



"Manifestation étudiante contre la réforme du système éducatif,
Barcelone , Espagne, 6 février 2013."
par Albert Macias

ESPAGNE

PRESENTATION

Le présent rapport pays fait partie d'une étude plus large sur **La liberté de réunion dans la région Euro-Méditerranéenne** à l'heure actuelle, présentée en deux parties : **Première Partie – Cadre légal**, et **Deuxième Partie : Pratique de la liberté de réunion**. La Première partie a été publiée en novembre 2013, et la Deuxième partie le sera en 2014.

L'étude régional complète sur **La liberté de réunion dans la région Euro-Méditerranéenne est consultable [ici](#)**. Elle présente les normes internationales qui protègent ce droit fondamental, et analyse ensuite les cadres législatifs et leur conformité aux normes internationales des droits de l'Homme dans 13 pays de la Méditerranée et de l'Union Européenne : l'UE comme région, l'Espagne, le Royaume-Uni, l'Algérie, l'Egypte, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, la Palestine, la Syrie, la Tunisie et la Turquie.

Afin d'évaluer les législations nationales à l'aune des normes internationales et les implications pratiques de dispositions légales concernant la liberté de réunion, des indicateurs objectifs ont été utilisés comme référence tout au long de ce rapport, associés à une approche sensible au genre, afin de déceler si- les femmes jouissent de la liberté de réunion dans la même mesure que les hommes, ou si elles sont plus spécifiquement affectées par les restrictions.

La présente étude se fonde sur un processus de consultation et de participation impliquant les membres du Réseau Euro-Méditerranéen des Droits de l'Homme (REMDH), qui regroupe 80 organisations et institutions de défense des droits de l'Homme basées dans 30 pays, ainsi que des membres à titre individuel. Elle reflète donc les efforts d'un chercheur ou d'une chercheuse recruté dans le pays étudié, assistés par les membres du Groupe de Travail du REMDH sur la Liberté d'association, de réunion et de circulation, et la contribution active d'autres organisations de société civile et d'experts.

En conséquence, l'objectif de ce rapport régional est d'offrir aux défenseurs des droits de l'Homme et organisations de la société civile, aux organisations internationales et aux institutions étatiques, une analyse qui leur permette d'évaluer les politiques nationales de leur pays et de les comparer à celles d'autres pays et aux conventions internationales, afin de plaider pour les réformes pertinentes et contribuer à améliorer la situation de la liberté de réunion dans les pays de la zone euro-méditerranéenne.

Introduction

Il y a deux ans, dans le contexte de la crise économique qui a éclaté en 2008 et qui n'a fait que se renforcer depuis, le mouvement des *indignados* (les indignés) a décidé d'occuper les places des villes espagnoles, afin d'exiger une « réelle démocratie ». Ils déploraient le manque de légitimité du système politique actuel, ainsi que le discrédit de la classe dirigeante. Depuis lors, les statistiques socioéconomiques ont montré que ce qui avait émergé comme une crise économique causée par l'éclatement d'une énorme bulle immobilière s'était transformée avec les années en une crise sociale, politique, institutionnelle et territoriale : le taux de chômage espagnol a atteint le nouveau record de 27 % au premier trimestre de 2013, avec un taux de chômage des jeunes alarmant de 57 %.¹ En outre, depuis le début de la crise immobilière, plus de 350 000 familles ont été expulsées de leur foyer dans le pays.² Dans ce contexte, les soulèvements sociaux prennent de l'ampleur en raison du mécontentement de la population quant aux coupes budgétaires dans les services d'aide sociale et d'une succession interminable de scandales politiques impliquant les principales institutions de l'État. Il convient de noter que les soulèvements sociaux qui découlent des mesures d'austérité se propagent en Europe, alors que les taux de chômage atteignent des niveaux sans précédent dans l'UE. Les demandes des citoyens du sud de l'Europe sont aujourd'hui massivement reprises dans les autres pays du vieux continent.

