renvoie aux « autres » lois applicables sans plus de précision. Or 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.

50. Le droit d'organiser une réunion pacifique, et d'y participer, est une liberté fondamentale et un des piliers de la liberté d'expression des opinions politiques et autres points de vue dans une société démocratique. La législation nationale régissant la liberté d'expression devrait énoncer clairement les principaux principes qui fondent l'exercice de ce droit, à savoir : la présomption en faveur de la tenue de réunions, l'obligation positive de l'Etat de protéger le droit de réunion pacifique, ainsi que les principes de légalité, de proportionnalité, de non-discrimination et de bonne administration²². Dans son préambule, la loi examinée s'avère particulièrement restrictive dans la mesure où elle ne protège que les réunions autorisées par l'Etat et superpose l'exercice du droit à la liberté de réunion et la violation de l'ordre juridique et des droits d'autrui. Cette liberté fondamentale est susceptible de faire l'objet de restrictions raisonnables relatives à l'heure, à la durée, au lieu et aux modalités²³ mais ces restrictions ne peuvent la diffusion d'un message par une réunion et, si elles sont imposées, doivent l'être sur la base d'un motif légitime et dans le respect du principe de proportionnalité.

51. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont souligné que « *pour être conforme aux normes internationales, la loi devrait proposer une définition générale du rassemblement, tandis que les types spécifiques d'événements publics ne doivent être définis que dans la mesure où ils requièrent une réglementation distincte (comme cela peut être le cas*

²¹ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, 2^{ème} édition, par 1.3

²² Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, paragraphes 2.1 à 2.6.

²³ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, paragraphes 3.4, 99 et 100

pour les actions statiques, telles que les meetings et les piquets, et les actions dynamiques, telles que les marches) ».²⁴

52. La Loi examinée devrait également renvoyer aux traités internationaux ratifiés par la République du Bélarus comportant des normes internationales et régionales relatives à la liberté de réunion : Pacte international relatif aux droits civils et politiques (CCPR), Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Convention relative aux droits de l'enfant ou Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales adoptée par la communauté des Etats indépendants, c'est-à-dire autant d'instruments auxquels le Bélarus est également partie. De plus, en tant que pays candidat au Conseil de l'Europe, la République du Belarus devrait s'appuyer sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et sur l'article 11 de la Convention lorsqu'elle légifère sur cette question.

53. L'article 2 de la loi examinée définit sept type de réunions (événements de masse, autres événements de masse, rassemblements, réunions, défilés, manifestations et grèves), mais elle ne comporte pas de définition générale de la réunion pacifique. On ne voit pas bien pourquoi la Loi distingue plusieurs types de réunions, d'autant qu'il n'en découle aucune conséquence juridique. Toute définition de types particuliers de réunions, tout effort visant à les distinguer de la notion de réunion pacifique risque d'être contraire à l'article 21 du CCPR dans la mesure où certaines formes de réunion peuvent être omises – involontairement ou intentionnellement – et par conséquent, frappées d'interdiction. De plus, il reste à préciser pourquoi les grèves (qui peuvent être organisées par une seule personne ou un groupe de personnes) ont été classées dans la catégorie des événements de masse. La définition de la notion de « dommage de grande ampleur » appelle également des précisions. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont insisté sur le fait que la liberté de réunion – telle qu'explicitée par la jurisprudence – était considérée comme un droit démocratique fondamental qui ne devrait pas être interprété de manière restrictive et couvrant les réunions pacifiques, publiques ou privées, à des fins d'expression.²⁵

54. La définition de la réunion énoncée à l'article 2 est tellement restrictive qu'elle est non seulement contraire à la liberté de réunion mais aussi à la liberté d'expression. Le droit à la liberté de réunion, interprété à la lumière du droit à la liberté d'expression, s'entend également des protestations « silencieuses » tandis que la définition de la réunion suppose que des personnes se rassemblent à des fins de « discussion collective » et pour « régler des problèmes. Cette distinction peut aboutir à des décisions arbitraires sur la question de savoir quelles réunions sont autorisées et elle est difficile à mettre en œuvre²⁶. Il serait souhaitable que la Loi définisse la réunion de manière générale et, sans doute, de se borner à distinguer les réunions statiques et mobiles. Les Lignes directrices de l'OSCE-BIDDH et de

²⁴ Avis conjoint n° 487/2008 de la Commission de Venise - BIDDH relatif à la loi de la République kirghize sur le droit des citoyens de se réunir de manière pacifique, sans armes, de se rassembler et de manifester librement (CDL-AD(2008)025); Avis n° 532 / 2009 de la Commission de Venise relatif au projet de loi bulgare sur les réunions, les rassemblements et les manifestations (CDL-AD(2009)035); Avis conjoint n° 592/2010 de la Commission de Venise-BIDDH relatif au projet de loi ukrainien sur les réunions (CDL-AD(2010)033); Avis conjoint de la Commission de Venise-BIDDH n° 556/2009 relatif au projet de loi ukrainien sur l'organisation et le déroulement d'événement pacifiques, (CDL-AD(2009)052).

²⁵ Avis conjoint Commission de Venise - BIDDH n° 525/2009 relatif au projet de loi sur les réunions de la République Kirghize (CDL-AD(2009)034); Avis conjoint n° 487/2008 de la Commission de Venise-BIDDH relatif à la loi de la République kirghize sur le droit des citoyens de se réunir de manière pacifique, sans armes, de se rassembler et de manifester librement (CDL-AD(2008)025), Avis n° 532 / 2009 de la Commission de Venise sur le projet de loi bulgare sur les réunions, les rassemblements et les manifestations (CDL-AD(2009)035), Avis conjoint de la Commission de Venise – BIDDH n° 574/2010 relatif à la Loi sur les réunions publiques du canton de Sarajevo (CDL-AD(2010)016), Avis de la Commission de Venise n° 384/2006 sur la liberté de réunion de l'Azerbaïdjan (CDL-AD(2006)034), Avis de la Commission de Venise relatif à la loi sur la tenue de réunions, assemblées, rassemblements et manifestations de la République d'Arménie (CDL-AD(2004)039), Avis conjoint de la Commission de Venise – BIDDH n° 385/2006 relatif au projet de loi sur les réunions pacifiques de l'Ukraine (CDL-AD(2006)033).

²⁶ Avis n° 384 / 2006 de la Commission de Venise relatif à la Loi sur la liberté de réunion adoptée par l'Azerbaïdjan (CDL-AD(2006)034), paragraphe 20.

la Commission de Venise définissent la réunion comme « *la présence intentionnelle et temporaire de plusieurs personnes souhaitant exprimer un point de vue commun dans un espace public* »²⁷.

55. Dans sa jurisprudence sur la liberté de réunion, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné que toute restriction légale du droit à la liberté de réunion pacifique devait être conforme au principe de proportionnalité, lequel exigeait de parvenir à un équilibre entre les exigences découlant des objectifs énumérés au paragraphe 2 de l'article 11 et celles découlant de la libre expression des opinions par la parole, les gestes, voire même le silence, de personnes se réunissant dans les rues ou autres lieux publics.

56. L'article 3 définit la protection de manière complexe et limitée, l'objet et le contenu de l'événement à venir étant strictement définis. Ainsi, le libellé de la loi ignore non seulement la nature politique de ce droit fondamental, mais le restreint dans une mesure qui est incompatible avec la liberté de réunion pacifique propre à une société démocratique. L'article 3 énumère par exemple certains types de réunions qui ne sont pas couverts par la procédure fixée par la loi. Il s'agit notamment de réunions internes organisées par des employés, des partis politiques, des syndicats, des organisations religieuses et autres organisations ; de rassemblements destinés à recueillir des signatures des candidatures à des élections ou de réunions organisées par des candidats à une élection. L'article 3 n'indique pas les lois qui s'appliquent à ces types de réunions ne dit pas pourquoi elles doivent être traitées différemment. Il est au contraire recommandé que toutes les réunions publiques soient régies par la même loi et par conséquent, que certaines réunions ne fassent pas l'objet de lois distinctes.