Rien qu'entre janvier et octobre 2012, 36 232 manifestations ont été organisées en Espagne, un nombre presque deux fois plus élevé qu'en 2011.³ Alors que cette tendance n'est pas près de se renverser, des manifestants et des mouvements pacifiques, tels que la Plateforme des victimes de crédits hypothécaires (PAH), subissent différentes formes de restrictions de leur droit à la liberté de réunion, les sanctions administratives étant la pratique la plus répandue. Par ailleurs, au moment de la rédaction de ce rapport, le ministre de la justice promeut un projet de loi dont l'objectif est de réformer le Code pénal. Ce texte comprend des sanctions plus strictes et de nouvelles infractions, en vue de criminaliser les actions pacifiques de protestation.⁴ Parmi les réformes envisagées, le gouvernement propose d'élargir le champ d'application de l'article 550 du Code pénal (agression envers les autorités), afin de pénaliser tous les actes de désobéissance, y compris les comportements de résistance non violente. La nouvelle disposition visant à criminaliser la diffusion de messages ou de slogans qui peuvent inciter au crime ou à des perturbations de l'ordre public constitue un autre aspect inquiétant de cette réforme. Le ministre de la justice a expliqué que cette disposition avait pour but de mettre un terme aux appels aux manifestations « violentes » publiés sur Internet et les réseaux sociaux.

1 Chiffres extraits de l'Étude sur l'emploi en Espagne (Encuesta Población Activa) réalisée chaque trimestre par l'Institut national de statistiques (INE), disponible à l'adresse : http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/e308_mnu&file=inebase&L=1.

2 Voir BBC, *European court rules against Spanish eviction laws*, 14 mars 2013, disponible à l'adresse : <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-21789650>.

3 Voir Público, *2012, El año en que la crisis empujó a los ciudadanos a la calle*, 12 janvier 2013, disponible à l'adresse : <http://www.publico.es/espana/448791/2012-el-ano-en-que-la-crisis-empujo-a-los-ciudadanos-a-la-calle>.

4 Voir pp. 92-96 du projet de loi, disponible en espagnol à l'adresse : <http://www.juecesdemocracia.es/ActualidadMJU/2012/Anteproyecto%20de%20reforma%20de%20CP%202012.pdf>; pour une analyse fouillée de la criminalisation de la protestation sociale par le biais de la réforme prévue : <http://ris.hrahead.org/areas-de-trabajo/Seguridad-y-derechos-humanos/analisis-juridicos/sydh-analisisdelanteproyectodereformadelcpilacriminalizaciondelaprotestasocialenelanteproyecto>.

Dans ce contexte d'inégalités sociales croissantes, la liberté de réunion revêt une importance cruciale et permet aux citoyens d'exprimer leurs demandes collectives en faveur du respect et de la promotion des droits individuels et collectifs. Le présent rapport, dont l'objet est d'examiner les lois ayant le plus grand impact sur l'exercice du droit de réunion à la lumière des normes et des bonnes pratiques internationales relatives aux droits de l'Homme, présente un intérêt majeur et est tout à fait pertinent⁵.

1. Cadre législatif général

La constitution espagnole a été rédigée et approuvée en 1978, en pleine transition démocratique, après une longue période de restrictions drastiques des libertés publiques, et en particulier de la liberté de réunion. En 1931, la constitution républicaine protégeait la liberté de réunion pacifique dans son article 38, mais elle a été suspendue en 1939 lorsque le putschiste Francisco Franco a pris le pouvoir sur l'ensemble de l'Espagne, mettant ainsi fin à quatre ans de guerre civile. Lors des 39 années de dictature qui ont suivi, la liberté de réunion a été abolie.

Depuis lors, la constitution espagnole de 1978 n'a pas été modifiée en ce qui concerne la liberté de réunion. Elle reconnaît le droit de réunion pacifique et sans armes, dont l'exercice ne requiert aucune autorisation préalable (article 21.1).

En outre, l'article 21.2 stipule que les « *rassemblements organisés dans des zones de passage* » et les « *manifestations* » devront faire l'objet d'une déclaration préalable et ne seront interdits que pour des raisons fondées relatives au maintien de l'ordre public et si elles présentent un danger pour la population ou des biens.

La loi organique n° 9/1983⁶, qui régit le droit de réunion (ci-après « loi relative au droit de réunion »), donne la définition suivante pour la notion de « rassemblement » : « *un rassemblement concerté et temporaire de plus de 20 personnes à des fins particulières* » (article 1.2)⁷.

La loi relative au droit de réunion ne couvre pas certains types de rassemblements : les réunions organisées par des individus dans leur habitation, les réunions entre parents ou amis

5 Aux fins du présent rapport, des entretiens et des consultations ont été réalisés en avril et mai 2013 avec : Jaume Asens, avocat, membre de l'Observatoire des droits économiques, sociaux et culturels (Observatori DESC) et de la Commission de l'Association du barreau de Barcelone pour la défense des droits individuels et du libre exercice de la profession juridique ; Gonzalo Boyé Tuset, avocat ; Andrés García Berrio, avocat, membre du Réseau de prévention et de dénonciation de la torture (Coordinadora per a la Prevenció i Denúncia de la Tortura) et membre de l'Observatoire du système pénal et des droits de l'Homme (OSPDH) ; Ana M.G., membre de la Commission juridique de 15-M (Madrid) et membre de l'Association libre des avocats (ALA) ; et Benet Salellas Vilar, avocat et militant.

6 Les lois organiques portent sur l'exercice des droits fondamentaux et des libertés publiques et régissent les statuts d'autonomie des communautés autonomes, le système électoral et d'autres questions prévues dans la constitution (article 81 de la constitution espagnole). Contrairement aux lois ordinaires, la procédure d'approbation est plus restrictive, dans la mesure où elle requiert une majorité absolue au parlement lors du vote final sur l'ensemble du projet de loi en question.

7 Pour plus d'informations sur la définition et les caractéristiques de la liberté de réunion en Espagne, voir par exemple le jugement de la Cour constitutionnelle n° 124/2005, 23 mai 2005.

organisées dans des locaux privés ou publics, les réunions organisées par des partis politiques, des syndicats, des organisations professionnelles, des organismes de charité et d'autres entités juridiques dans des espaces fermés, auxquelles ne peuvent participer que les membres ou les individus invités de façon nominative, ainsi que les réunions entre professionnels et clients. Les réunions organisées dans des locaux militaires sont réglementées par des lois spécifiques.

D'autres lois et réglementations, en particulier la loi organique 1/1992 sur la protection de la sécurité publique (loi sur la sécurité publique) qui réglemente les pouvoirs de la police et établit des sanctions administratives pour les comportements mettant en péril l'ordre public et la sécurité, ainsi que le Code pénal, comprennent des dispositions qui affectent directement l'exercice du droit de réunion.

Conformément à la loi organique 4/2000 sur les droits et les libertés des étrangers et leur intégration sociale en Espagne, les étrangers jouissent du droit de réunion dans les mêmes conditions que les citoyens espagnols (article 7)⁸.

2. Restrictions

La liberté de réunion peut être limitée pour des raisons de maintien de l'ordre public lorsque des personnes ou des biens sont en danger. La loi relative au droit de réunion précise que si les autorités estiment avoir de bonnes raisons de penser que l'ordre public pourrait être perturbé et que des personnes ou des biens pourraient être en danger, elles ont le droit d'« *interdire le rassemblement ou la manifestation ou, s'il y a lieu, de proposer un changement de date, d'endroit, de durée ou d'itinéraire* » (article 10). Cette formulation ne tient pas compte du principe de proportionnalité, dans la mesure où elle ne subordonne pas la mesure la plus stricte (interdiction) à celle la plus souple (modification des conditions). À cet égard, il convient de noter que la loi sur le droit de réunion ne précise pas explicitement que les mesures restrictives doivent être prises selon le principe de proportionnalité.⁹ La Cour constitutionnelle espagnole, établissant une présomption en faveur de la tenue des rassemblements et affirmant la nécessité que toute atteinte à la liberté de réunion repose sur des motifs fondés et irréfutables, a toutefois décidé que les autorités, avant de « *prendre la décision extrême d'interdire l'exercice de ce droit fondamental* », devaient proposer des changements appropriés, afin que le droit de réunion puisse s'exercer dans le respect des autres droits¹⁰.