57. De plus, le champ d'application de la Loi pose problème du point de vue des sujets de droit couverts. Conformément à l'article 2 de la Loi, seules les personnes ayant la nationalité biélorussienne ont le droit de se réunir. Le paragraphe 1 de l'article 3 dispose que la Loi « s'applique aux nationaux, aux étrangers et aux apatrides dans la limite des droits et libertés reconnus par la législation de la République du Bélarus ». Si on lit cet article conjointement avec le paragraphe 1 de l'article 4 (qui est analysé plus avant dans la section c ci-après), il en résulte que les étrangers ne peuvent que participer aux réunions mais pas les organiser. D'après les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, les nationaux, mais également les étrangers et les apatrides peuvent non seulement participer à des réunions mais également les organiser²⁸. Le droit international des droits de l'homme exige que les étrangers bénéficient du droit à la liberté de réunion pacifique²⁹. Par conséquent, « les limites de leurs droits en vertu de la législation de la République du Bélarus » doivent être précisées et alignées sur les normes européennes pertinentes. De plus, les définitions énoncées à l'article 2 devraient être modifiées pour que toutes les catégories de personnes soient couvertes, y compris les étrangers et les apatrides.

58. De surcroît, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH insistent sur le fait que chacun doit avoir la « *liberté d'organiser des réunions publiques et d'y participer* ». Les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH précisent qu'il est important que la loi ne restreigne pas l'exercice de la liberté de réunion aux seuls nationaux, mais l'étende aux apatrides, réfugiés, étrangers, demandeurs d'asile, migrants et touristes³⁰. Les immigrants en situation irrégulière doivent eux aussi avoir la possibilité d'exercer leur droit à la liberté de réunion.³¹ Il convient

²⁷ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, paragraphe 1.2

²⁸ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, 2^{ème} édition, paragraphe 2.5.

²⁹ Id, par. 55.

³⁰ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, 2^{ème} édition, paragraphe 55.

³¹ Avis conjoint n°597/2010 de la Commission de Venise - BIDDH relatif à la loi sur les réunions publiques de la République de Serbie (CDL-AD(2010)031); Avis conjoint n°556/2009 relatif à l'organisation et au déroulement d'événements pacifiques d'Ukraine (CDL-AD(2009)052); CDL-AD(2010)050; Avis conjoint de la Commission de

de noter qu'en vertu de l'article 16 de la CEDH, « aucune des dispositions des articles 10, 11 et 14 ne peuvent être considérées comme interdisant aux Hautes Parties contractantes d'imposer des restrictions à l'activité politique des étrangers ». L'article 16 ne devrait être appliqué qu'aux modalités d'expression d'étrangers menaçant directement la sécurité nationale. Rien ne justifie que des étrangers soient empêchés de participer à une réunion organisée, par exemple, pour contester des lois ou politiques nationales relatives à l'immigration. La multiplication des mouvements de protestation transnationaux est également la preuve qu'il convient de faciliter la liberté de réunion des étrangers³². Il est donc recommandé de modifier la loi comme il se doit.

c. Organisateur de rassemblements de masse (article 4)

59. Le paragraphe premier de l'article 4 autorise les « seuls ressortissants biélorussiens, résidant de façon permanente sur le territoire, âgés de plus de 18 ans et titulaires du droit de vote » à organiser une réunion, laquelle ne doit pas compter plus de 1000 personnes. Les autres réunions, plus importantes, ne peuvent être organisées que par les partis politiques, les syndicats et « autres organisations ». Cette disposition pose problème à plusieurs égards.

60. Premièrement, conformément aux Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, les enfants ont également le droit d'organiser des réunions (voir l'article 15 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant)³³. Interdire aux jeunes de moins de 18 ans d'être organisateurs est trop restrictif. Une telle restriction ne peut être imposée que s'il est évident que l'adolescent ne sera pas en mesure de satisfaire aux conditions imposées par la loi à l'organisateur³⁴. Selon les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, « *Compte tenu de l'importance des responsabilités assumées par les organisateurs de réunions publiques... la loi peut fixer leur âge minimum en tenant dûment compte de la capacité évolutive de l'enfant ... La loi peut aussi prévoir qu'un mineur ne peut organiser un événement public qu'avec le consentement de ses parents ou de ses tuteurs* ».³⁵

61. Deuxièmement, il résulte de la condition relative au « droit de vote » que des personnes privées de la capacité juridique ne peuvent pas organiser de réunions. Cette prescription est incompatible avec les normes internationales relatives à la liberté de réunion selon lesquelles : « *Tous les individus devraient... se voir faciliter la jouissance de leur liberté de réunion pacifique, quelle que soit par ailleurs leur capacité juridique.* »³⁶ On peut également en déduire que les apatrides, les adolescents et les ressortissants étrangers ne peuvent être organisateurs.

62. Troisièmement, il est inacceptable que d'après la Loi, une réunion ne puisse être organisée par des personnes physiques que si elle compte moins de 1000 participants. Cette condition, qui est à l'origine d'une restriction excessive de la liberté de réunion, devrait être supprimée.

63. Le paragraphe premier de l'article 4 limite le droit d'organiser des réunions aux ressortissants résidant en permanence au Bélarus, ce qui exclut expressément non seulement les non ressortissants mais également les nationaux établis à l'étranger. De plus, exiger des organisateurs qu'ils soient titulaires du droit de vote ne peut être considéré

Venise et du BIDDH no. 525/2009 sur le projet de loi sur les réunions de la République Kirghize (CDL-AD(2009)034).

³² Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise relatif à la liberté de réunion pacifique, 2^{ème} édition, paragraphe 55

³³ Id, paragraphe 2.5.

³⁴ Avis conjoint n°592/2010 de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi sur les réunions pacifique d'Ukraine (CDL-AD(2010)033), paragraphe 28; note de bas de page n°21, Avis conjoint intérimaire de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH n°596/2010 sur le projet de loi sur les réunions d'Arménie (CDL-AD(2010)054), publié le 22 décembre 2010.

³⁵ Id, paragraphe 58.

³⁶ Id, paragraphe 59.

comme un motif de restriction légitime de la liberté de réunion. Le paragraphe premier de l'article 4 a également pour effet d'exclure la possibilité pour les organisations, syndicats, partis politiques qui ne sont pas dûment enregistrés, d'exercer leurs droits à la liberté de réunion. Cela revêt une importance particulière au regard de l'article 193-1 du Code pénal de la République du Bélarus en vertu duquel les associations non enregistrées ne peuvent pas exercer d'activités au Bélarus.³⁷ Par conséquent, les particuliers membres de ces associations sont effectivement empêchés d'exercer leur droit à la liberté d'association et à la liberté de réunion.

64. Les restrictions susmentionnées ne sont pas légitimes ; elle sont donc contraires à l'article 21 du CCPR selon lequel le droit à la liberté de réunion ne peut faire l'objet de restrictions que dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui.

65. Le paragraphe 2 de l'article 4 dispose que seuls les partis politiques, syndicats et autres organisations de la République du Bélarus peuvent organiser des réunions de grande ampleur (c'est-à-dire dont le nombre de participants excède 1 000 personnes). La nature politique de la liberté de réunion réside dans le fait que les manifestations sont un moyen pour ceux qui sont en dehors des partis établis d'appeler l'attention sur leur message, mécontentement ou critiques à l'égard des autorités³⁸, ce qui est impossible en vertu de la Loi. Le paragraphe 2 de l'article 4 devrait donc être supprimé.