La loi relative au droit de réunion prévoit à l'article 5 que les autorités puissent suspendre ou dissoudre des rassemblements ou des manifestations : 1) lorsqu'ils sont considérés comme

⁸ À l'origine, dans la loi telle qu'adoptée par le parlement, l'exercice de cette liberté n'était pas reconnu pour les étrangers sans permis de résidence, mais la Cour constitutionnelle a annulé cette disposition lors du jugement n° 236/2007.

⁹ Voir par exemple le jugement n° 301/2006 de la Cour constitutionnelle.

¹⁰ Ibid.

illégaux conformément aux lois pénales ; 2) lorsque des perturbations de l'ordre public mettent en danger des personnes ou des biens ; 3) lorsque des uniformes paramilitaires sont utilisés par les manifestants.

Conformément à la loi relative au droit de réunion, les rassemblements seront considérés comme illégaux si les lois pénales le prévoient. Cette définition est précisée à l'article 513 du Code pénal qui établit que les rassemblements et les manifestations qui sont organisés dans le but de commettre une infraction et ceux auxquels participent des individus portant des armes, des explosifs et d'autres objets tranchants ou dangereux seront considérés comme illégaux.

La Cour constitutionnelle considère que tout rassemblement cause naturellement des nuisances aux passants et perturbe la circulation routière. Par conséquent, ce n'est que lorsque la prestation de services essentiels à la sécurité des personnes et des biens (services médicaux, pompiers ou police) peut être perturbée que le maintien de l'ordre public pourra être légitimement avancé comme raison pour interférer avec la liberté de réunion¹¹.

3. Procédures

Les manifestations et les rassemblements organisés dans des zones de passage doivent être notifiés entre le 30^e et le 10^e jour calendrier précédant la date de l'événement. Un délai de 24 heures est prévu dans les cas où « *des motifs extraordinaires et sérieux justifient l'organisation d'un rassemblement dans l'urgence* » (article 8 de la loi relative au droit de réunion). Ce délai de 24 heures devait permettre l'organisation de rassemblements en cas d'*urgence*. La loi relative au droit de réunion exclut cependant la tenue de rassemblements *spontanés* lorsqu'il n'est pas possible de déposer un préavis, y compris un préavis plus court

Ce système de préavis ne permet donc pas l'exercice spontané du droit à la liberté de réunion pacifique dans le respect des normes internationales des droits de l'Homme.¹² Au contraire, tout exercice improvisé ou non prémédité de ce droit peut entraîner des sanctions sévères pour les organisateurs et les promoteurs, dans la mesure où la loi relative à la sécurité publique porte sur tous les rassemblements organisés sans préavis.

Dans ce contexte, les militants et les juristes estiment que la loi relative au droit de réunion doit être amendée, afin de réellement garantir l'exercice de la liberté de réunion en permettant l'organisation de rassemblements spontanés, sachant que l'utilisation accrue d'Internet et

11 Voir jugements n° 90/2006 et 59/1990 de la Cour constitutionnelle.

12 Voir Cour européenne des droits de l'Homme, *Bukta et al. vs Hongrie*, 17 juillet 2007, para. 36, Rapport du rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association, Conseil des droits de l'Homme, 20e session, A/HRC/20/27, para. 29 et OSCE/ODIHR *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2010, Varsovie, 2e édition, section A, para. 4.2.

des médias sociaux a multiplié les opportunités de mobilisation sociale et permis des réactions plus rapides, ainsi que l'émergence de mouvements sociaux tels que le mouvement 15-M (ou *indignados*).

Le préavis doit quant à lui comprendre les informations suivantes : les coordonnées des organisateurs, l'heure, le lieu, la date et l'itinéraire du rassemblement. En outre, les organisateurs doivent préciser les mesures de sécurité prévues pour l'événement ou celles demandées aux autorités (article 9.1. (e) de la loi relative au droit de réunion). Le fait de devoir préciser les mesures prises pour garantir l'ordre et la sécurité du rassemblement, sans examiner la situation au cas par cas, constitue un élément gênant si le caractère pacifique du rassemblement est supposé. Dans le cas où les organisateurs ne respecteraient pas cette condition, le rassemblement peut être interdit ou ils peuvent encourir des responsabilités administratives, voire pénales, dans la mesure où comme expliqué ci-dessous, conformément à la loi relative au droit de réunion, ils sont responsables du bon déroulement des rassemblements et manifestations.

Selon l'article 10 de la loi relative au droit de réunion, si les autorités gouvernementales estiment avoir des raisons fondées de craindre que le rassemblement perturbe l'ordre public et mette ainsi en danger des personnes ou des biens, elles doivent d'abord imposer des conditions sur la date, le lieu, l'heure ou l'itinéraire du rassemblement, comme expliqué ci-dessus, et si ce n'est pas possible, interdire le rassemblement.¹³ Les autorités doivent remettre leur décision argumentée 72 heures après la réception de la déclaration. Si les organisateurs ne sont pas d'accord avec les conditions imposées ou l'interdiction, un recours peut être introduit auprès du tribunal administratif compétent dans les 48 heures, et les organisateurs doivent envoyer une copie de leur requête dûment enregistrée aux autorités gouvernementales, afin qu'elles puissent remettre immédiatement l'intégralité du dossier au tribunal (article 11 de la loi relative au droit de réunion).

La Cour constitutionnelle a souligné que l'exigence d'introduire un préavis ne constituait pas une demande d'autorisation, mais bien une « *demande de prise de connaissance* » ou un avis permettant aux autorités d'adopter des mesures visant à faciliter le libre exercice du droit de réunion et la protection des autres droits.¹⁴ Néanmoins, des membres de mouvements sociaux et des organisations de la société civile se montrent critiques envers le cadre juridique actuel qui régleme l'exigence de préavis, car, premièrement, la loi ne devrait, selon eux, pas subordonner une liberté essentielle telle que la liberté de réunion à une déclaration préalable, dans la mesure où cela peut revenir à demander une autorisation,¹⁵ et deuxièmement, ils estiment qu'étant donné que la loi ne reconnaît pas clairement la présomption en faveur des rassemblements pacifiques,

13 L'avocat Jaume Asens fait remarquer également le rôle significatif des limitations relatives à l'utilisation de l'espace public prévues dans les ordonnances locales.

14 Voir le jugement de la Cour constitutionnelle n° 59/1990.

15 Comme l'a souligné Andrés García Berrio, « l'article 3 de la loi relative au droit de réunion établit clairement qu'aucun rassemblement n'est sujet à une autorisation préalable ; en conséquence, aucune restriction ne devrait être adoptée contre les rassemblements spontanés et, dans tous les cas, la responsabilité des organisateurs de rassemblements pacifiques devrait être étroitement limitée ».

ce cadre peut être utilisé pour imposer des contraintes abusives ou disproportionnées, ou pour élargir la responsabilité des organisateurs.

4. Protection

La loi relative au droit de réunion stipule que les autorités gouvernementales doivent protéger la liberté de réunion contre ceux qui tentent d'entraver, de perturber ou de saper l'exercice légitime de ce droit.¹⁶ En outre, en vertu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une déclaration préalable n'est requise que dans le but de permettre aux autorités compétentes de prendre des mesures appropriées pour faciliter l'exercice de la liberté de réunion et protéger les droits et les biens des non-participants¹⁷.