66. Conformément au paragraphe 3 de l'article 4, la personne chargée d'organiser une réunion au nom d'un parti, d'un syndicat ou d'une organisation doit "s'engager par écrit à ce que l'événement soit organisé et se déroule dans le respect de la présente Loi." D'un côté, cela semble inutile si l'objet de cet « engagement » est simplement de faire en sorte que les organisateurs indiquent leur intention de respecter, dans toute la mesure du possible, les dispositions de la Loi sur les réunions : dans tous les pays, il est présumé que les dispositions de loi seront respectées. D'un autre côté, si l'objet de « l'engagement » est d'appeler l'attention des organisateurs sur le fait que leur responsabilité juridique est engagée si une disposition de la Loi est violée, il peut en découler une charge excessive pour les intéressés. Dans la pratique, cela aura non seulement un effet dissuasif mais se révélera un obstacle insurmontable à l'exercice de la liberté de réunion (voir aussi, ci-dessous, la section I relative à la responsabilité des organisateurs et des participants et à l'indemnisation). Il est donc recommandé de supprimer cette disposition; la Loi devrait au contraire indiquer clairement que si les organisateurs doivent déployer des efforts raisonnables pour satisfaire aux exigences légales et veiller à ce que les réunions qu'ils organisent soient pacifiques, leur responsabilité ne devrait pas être engagée pour manquement à leurs obligations s'ils ont consenti des efforts raisonnables pour les respecter³⁹. De plus, si une réunion entraîne de graves troubles à l'ordre public, il appartient à l'Etat et non aux organisateurs de limiter les dommages causés. Les organisateurs d'une réunion légale et pacifique ne devraient en aucun cas être tenus responsables des perturbations subies par autrui⁴⁰ car c'est à l'Etat de veiller à ce que la loi et l'ordre soit préservés lors d'une réunion pacifique.

67. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH soulignent que la proportionnalité exige de l'Etat qu'il adopte les moyens les moins intrusifs possibles pour atteindre les objectifs fixés. L'intérêt légitime de l'Etat est de préserver l'intérêt général de la population et l'ordre public d'un côté et, d'un autre côté, d'assurer l'exercice

³⁷ Avis n° 633/2011 de la Commission de Venise sur la compatibilité avec les normes universelles des droits de l'homme de l'article 193-1 du Code pénal sur les de la République du Bélarus relatif aux droits des associations non enregistrées (CDL-AD(2011)036).

³⁸ Voir D.J. Harris, M.O'Boyle et C. Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, Butterworths, 1995, page 418.

³⁹ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, 2^{ème} édition, paragraphe 118; voir également le paragraphe 197

⁴⁰ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, 2^{ème} édition, paragraphe 118; voir également le paragraphe 198

convenable de la liberté de réunion. A cette fin, des mesures positives peuvent être prises pour faire en sorte que les manifestations légales se déroulent pacifiquement.”⁴¹

68. Le paragraphe 6 de l'article 4 a également un effet dissuasif sur d'éventuels organisateurs puisque les intéressés peuvent se voir infliger une amende administrative s'il est constaté qu'ils ont violé la Loi et, le cas échéant, ne peuvent organiser ou tenir un rassemblement de masse pendant une année à compter de l'imposition de l'amende administrative appliquée à raison de la violation concernée. De plus, conformément à l'article 15 de la Loi, la responsabilité des organisateurs peut être engagée en vertu d'autres lois de la République du Bélarus, y compris à priori le Code pénal (voir également l'analyse ci-après, section i). Cela est manifestement excessif : les organisateurs ou participants ne peuvent être tenus responsables d'aucune violation - y compris mineure - des règles procédurales d'une réunion, et leur responsabilité ne peut être engagée à raison d'actes commis par d'autres participants. Une telle sanction entrave et/ou empêche l'exercice de la liberté de réunion, de sorte qu'il est recommandé de la supprimer.

d. Demande visant à la tenue d'un rassemblement de masse (Article 5) et interdiction des réunions spontanées

69. En vertu de l'article 5 de la Loi, l'organisation d'une réunion suppose le dépôt d'une demande préalable. Cette demande doit être déposée 15 jours au plus tard avant la date de la réunion envisagée et comporte des renseignements détaillés sur l'objet, le type, le lieu et l'origine du financement du rassemblement de masse. La demande comporte également des informations sur l'itinéraire suivi, les moyens de transport, leur marque et leur numéro d'immatriculation, le nom de famille, le prénom et le patronyme (le cas échéant), ainsi que le lieu de résidence/séjour de la personne qui conduira le véhicule concerné (le cas échéant), etc. Les conditions strictes énoncées par cette disposition – demande préalable et renseignements détaillés – sont contraires aux normes internationales à plusieurs égards et devraient être modifiées.

70. Premièrement, subordonner la tenue d'une réunion à l'obtention d'une autorisation va manifestement à l'encontre de la présomption générale en faveur de la tenue de réunions. Une telle présomption devrait être clairement énoncée par la Loi : selon les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, « *Un régime de demande d'autorisation risque en effet de se prêter davantage à des abus qu'un régime de notification préalable et pourrait n'accorder qu'une valeur insuffisante à la liberté fondamentale de réunion et au principe connexe selon lequel tout ce qui n'est pas réglementé par la loi devrait être présumé légal. De ce point de vue, il est significatif que, dans plusieurs juridictions, les procédures de demande d'autorisation aient été déclarées inconstitutionnelles* ». ⁴² La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent par conséquent que la Loi soit modifiée de façon que seule l'intention d'organiser une réunion soit notifiée. Il faut veiller à ce que cette déclaration ne soit pas obligatoire en toutes circonstances, dans la mesure où « *Une notification ne devrait être exigée que lorsque cette formalité vise à permettre à l'État de prendre des dispositions nécessaires pour faciliter la liberté de réunion ...* » ⁴³

71. Deuxièmement, dès lors que la tenue d'une réunion est impossible sans autorisation, les réunions spontanées sont de fait interdites. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont toujours insisté sur le fait que la possibilité de réagir pacifiquement et immédiatement (*spontanément*) à certaines circonstances, incidents, autres réunions ou discours était un aspect essentiel de la liberté de réunion: « *Les événements spontanés doivent être considérés comme une composante prévisible d'une démocratie saine. A ce titre, les*

⁴¹ Avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH n°525/2009 (CDL-AD(2009)034) relatif au projet de loi sur les réunions de la République Kirghize.

⁴² Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, 2^{ème} édition, paragraphe 118; voir également le paragraphe 30.

⁴³ Id, paragraphe 4.1.

autorités devront protéger et faciliter la tenue des rassemblements spontanés dans la mesure où ils ont un caractère pacifique. »⁴⁴

72. En raison de leur nature même, les réunions spontanées ne sont pas préalablement notifiées puisqu'elles répondent à un fait qui n'a raisonnablement pas pu être anticipé.⁴⁵ Il est essentiel de souligner que nombre de réunions qui sont organisées pour réagir immédiatement à un événement sont porteuses d'un message qui serait affaibli s'il fallait respecter le délai de notification établi par la loi⁴⁶. Dès lors qu'elles sont pacifiques, ces « réunions spontanées » devraient donc être protégées et facilitées.⁴⁷ Il convient également de noter que la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que « disperser...[une réaction immédiate à un événement politique, laquelle prendrait la forme d'une manifestation pacifique]... 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. »⁴⁸

73. Il découle donc clairement de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que les événements spontanés sont protégés par la Convention. Une perturbation occasionnée par la tenue d'une réunion ne la rend pas contraire à l'ordre public.⁴⁹ La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que même s'il existait 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 sortait pas pour cette seule raison du champ d'application de l'article 11 de la CEDH.⁵⁰

74. En fait, les autorités sont tenues de l'obligation positive de garantir la liberté de réunion des protestataires. Ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme l'a affirmé dans un de ses arrêts de principe sur la liberté des manifestants et l'obligation positive de les protéger « *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* ».⁵¹

75. L'adjectif « pacifique » restreint le champ de la protection offerte par le paragraphe premier de l'article 21 du CCPR et par le paragraphe premier de l'article 11 de la CEDH. Il est évident que la liberté de réunion peut poser un certain nombre de problèmes pour les autorités lorsqu'il s'agit de réunions et de défilés publics. Ces événements risquent de

⁴⁴ Avis conjoint BIDDH/Commission de Venise n° 574/2010 sur la loi sur les réunions publiques du canton de Sarajevo (CDL-AD(2010)016).

⁴⁵ Avis conjoint BIDDH/Commission de Venise n° 525/2009 relatif au projet de loi sur les réunions de la République Kirghize (CDL-AD(2009)034); Avis conjoint n°556/2009 de la Commission de Venise-BIDDH sur l'organisation et le déroulement d'événements pacifiques de l'Ukraine (CDL-AD(2009)052); Avis conjoint n° 385/2006 relatif au projet de loi sur les réunions pacifiques de l'Ukraine (CDL-AD(2006)033).

⁴⁶ Les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, 2^{ème} édition, soulignent que la possibilité de réagir de manière pacifique et immédiate, c'est-à-dire spontanément et sans déclaration formelle, à un événement, une nouvelle, un incident ou un rassemblement est un aspect essentiel de la liberté de réunion.

⁴⁷ Les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, 2^{ème} édition, paragraphes 97 et 98

⁴⁸ Voir l'arrêt Bukta c. Hongrie de la Cour européenne des droits de l'homme (2007), paragraphe 36

⁴⁹ Requête n°8440/78, Chrétiens contre le racisme et le fascisme c. Royaume Uni, D&R21 (1989), page 150

⁵⁰ Requête n° 8440/78, Chrétiens contre le racisme et le fascisme c. Royaume Uni, D&R21 (1989), page 138 (149), Requête n°10126/82, Plattform 'Ärzte für das Leben' c. Autriche, D&R 44 (1985), page 65 (72).

⁵¹ Voir Cour européenne des droits de l'homme, Plattform 'Ärzte für das Leben' c. Autriche, paragraphe 31.

menacer l'ordre public en perturbant les moyens de communication ou parce que des affrontements avec la police ou des violences sont possibles. C'est la raison pour laquelle une réunion organisée dans le but de causer des perturbations n'est pas protégée par l'article 11.⁵²

76. Même s'il peut être difficile de distinguer les motifs d'une réunion et ses éventuelles conséquences, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme montre que la liberté de réunion ne doit pas être interprétée de manière restrictive. Elle a déjà estimé qu'une occupation non-violente bloquant un accès était une réunion pacifique et qu'une ingérence dans cette réunion était justifiée au regard du paragraphe 2 de l'article 11.⁵³

77. Ne pas autoriser les réunions pacifiques spontanées et protéger les seules réunions planifiées équivaut à une pré-censure dans la mesure où cela revient à présumer que seules les réunions préalablement approuvées sont porteuses d'un message légitime. Une réunion spontanée pacifique dont l'objet est d'émettre des critiques à l'égard des autorités sous la forme d'un discours politique doit être protégée de la même manière qu'un discours politique spontané prononcé dans la sphère publique. Si d'aucuns sont empêchés de rejoindre un groupe de personnes réunies pacifiquement pour protester, ce type de réunions perd son utilité en tant que moyen de pression publique sur les autorités.

78. D'un point de vue procédural, l'obligation visant à soumettre une notification « 15 jours au plus tard avant la date prévue », énoncée par le paragraphe 4 de l'article 5, est lourde. Elle devrait être modifiée pour une période de 3 à 5 jours et ne devrait s'appliquer « qu'en tant que formalité », pour plus de souplesse. Une réunion ne peut être interdite au seul motif que le délai imparti pour la notifier n'a pas été respecté. A vrai dire, selon les Lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise : « *Il 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.* »⁵⁴

79. En tout état de cause, les renseignements à fournir à l'appui de la demande en application de l'article 5 sont excessivement détaillés et risquent non seulement de décourager l'organisation de réunions mais également de se solder par des refus d'autorisation puisqu'en vertu des dispositions du dernier paragraphe, les notifications adressées aux autorités donnent lieu à un refus d'enregistrement si les conditions relatives à leur teneur ne sont pas remplies. Il est donc recommandé d'abroger cette disposition ; tout nouveau système de notification devrait prévoir la seule présentation de renseignements de base sur les organisateurs.

e. Procédure d'examen de la demande (Article 6)

80. L'article 6 dispose que les autorités qui examinent la demande d'organisation d'un rassemblement de masse notifient leur décision par écrit à l'organisateur ou aux organisateurs 5 jours au plus tard avant la date du rassemblement envisagé. Dans un récent avis conjoint, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont estimé qu'un délai de notification de 5 jours précédant l'événement était « excessivement long ». Ce délai a été réduit à 4 jours ouvrables, ce qui reste important au regard du délai appliqué par certains autres pays.⁵⁵ La période nécessaire à l'examen de la demande devrait être liée à la date du dépôt de celle-ci et non à celle de l'événement prévu. Dans la mesure où la Loi ne fixe pas de calendrier très précis, les demandes peuvent être soumises des mois à l'avance. On ne voit pas bien pourquoi les organisateurs devraient se voir notifier une éventuelle décision négative 5 jours seulement avant la réunion prévue, en particulier dans la mesure où la

⁵² Requête n°8440/78, Chrétiens contre le racisme et le fascisme c. Royaume Uni, D&R21 (1989), page 150.

⁵³ Requête n°8440/78, Chrétiens contre le racisme et le fascisme c. Royaume Uni, D&R21 (1989), page 150.

⁵⁴ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, 2^{ème} édition, paragraphe 4.1.

⁵⁵ Avis conjoint n° 592/2010 de la Commission de Venise et de l'OSCE-BIDDH relatif à la Loi sur les réunions pacifiques de l'Ukraine du 19 octobre 2010 (CDL-AD(2010)033), paragraphes 28 et 46

présente Loi ne garantit nullement que les appels interjetés contre de telles décisions sont examinés rapidement par des organes judiciaires avant la date supposée de l'événement.

81. Conformément à l'article 6 de la Loi, les autorités ont apparemment toute latitude pour interdire des événements sur la base de la date ; de la durée ; du nombre de participants ; des conditions météorologiques et du paiement des services de sécurité fournis par les autorités internes, des frais médicaux et de frais nettoyage des lieux après le rassemblement de masse. Cette disposition est tellement générale que le pouvoir discrétionnaire des autorités pour décider de l'interdiction d'une réunion dépasse quasiment la capacité des organisateurs de prendre les mesures nécessaires pour la respecter.

82. L'article 6 devrait donc être supprimé dans la mesure où il est contraire au principe de la présomption en faveur de la tenue de réunions. L'interdiction d'une réunion devrait être une mesure de dernier ressort.⁵⁶ Conformément aux obligations positives de la République du Bélarus (*voir ci-dessus les paragraphes 33-35*) visant à faciliter la liberté de réunion, la législation devrait prévoir que les frais liés aux mesures visant à garantir la sécurité et la sûreté adéquates (y compris au contrôle de la circulation et de la foule) devraient être intégralement supportés par l'Etat. Ainsi qu'énoncé dans les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, l'État ne devrait pas percevoir le moindre montant supplémentaire au titre de la fourniture de services de police adéquats et appropriés⁵⁷. De plus, les organisateurs de réunions publiques non commerciales ne devraient pas être tenus de souscrire une assurance en responsabilité publique.⁵⁸

83. Il y a lieu de souligner que le coût des manifestations politiques est partie intégrante de la démocratie.

84. De plus, le pouvoir officiel de modifier l'heure et le lieu d'une manifestation doit être limité à d'éventuels changements mineurs qui ne sont justifiés que s'ils sont strictement adaptés et perturbent le moins possible la réunion. Ces changements doivent faire l'objet d'un contrôle judiciaire (par une cour un tribunal indépendant et impartial), la charge de la preuve incombant aux autorités⁵⁹. Des restrictions visant l'heure, le lieu et les modalités du rassemblement peuvent aussi être légitimement imposées pour préserver l'ordre public, mais la question du fonctionnement normal des transports et des organisations ne devrait pas être traitée séparément de celle des droits et libertés d'autrui et des motifs de sécurité publique. En cas de conflit entre des droits concurrents, les autorités devraient examiner les droits concernés de façon parallèle et accorder la priorité au droit de se réunir lorsque la liberté de réunion ne s'accompagne que d'une ingérence temporaire dans les droits d'autrui.