L'article 4 de la loi relative au droit de réunion prévoit toutefois que les organisateurs soient responsables du bon déroulement des manifestations et qu'à cette fin, ils doivent adopter des mesures appropriées (article 4.2). Par ailleurs, il se peut qu'ils doivent engager leur responsabilité individuelle pour les dégâts matériels causés à des tiers par des participants s'ils n'ont pas tenté de l'empêcher par tous les moyens raisonnables à leur disposition (article 4.3)¹⁸.

Attribuer la responsabilité de maintenir l'ordre aux organisateurs risque de rendre floues les limites de l'obligation première de l'État en vertu du droit international des droits de l'Homme, à savoir la protection de l'exercice pacifique de cette liberté en fournissant des services de police adéquats en cas d'incidents, notamment lorsque les organisateurs de l'événement ne peuvent pas raisonnablement prévoir ces incidents. Par conséquent, dans le cadre juridique actuel, les organisateurs de rassemblements pacifiques risquent de se voir imposer des contraintes trop importantes, dans la mesure où ils peuvent être tenus pour responsables dans le cas où un rassemblement dégènerait en des troubles de l'ordre public dus au comportement perturbateur de certains participants, de non-participants ou d'agents provocateurs (une notion parfois floue) qui ne respecteraient pas les conditions de l'organisation de l'événement.¹⁹ Certains militants et juristes mettent en garde contre l'effet dissuasif de ces dispositions dans la pratique en ce qui concerne l'exercice de la liberté de réunion.

16 Article 3.2 de la loi relative au droit de réunion.

17 Jugement de la Cour constitutionnelle n° 42/2000.

18 Concernant la responsabilité limitée des organisateurs, voir Rapport du rapporteur spécial de l'ONU sur le droit de réunion pacifique et d'association, Conseil des droits de l'Homme, 23e session, A/HRC/23/39 paras. 57 et 7 ; voir également OSCE/ODIHR *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2010, Varsovie, 2e édition, section B (notes explicatives), paras. 185-198.

19 Comme expliqué par la Cour européenne des droits de l'Homme lors du jugement de l'affaire *Ezelin vs France*, 26 avril 1991, para. 53, « [...] la liberté de participer à une réunion pacifique - en l'occurrence une manifestation non prohibée - revêt une telle importance qu'elle ne peut subir une quelconque limitation, même pour un avocat, dans la mesure où l'intéressé ne commet par lui-même, à cette occasion, aucun acte répréhensible ».

Recours à la force par les agents des forces de l'ordre

L'article 5.2 de la loi organique sur les forces et les corps nationaux de sécurité stipule que parmi les principes que les officiers de police doivent suivre dans leurs relations avec la communauté, les principes de congruence, d'opportunité et de proportionnalité doivent être observés lors de l'utilisation des moyens à leur disposition. Il est par ailleurs prévu que le recours aux armes se limite uniquement aux situations qui présentent un grave danger pour la vie et l'intégrité physique des officiers de police ou l'intégrité physique de tiers, ou aux circonstances qui présenteraient un grave danger pour la sécurité publique.

Il convient tout d'abord de souligner que chaque force de police dispose de ses propres réglementations : les forces de police nationales (Cuerpo Nacional de Policia), la garde civile (Guardia Civil), les forces de police régionales, telles que le Mossos d'Esquadra (en Catalogne), l'Ertzaintza (au Pays Basque), la Policía Foral (dans la Navarre), et la police locale au niveau municipal. Dans cette configuration, les règles et les réglementations régissant le maintien de l'ordre lors des rassemblements, y compris le recours à la force et à des équipements spéciaux lors des opérations de gestion de la foule, sont reprises dans les manuels des forces de police, des protocoles et des circulaires, notamment ceux relatifs aux tâches des officiers de police anti-émeute qui ne sont pas toujours accessibles au public. En outre, ces règles ne sont pas systématiquement compilées au sein d'un seul règlement et la précision des réglementations relatives à l'usage des armes est remise en question. Le Comité européen pour la prévention de la torture l'a en effet souligné lors de sa dernière visite en Espagne, en référence aux forces de police catalanes et à l'utilisation alarmante d'armes pouvant tirer des projectiles^{20, 21}