f. Appel d'une décision interdisant la tenue d'un rassemblement de masse (article 7)

85. L'article 7 prévoit la possibilité d'interjeter appel d'une décision interdisant une réunion devant les tribunaux judiciaires. Cette possibilité est bienvenue mais la procédure applicable doit être régie par la Loi. Selon les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise : « *Le droit à un recours effectif englobe le droit de contester sur le fond toute restriction ou interdiction visant une réunion. La possibilité d'exiger d'emblée un contrôle administratif pourrait réduire la charge de travail des tribunaux et contribuer à instaurer une relation plus constructive entre les autorités et le public. Cependant, si ce contrôle ne débouche pas sur un résultat satisfaisant aux yeux du demandeur, ce dernier doit pouvoir disposer d'un mécanisme d'appel devant un tribunal indépendant. Cet appel devrait être examiné rapidement afin que toute révision de la décision des autorités puisse être mise en*

⁵⁶ Avis conjoint n° 638/2011 de la Commission de Venise – BIDDH relatif au projet de loi sur les réunions pacifiques de l'Ukraine (CDL-AD(2011)031).

⁵⁷ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique , 2^{ème} édition, paragraphe 32

⁵⁸ *Id.* , paragraphes 32, 198.

⁵⁹ *Id.*, par 135.

*œuvre sans affecter davantage les droits du demandeur. Une décision définitive – ou du moins une injonction – devrait donc être rendue avant la date prévue de la réunion ».*⁶⁰

g. Préparatifs du rassemblement de masse (article 8)

86. L'article 8 dispose qu'avant de recevoir l'autorisation de tenir un rassemblement de masse « l'organisateur/les organisateurs ou autres particuliers n'ont pas le droit d'en annoncer la date, le lieu et l'heure sur le réseau informatique mondial Internet ou sur d'autres réseaux d'information, ni d'imprimer ou de diffuser des tracts, des affiches ou autres matériels aux fins du rassemblement ».

87. Ce qui précède constitue une ingérence dans la liberté de réunion mais également dans la liberté d'expression qui est protégée par l'article 19 du CCPR et par l'article 10 de la CEDH. La censure avant publication, ce qui semble être le cas en l'espèce, doit faire l'objet d'un examen rigoureux pour en déterminer la nécessité. Il est évident que le fait d'interdire des discussions jusqu'à ce qu'une autorisation formelle soit délivrée entrave la participation au rassemblement concerné.⁶¹ Les organisateurs et les particuliers ne devraient pas être dissuadés d'échanger sur leur volonté de tenir une assemblée aussi longtemps qu'ils ne prétendent pas faussement avoir reçu l'aval des autorités compétentes.

88. Le droit de discuter de la possibilité d'organiser une manifestation politique relève du discours politique de sorte que l'article 8 constitue une ingérence injustifiée dans la liberté d'expression et de parole. Cette interdiction préalable d'annoncer le rassemblement équivaut à un régime de censure. En cas d'annonce anticipée d'une réunion interdite par les autorités, les organisateurs peuvent affirmer que celle-ci a été annulée ou reportée et bénéficier d'une plus grande retombée médiatique, de sorte que la restriction prévue par l'article 8 a un effet contreproductif.

h. Lieu et heure du rassemblement de masse (Article 9)

89. Seules des restrictions imposées conformément à la loi, proportionnées et nécessaires dans une société démocratique peuvent être apportées à l'exercice du droit de réunion pacifique.⁶² Les restrictions ne sont légitimes que lorsque ces trois conditions préalables cumulatives sont respectées. Si des restrictions peuvent être apportées sur la base de motifs légitimes prévus par les instruments internationaux et régionaux pertinents de protection des droits de l'homme, ceux-ci ne peuvent être complétés par d'autres motifs énoncés par des dispositions de droit interne, ni interprétés librement par les autorités.⁶³

90. L'article 9 prévoit un large éventail de cas d'interdictions systématiques relatives au lieu et à l'heure d'un rassemblement. D'après les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise : « *L'application systématique des restrictions légales – par exemple l'interdiction de toute manifestation à certaines périodes ou dans certains lieux ou espaces publics se prêtant à la tenue de réunions – tend à être excessive et risque de ne pas passer le test de proportionnalité, dans la mesure où cette approche ne tient pas compte des circonstances spécifiques de l'espèce. Les dispositions législatives prévoyant que les réunions ne peuvent se tenir que dans certains lieux ou sur certains itinéraires (centraux ou éloignés) affectent gravement l'effet de communication associé à la liberté de réunion et devraient donc être considérées de prime abord comme une violation de ce droit.* »⁶⁴.

⁶⁰ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique , 2^{ème} édition, paragraphe 4.6.

⁶¹ Voir l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *The Observer et le Guardian c. Royaume Uni*, A 216 (1991).

⁶² Voir le paragraphe 11 de l'article 2 de la CEDH et l'article 21 du CCPR.

⁶³ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique , 2^{ème} édition, paragraphe 69.

⁶⁴ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique , 2^{ème} édition, paragraphe 43

91. En outre, d'après les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, les dispositions législatives de portée générale interdisant les réunions à des heures ou dans des lieux spécifiques exigent une justification plus détaillée que les restrictions visant une réunion particulière.⁶⁵ Toute restriction doit être justifiée par un besoin social urgent. De la même manière, l'article 21 du CCPR énonce que « *L'exercice... [du droit à la liberté de réunion pacifique]... ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui* ».

92. 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. Concernant le facteur temps, les Lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise énoncent que « *les réunions tenues dans des zones résidentielles ou pendant la nuit devraient être réglementées au cas par cas plutôt que d'être interdites en bloc* ». ⁶⁶ Par conséquent, l'interdiction systématique d'organiser des réunions la nuit (plus précisément, entre 22 heures et 8 heures) prévue par cet article est également disproportionnée au regard du but légitime fixé par l'article 21 du CCPR. Toute restriction visant l'heure et le lieu devrait répondre au critère de la proportionnalité dans chaque cas.⁶⁷ Le libellé devrait être modifié pour permettre davantage de souplesse et un examen au cas par cas des réunions, conformément au principe de proportionnalité.

93. L'organisateur d'une réunion est en droit de décider de l'endroit qui convient le mieux à sa tenue ; cela relève de l'essence même de la liberté de réunion.⁶⁸ Tous les lieux publics devraient être accessibles et disponibles aux fins de la tenue d'une réunion.⁶⁹ Les autorités locales devraient ne devraient pas être habilitées à décider des lieux susceptibles d'accueillir des réunions, comme c'est actuellement le cas en vertu du paragraphe 5 de l'article 6 de la Loi. Elles ne devraient pas non plus être investies du droit d'interdire des réunions sur certains sites. Cette restriction de portée générale devrait être supprimée et la question régie par la Loi de manière plus sélective. Seuls les abords d'installations dangereuses faisant peser une menace sur la vie ou la sécurité sont susceptibles de faire l'objet de restrictions légitimes, pourvu qu'ils ne soient en général pas accessibles à la population. Si les abords d'une installation dangereuse sont accessibles à la population, il n'y a pas de raison d'interdire qu'une réunion s'y déroule⁷⁰.

94. De plus, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH confirment la possibilité pour un organisateur d'utiliser un espace privé ou loué, potentiellement accessible à tous.⁷¹ Il est recommandé de supprimer l'interdiction générale d'organiser des réunions à proximité de la résidence officielle du Président de la République du Bélarus, de l'Assemblée nationale et autres institutions énumérées à l'article 9 de la Loi, et de laisser aux autorités compétentes la

⁶⁵ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique , 2^{ème} édition, paragraphe 102.

⁶⁶ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique , 2^{ème} édition, paragraphe 43

⁶⁷ Avis conjoint de la Commission de Venise-BIDDH n°597/2010 relative à la Loi sur les réunions publiques de la République de Serbie (CDL-AD(2010)031).