En bref, le cadre réglementaire actuel du recours à la force lors de rassemblements et de manifestations n'est pas assez clair, accessible et systématique ; en conséquence, des organisations de la société civile et des partis politiques estiment qu'il est urgent de définir des normes et des procédures communes régies *par la loi*. Actuellement, le cadre prévu pour les opérations de police lors des rassemblements ne tient pas compte du principe de la certitude juridique, ce qui fait naître de sérieux doutes quant à l'existence d'un système doté de garanties adéquates et efficaces contre les pratiques arbitraires ou abusives, à savoir le recours excessif à la force pouvant causer des blessures ou même la mort.²²

20 Rien qu'entre 2009 et 2012, sept personnes auraient perdu un œil en Catalogne en raison de l'impact de balles en plastique tirées par la police lors de rassemblements (chiffres tirés du rapport 2013 de l'association « Stop bales de goma », disponible en espagnol à l'adresse : http://stopbalesdegoma.org/wp-content/uploads/2013/07/informe-SBG2013_ES.pdf).

21 Rapport rédigé pour le gouvernement espagnol sur la visite en Espagne du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 31 mai au 12 juin 2011, Strasbourg, 30 avril 2013, CPT/Inf (2013) 6, para. 107, disponible à l'adresse : <http://www.cpt.coe.int/documents/esp/2013-06-inf-eng.htm> Observatori del Sistema Penal i dels Drets Humanseacefu.

22 Voir rapport 2013 « Stop bales de goma », supra note 13, p. 16.

La loi ne prévoit aucun mécanisme de négociation entre les agents des forces de l'ordre et les organisateurs ou les participants. En ce qui concerne les avertissements, l'article 117 de la loi relative à la sécurité publique établit que les unités de police sur place doivent avertir les participants de leur intention de procéder à un dispersement. Ce même article exempte les officiers de donner un avertissement en cas de troubles de la sécurité publique perpétrés par des armes ou à l'aide d'autres moyens violents. Benet Salellas, un célèbre avocat spécialisé dans les droits de l'Homme, a déclaré : « *Il est nécessaire de promulguer des lois précisant que les agents des forces de l'ordre doivent systématiquement adopter des stratégies de médiation, afin de calmer le conflit avant d'employer la force ; cette dernière ne devrait être employée qu'en dernier recours et les lois devraient définir clairement les conséquences d'un non-respect de cette règle relative au recours exceptionnel à la force.* »

5. Sanctions

Comme expliqué précédemment, les organisateurs sont responsables du maintien du bon ordre lors des rassemblements et manifestations (article 4.2 de la loi relative au droit de réunion). Cette disposition présente plusieurs problèmes. Conformément à l'article 4.3 de la loi relative au droit de réunion, les personnes physiques ou morales organisant ou promouvant des rassemblements ou des manifestations sont responsables, à titre subsidiaire, des dommages causés par les manifestants à des tiers, à moins qu'ils aient pris toutes les mesures raisonnables possibles pour éviter ces dommages. De plus, les organisateurs qui ne prennent pas de mesures pour maintenir l'ordre, ainsi que ceux qui refusent de disperser la manifestation ou ne respectent pas la condition de la déclaration préalable, engagent leur responsabilité administrative, en vertu de l'article 23 (c) et (d) de la loi relative à la sécurité publique. Ce type de comportement est qualifié d'« infraction grave » et la loi prévoit une sanction financière de 300,52 à 30 050,61 euros, à condition que l'acte délictuel ne soit pas considéré comme une infraction criminelle telle que définie par la loi (dans ce cas-là, c'est une juridiction pénale qui prend le relais).²³ Dans ce contexte, les organisateurs craignent de plus en plus de se mettre en avant lors de la déclaration des rassemblements, sachant que la plupart du temps, il n'existe pas un organisateur unique, et ils préfèrent donc faire fi de cette exigence en prétendant que des informations sur l'événement sont déjà diffusées sur des sites Internet et les médias sociaux.