⁶⁸ Avis conjoint n°597/2010 de la Commission de Venise- BIDDH relatif aux réunions publiques de la République de Serbie (CDL-AD(2010)031); voir également l'Avis conjoint n°592/1010 de la Commission de Venise-BIDDH relatif au projet de loi sur les réunions de l'Ukraine (CDL-AD(2010)033).

⁶⁹ Avis conjoint de la Commission de Venise-BIDDH n° 597 /2010 relatif à la loi sur les réunions publiques de la République de Serbie (CDL-AD(2010)031).

⁷⁰ Avis conjoint n° 487/2008 de la Commission de Venise-BIDDH (CDL-AD(2008)025) la loi de la République kirghize sur le droit des citoyens de se réunir de manière pacifique, sans armes, de se rassembler et de manifester librement, paragraphe 24.

⁷¹ Avis conjoint intérimaire de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise n° 596/2010 relatif au projet de loi sur les réunions publiques de l'Arménie (CDL-AD(2010)049).

gestion de la sécurité⁷². Le lieu d'une réunion, ses objectifs et sa date sont des aspects essentiels de la liberté et les sites mentionnés ont une importance du point de vue de la tenue de réunions pacifiques dépourvues d'effet perturbateur : l'objectif premier d'une réunion est de faire passer un message et en général, les institutions publiques comme le Parlement et le bureau du Président en sont les destinataires.

95. Le dernier paragraphe de cet article interdit le déroulement simultané de plusieurs rassemblements dans un même lieu ou empruntant le même itinéraire. D'après les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise : « *Lorsque deux ou plusieurs réunions notifiées mais n'ayant aucun rapport sont prévues au même endroit et à la même heure, il convient de faciliter leur tenue dans toute la mesure du possible. L'interdiction d'une réunion publique au seul motif qu'elle doit se tenir au même endroit et à la même heure qu'une autre a toutes les chances d'apparaître disproportionnée si les deux événements peuvent raisonnablement coexister.* »⁷³ Lorsque la seconde réunion est une contre-manifestation, le lieu et l'heure de son déroulement ne peuvent être modifiés que s'il y a des raisons de croire qu'un affrontement entre les participants aux deux réunions est susceptible de se produire et que les effectifs de la police ne sont pas suffisants pour les maîtriser. En effet, les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise énoncent que « *La tenue simultanée de chaque réunion « à portée de vue et d'ouïe » de sa cible devrait être facilitée pour autant qu'elle ne gêne pas physiquement la tenue de l'autre* »⁷⁴.

96. Enfin, le paragraphe 4 de l'article 9, en vertu duquel les lieux de rassemblements publics et le métro, les chemins de fer, les installations de transport maritime et aérien susceptibles d'être utilisés par les participants à des rassemblements de masse peuvent être équipés de dispositifs de vidéo-surveillance et autres équipements, appelle des observations supplémentaires.

97. La surveillance doit être compatible avec les normes relatives aux droits de l'homme, notamment l'article 17 du CCPR et l'article 8 de la CEDH. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a indiqué que la vie privée était une notion large renvoyant à la sphère de la vie d'une personne dans laquelle il ou elle pouvait exprimer son identité.⁷⁵ La Commission de Venise a souligné que dans les lieux publics, les individus devaient s'attendre à ce que leur droit à la vie privée soit moins protégé, ce qui ne signifiait pas pour autant qu'ils renonçaient à ce droit fondamental.⁷⁶

98. La Commission de Venise a souligné que les particuliers devaient être prévenus qu'ils étaient surveillés dans les lieux publics et qu'à défaut, le système de surveillance devait être apparent. Cette surveillance appelle un contrôle supplémentaire en temps de répression politique.⁷⁷ Les personnes surveillées devraient disposer d'un recours effectif lorsqu'elles estiment que leurs droits ont été violés et être aussi informées de ce recours et des moyens dont elles disposent pour l'exercer. Les données personnelles résultant de la vidéosurveillance devraient être recueillies et traitées équitablement et légalement.⁷⁸

99. La surveillance prévue par l'article 9 est renforcée par l'article 11 de la Loi qui permet aux autorités de « prendre des photographies et de procéder à des enregistrements audio et vidéo des participants aux rassemblements de masse ». Cela va au-delà de la simple installation de systèmes vidéo dans les lieux publics et ouvre la voie au harcèlement individuel, ce qui excède de loin toute restriction justifiable ou légitime compatible avec le

⁷² Avis conjoint de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise relatif à la loi de la République kirghize sur le droit des citoyens de se réunir de manière pacifique, sans armes, de se rassembler et de manifester librement.

⁷³ Id, par 4.3

⁷⁴ Id, par 123.

⁷⁵ Voir l'opinion dissidente dans l'affaire Coeriel et Aurik c. Pays-Bas, Comité des droits de l'homme, a communication n°453/91.

⁷⁶ Avis n° 404/2006 de la Commission de Venise sur la Vidéo surveillance dans les Lieux publics par les autorités publiques et la protection des droits de l'homme (CDL-AD(2007)014), paragraphe 79.

⁷⁷ Voir COMMDH042(2011), Communiqué de presse sur la répression croissante au Bélarus.

⁷⁸ Avis n° 404/2006 de la Commission de Venise sur la Vi déo surveillance dans les lieux publics et par les autorités publiques et la protection des droits de l'homme (CDL-AD(2007)014).

droit international. Ce qui précède est non seulement dissuasif pour les manifestants mais également pour la prise de parole politique qui est une condition essentielle de la démocratie dans tous les pays.

i. Procédure relative à l'organisation d'un rassemblement de masse (Article 10)

100. Le paragraphe premier de l'article 10 dispose que les discours des participants doivent « avoir lieu à certains moments, dans un lieu déterminé et correspondre aux objectifs énoncés mentionnés dans la demande ». Cette disposition implique une forme de censure du message que les participants cherchent à émettre et peut donc s'apparenter à une restriction de la liberté d'expression, régie par l'article 19 du CCPR et l'article 10 de la CEDH, message qui est un élément essentiel de la liberté de réunion.

101. Le paragraphe 2 de l'article 10 dispose que « les rassemblements de masse sont interdits si leur objectif est de diffuser de la propagande ou de mener des activités extrémistes. » S'agissant de ces dispositions de loi, il importe de mentionner que les événements visant à lancer publiquement des appels à la guerre, à inciter à la haine raciale, ethnique, religieuse ou contre d'autres groupes, ou à d'autres fins manifestement belliqueuses, seraient considérés illégaux et que leur interdiction serait justifiée au regard de la nécessité de concilier la liberté de réunion et les autres droits de l'homme, notamment l'interdiction de la discrimination.

102. Il reste que la frontière est très mince entre le degré de restriction nécessaire à la préservation des autres droits de l'homme et l'ingérence dans la liberté de réunion. Le critère déterminant est la présence d'un élément de violence. Les Lignes directrices de l'OSCE-BIDDH et de la Commission de Venise prévoient que « le critère essentiel doit être l'existence d'une menace imminente de violence »⁷⁹. Par conséquent, les appels au renversement violent de l'ordre constitutionnel seraient considérés contraires à la démocratie et comme justifiant l'interdiction d'une réunion, tandis que l'expression d'une opinion appelant à la modification de l'ordre constitutionnel par des moyens non violents mériterait la protection étendue par loi à la libre expression. Pour être compatible avec les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, la Loi devrait se référer à la condition relative à « l'élément de violence ».

103. Le paragraphe 3 de l'article 10 prévoit également l'obligation des organisateurs de « veiller au respect des conditions et procédures relatives à la tenue d'un rassemblement de masse, à la sûreté de la population ... » et « de procéder au paiement ... des services de maintien de l'ordre et des frais liés à la prestation de services médicaux et au nettoyage du site ... ». Cette disposition met à la charge des organisateurs un fardeau excessif. Les frais liés aux mesures visant à garantir la sécurité et la sûreté adéquates d'une part, et à la prestation de services médicaux d'autre part, devraient être intégralement supportés par l'Etat. Les autorités de l'Etat ne devraient pas imposer de charge financière supplémentaire afférant à la prestation de services de police et de maintien de l'ordre adéquats et appropriés, et à la prestation de services médicaux et de nettoyage. C'est l'objet même de la fiscalité que de financer la mise en œuvre par les organes chargés de faire respecter la loi de leurs obligations et aucun frais direct ou supplémentaire ne devrait en résulter pour les citoyens. La responsabilité du nettoyage après la tenue d'une réunion publique incombe aux autorités municipales. Le nettoyage courant de l'espace public ayant accueilli la réunion ne devrait pas incomber aux organisateurs. Une telle obligation ne serait justifiée que si une quantité excessive de déchets était accumulée ou que d'autres dégâts étaient provoqués en raison de circonstances particulières.

104. Le paragraphe 7 de l'article 10 autorise les autorités exécutives et administratives locales à « régler plus avant la procédure relative à l'organisation d'événements de masse ». Cette disposition n'est pas conforme à l'article 21 du CCPR et à l'article 11 de la

⁷⁹ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, 2^{ème} édition, paragraphe 95.

CEDH dans la mesure où *“Toute restriction imposée doit être légalement fondée et conforme à la Convention européenne des droits de l’homme et aux autres instruments internationaux pertinents.. ...”*⁸⁰

105. Prise dans son ensemble, la procédure relative à la tenue d’événements de masse énoncée à l’article 10 a un effet dissuasif sur l’organisation de tels rassemblements au lieu de les encourager sur la base de la présomption en faveur de la tenue de réunions. Dans cet article, la « liberté » d’organiser une réunion est passée sous silence. Tout ou presque doit être organisé dans le respect de règles strictes : “heure précise”, “lieu désigné”, présence et obligation des organisateurs qui sont tenus de prendre des mesures visant au respect de la loi et de supporter les frais liés au rassemblement. Toutes ces dispositions devraient être modifiées sur la base des trois principes susmentionnés, à savoir la présomption en faveur de la tenue de réunions, le devoir de l’Etat de protéger les réunions pacifiques et le principe de proportionnalité.

j. Respect de l’ordre public (Article 11)

106. L’article 11 de la Loi sur les rassemblements de masse impose non seulement des obligations aux organisateurs mais également à ceux qui y participent. Cette disposition contient une longue liste de conditions, parmi lesquelles : ne pas « gêner les transports et la circulation des piétons », ne pas porter d’insignes ou d’armes, ne pas être en état d’ébriété ou ne pas vendre de boissons alcoolisées. A ce propos, il convient de souligner une fois encore que c’est à l’Etat qu’il revient en premier lieu de garantir la liberté de réunion pacifique. Des mesures devraient être prises contre les seules personnes qui violent l’ordre public, prononcent des discours haineux ou appellent à la violence et non contre l’ensemble des participants à une réunion.⁸¹

107. Un certain nombre de restrictions énoncées par l’article 11 ne sont en outre ni légitimes ni justifiables. Ainsi, en vertu de cet article, une réunion ne doit pas « gêner les transports et la circulation des piétons ». Or il y a lieu de souligner que les réunions publiques entravent toujours dans une certaine mesure le trafic ou la libre circulation, ce qui doit être admis, à moins que la sécurité nationale, l’ordre public ou la sécurité d’autrui ne soient affectés de manière disproportionnée. Le droit à la liberté de réunion est si important qu’un simple inconvénient ne suffit pas à justifier le déplacement ou l’interdiction d’une réunion. En effet, de telles mesures ne devraient être prises qu’en cas d’ingérence abusive ou excessive⁸².

108. L’article 11 dispose en outre que les particuliers ne peuvent pas protéger le secret de leur identité en portant des masques. Cette interdiction est contraire au droit à la liberté d’expression ainsi qu’au droit à l’identité personnelle qui sont protégés par l’article 17 du CCPR et l’article 8 de la CEDH, respectivement. Ainsi qu’énoncé dans les Lignes directrices de l’OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise : *« Le port d’un masque à des fins expressives lors d’une réunion pacifique ne devrait pas être interdit tant que le masque (ou le costume) n’est pas revêtu dans le but d’empêcher l’identification d’une personne dont la conduite constitue un motif probable d’arrestation et tant que le port du masque ne crée pas un danger clair et présent d’une conduite illicite imminente »*.⁸³

109. De plus, les dispositions selon lesquelles les agents chargés de faire respecter la loi peuvent limiter le nombre de participants à une réunion eu égard à la capacité d’accueil d’un site, un élément d’appréciation plutôt subjectif, ne sont pas admissibles au regard des normes internationales. En outre, des mesures telles que les fouilles corporelles, la

⁸⁰ Id, paragraphe 2.3

⁸¹ Voir l’avis conjoint du BIDDH et de la Commission de Venise n°597/2010 sur la Loi sur les réunions publiques de la République de Serbie (CDL-AD(2010)031).

⁸² Lignes directrices de l’OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, 2^{ème} édition, paragraphe 80; ODIHR-VC Joint Opinion n°556/2009, (CDL-AD(2009)052), on the Order of Organizing and Conducting Peaceful Events of Ukraine, par. 51

⁸³ Lignes directrices de l’OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, 2^{ème} édition, paragraphe 98

vérification d'objets détenus par les participants et l'exclusion du site de la réunion ne devraient être autorisées que si elles s'avèrent nécessaires pour éviter de graves troubles. Le libellé de la loi n'impose aucune limite aux prérogatives des autorités chargées de les mettre en œuvre. Elles ne devraient pas être appliquées sans information préalable des organisateurs et sans ordonnance d'un tribunal consécutive à l'examen de leur légalité au regard des circonstances de l'espèce et sans que leur nécessité ait été établie, le fardeau de la preuve incombant aux autorités.

110. Le paragraphe 2 de l'article 11 interdit en outre l'installation de « tentes et autres structures temporaires ». La question de savoir si des tentes peuvent ou non être installées devrait être appréciée au cas par cas dans la mesure où les tentes et autres structures peuvent faire partie du message diffusé. La construction d'installations temporaires ne devrait pas aboutir à des restrictions injustifiées de la liberté de réunion pacifique pour une longue période, en particulier si elle ne gêne pas les activités courantes de manière significative. Quoi qu'il en soit, la disposition générale qui figure actuellement dans la Loi devrait être abrogée.

111. Le dernier paragraphe de l'article 11 dispose que « la procédure d'organisation de la relation entre les organes chargés de faire respecter la loi, les organisateurs de rassemblements de masse et les représentants des communautés dont le devoir est de maintenir l'ordre public et d'assurer la sécurité publique pendant les rassemblements de masse sont déterminées par le Conseil des Ministres de la République du Bélarus ». Cette disposition peut être utile, mais on ne voit pas bien comment elle est appliquée dans la pratique. Comme l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise l'ont souligné dans leur Lignes directrices : *assurer la communication (entre les organisateurs et les autorités) peut être important pour réduire les risques de troubles à l'ordre public et, en effet, la nécessité d'une intervention des autorités*⁸⁴. Cela étant, la création de telles voies de communication ne devrait jamais être utilisée de telle sorte que l'exercice du droit à la liberté de réunion soit compromis – ce qui serait le cas en donnant aux autorités les moyens d'imposer des conditions (sans respecter les procédures officielles établies par la Loi).

k. Dispersion d'un rassemblement de masse (Article 12)

112. L'article 12 prévoit la possibilité de disperser une réunion de masse. La possibilité de disperser une réunion pacifique devrait être une mesure de dernier ressort. Tant que les réunions sont pacifiques, elles doivent être facilitées par les autorités. De plus, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont affirmé, dans d'autres contextes, que la dispersion ne devrait intervenir que lorsque les agents chargés de faire respecter la loi ont pris toutes les mesures raisonnables pour faciliter et protéger la réunion contre des dommages et en cas de menace imminente de violence.⁸⁵ Les réunions devraient être régies par les règles préventives prévues par les directives internes à l'intention de la police. La législation devrait exiger l'élaboration de telles directives⁸⁶. Le non-respect de la condition relative à la notification ne devrait pas être un motif de dispersion d'une réunion, même s'il peut raisonnablement constituer un motif de sanction ultérieure.

113. La législation devrait également clairement distinguer entre les manifestants violents, les manifestants non violents et ceux qui commettent des actes illégaux. Autrement dit, une réunion ne devrait pas être dispersée à raison des actes commis par un seul groupe de personnes. En effet, les Lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise

⁸⁴ Id., paragraphe 152

⁸⁵ Avis n° 532/2009 de la Commission de Venise relatif au projet de loi sur les réunions, rassemblements et manifestations de la Bulgarie (CDL-AD(2009)035); Avis conjoint n°597/2010 du BIDDH et de la Commission de Venise relatif à la Loi sur les réunions publique de la République de Serbie (CDL-AD(2010)031); Avis conjoint n° 574/2010 relatif à la Loi sur les réunions publiques du canton de Sarajevo (CDL-AD(2010)016). Voir également Manfred Nowak, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Engel 1993, page 382.

⁸⁶ Voir l'avis conjoint n° 556/2009 du BIDDH et de la Commission de Venise relatif à l'organisation et au déroulement d'événements pacifiques de l'Ukraine (CDL-AD(2009)052), paragraphe 66.

énoncent clairement qu'une réunion ne devrait pas être dispersée parce que des petits groupes de participants agissent de manière violente. Dans de tels cas, les mesures prises devraient viser les intéressés (voir également la section ci-dessous relative à la Responsabilité et à l'indemnisation). De la même manière, si des *agents provocateurs* s'immiscent dans une réunion pacifique, les autorités doivent prendre les mesures appropriées pour les exfiltrer au lieu de déclarer la réunion illégale. Ainsi qu'indiqué ci-dessus, le fait de ne pas demander l'autorisation de tenir une réunion ou de ne pas suivre la procédure voulue ne devrait pas, en soi, justifier la dispersion d'une réunion.

I. Responsabilité des organisateurs et des participants, et indemnisation (Articles 15 et 16)

114. D'après les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH – Commission de Venise : « *Les organisateurs des réunions ne devraient pas être considérés comme ayant failli à leur responsabilité dès lors qu'ils ont déployé des efforts raisonnables en ce sens. Ils ne devraient pas être tenus responsables des actes de participants individuels ou bien de non-participants ou d'agents provocateurs*⁸⁷. De la même manière, les organisateurs ne devraient pas être tenus responsables des actes commis par un participant. En revanche, la responsabilité individuelle de tout participant auteur d'une infraction ou ne suivant pas les directives légales émanant des agents chargés de faire respecter la loi devrait être engagée.

115. L'article 15 dispose, en des termes généraux et vagues, que la responsabilité de ceux qui violent la procédure relative à l'organisation et/ou à la tenue d'une réunion est régie par les « lois de la République du Bélarus ». La clause de responsabilité figurant dans l'article 15 est trop générale. De plus, si cette disposition concerne apparemment les organisateurs de réunions et de ceux qui y participent, on ne voit pas bien si elle s'applique également aux fonctionnaires qui travaillent pour les organes chargés de faire respecter la loi et les organes exécutifs locaux. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont recommandé que la responsabilité encourue en cas de non-respect de ces lois – examinées dans le présent document – soit clairement établie, qu'une peine maximale soit expressément prévue et que dans tous les cas, les sanctions prévues soient strictement proportionnées à la nature de la violation.⁸⁸ Cette responsabilité devrait être clairement et minutieusement établie par la présente Loi, dans le respect des normes internationales et européennes pertinentes.

116. De plus, l'article 15 n'indique pas si la responsabilité individuelle n'est engagée que pour les infractions personnellement commises par un particulier. A ce jour, les organisateurs ne sont pas expressément exonérés de toute responsabilité s'ils ne s'acquittent pas de leurs obligations alors qu'ils ont déployés tous les efforts raisonnables à cette fin, ou pour les actes illégaux et les comportements répréhensibles de participants ou de tiers. Compte tenu de sa formulation générale, l'article 15 pourrait en réalité être interprété comme instituant le type de responsabilité le plus large possible dans la mesure où il ne fait pas de distinction entre les manifestants pacifiques et violents. En outre, les autorités ne sont pas tenues de distinguer entre les participants pacifiques et ceux qui commettent effectivement des actes violents ou des dommages aux biens; il en résulte que les organisateurs peuvent très bien être poursuivis pour des infractions commises par autrui en l'absence d'éléments de preuve solide attestant leur participation à ces violations⁸⁹.

117. Le paragraphe 2 de l'article 15 fait peser une grave menace de dissolution sur les partis politiques, les syndicats et « autres organisations » lorsque leur représentants attirés n'assurent pas "l'organisation et (ou) la tenue appropriés du rassemblement, de la réunion, du défilé de rue, de la manifestation et du piquet de grève ayant causé des dommages ou

⁸⁷ Id, par 5.7

⁸⁸ Avis conjoint n° 592/2010 du BIDDH et de la Commission de Venise sur la Loi sur les réunions pacifiques de l'Ukraine (CDL-AD(2010)033), paragraphe 46.

⁸⁹ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, 2^{ème} édition, paragraphe 111; Cour européenne des droits de l'homme, *Ezelin c. France*, requête n° 11800/85, paragraphe 53.

porté gravement atteinte aux droits et intérêts légitimes d'autrui, d'organisations, de l'Etat ou à l'intérêt public [...]". Une simple violation de la présente Loi – y compris une violation mineure ou « d'ordre technique » - va jusqu'à exposer l'organisation concernée à la dissolution. Cette disposition est excessive, disproportionnée et par conséquent contraire au droit international et aux normes internationales. La dissolution de partis politiques ou autres organisations est la sanction la plus grave possible et ne devrait être appliquée que si elle est proportionnée et nécessaire dans une société démocratique. La dissolution ne devrait au contraire être utilisée qu'en dernier ressort et sur la base d'une procédure juridictionnelle assortie de garanties adéquates d'une procédure équitable⁹⁰. La dissolution forcée d'une organisation non gouvernementale ne devrait intervenir qu'en cas de faillite, d'inactivité prolongée ou de faute grave⁹¹, c'est-à-dire en cas d'activités incompatibles menées en connaissance de cause, par exemple, la violation exceptionnelle d'une loi leur étant spécifiquement applicable. Le paragraphe 2 de l'article 15 ne reprend aucune de ces conditions. Pour se conformer que le droit à la liberté d'association prévu par l'article 22 du CCPR soit respecté, il est recommandé d'abroger cette disposition et d'adopter une définition stricte de la responsabilité autorisant seulement l'application de sanctions proportionnées pour manquement à des obligations interprétées comme il se doit.

118. L'article 16 de la présente Loi dispose que les dommages « causés par les organisateurs du rassemblement de masse et ses participants à l'Etat, à autrui et aux organisations, donnent lieu à indemnisation conformément à la législation de la République du Bélarus ». Cette disposition est trop large et ouvre la voie à des abus dans la mesure où l'obligation d'indemnisation ne semble pas limitée aux cas de dommages causés intentionnellement ou par négligence et où elle ne s'applique pas à la personne ayant effectivement causé le dommage.

119. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sont disposés à apporter l'aide nécessaire aux autorités bélarussiennes pour modifier la présente Loi.

⁹⁰Voir les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, publiées en 2011, paragraphe 17 et les Notes interprétatives, paragraphes 51 et 52.

⁹¹Pour un exemple de pratique dans ce domaine, voir la Recommandation du Conseil de l'Europe sur le statut juridique des organisations non gouvernementales - CM/Rec(2007)14 – adoptée par le Comité des Ministres le 10 octobre 2007, paragraphes 44 et 74