23 Autres infractions très souvent utilisées contre les manifestants : article 23 (h) [provocation de réactions pouvant porter atteinte à la sécurité publique], (n) [graves perturbations sur les routes, dans des espaces ou des bâtiments publics ou dégâts graves causés à des biens publics]. Des infractions mineures (jusqu'à 300,51 euros d'amende) sont également utilisées, comme celles prévues à l'article 26 [désobéissance aux ordres des autorités ou des agents, mise en péril de la sécurité collective ou troubles sur les routes, dans les espaces ou les bâtiments publics]. Les participants aux manifestations et rassemblements se voient imposer de plus en plus d'amendes pour leur participation à des rassemblements n'ayant pas été notifiés au préalable. À cette fin, les officiers de police demandent les cartes d'identité des manifestants, alors que l'identification n'est requise que si des motifs raisonnables permettent de soupçonner un crime (informations fournies par Andrés García Berrio et Ana M.G). Voir également *Público*, 10 mai 2013, disponible à l'adresse : <http://www.publico.es/455122/cifuentes-multo-a-mil-manifestantes-desde-el-comienzo-del-15-m>.

Selon l'article 514.1 du Code pénal, les organisateurs ou les promoteurs risquent jusqu'à trois ans de prison s'ils dirigent un rassemblement illégal dans le but de commettre une infraction ou s'ils ne tentent pas d'empêcher les participants de se munir d'« armes, d'engins explosifs, d'objets tranchants ou d'autres objets dangereux » par tous les moyens à leur disposition. En outre, les participants au rassemblement ou à la manifestation portant des armes ou d'autres objets tout aussi dangereux encourrent une peine d'emprisonnement d'un à deux ans, ainsi qu'une amende de six à douze mois²⁴, moins que les organisateurs qui n'auraient pas tout fait pour les en empêcher (article 514.2).

Il pourrait s'avérer encore plus problématique que les individus commettant des actes de violence (contre les autorités, les agents des forces de l'ordre, des personnes et des biens publics ou privés), « à l'occasion d'un rassemblement ou d'une manifestation », se voient imposer une sanction en fonction de l'infraction commise, mais que cette sanction soit appliquée « de façon plus sévère » (article 514.3).

Les organisateurs ou les dirigeants d'un rassemblement ou d'une manifestation qui tentent d'organiser ou organisent à nouveau un rassemblement ou une manifestation qui avait précédemment été suspendu ou interdit, et dans tous les cas ceux qui tenteraient de porter atteinte à l'ordre constitutionnel ou de gravement compromettre la paix publique, risquent conformément au Code pénal une peine d'emprisonnement de six mois à un an, ainsi qu'une amende de six à douze mois, sans compter la sanction qu'ils encourrent selon les autres paragraphes de l'article 514.

Dans les faits, lors de la plupart des procédures pénales lancées contre des manifestants, les organisateurs ou les participants ne sont pas sanctionnés pour ces motifs, mais plutôt pour des crimes de droit commun contre l'ordre public et les autorités. Les charges les plus souvent retenues sont : agression envers les autorités (550 CP), résistance active ou grave désobéissance aux autorités (556 CP) et troubles de l'ordre public (557 CP). Les délits moins graves sont le manque de respect et de considération envers les autorités ou leurs agents, ou une légère désobéissance (634 CP). Comme l'a expliqué Gonzalo Boyé, un éminent avocat, les infractions telles que la résistance ou la désobéissance grave (556 CP) sont vaguement définies et peuvent donc être utilisées arbitrairement contre les manifestants.

Cette batterie de sanctions et de pénalités est extrêmement sévère pour les organisateurs et promoteurs de rassemblement qui doivent assumer la responsabilité des actes illégaux de toute personne participant à l'événement. Il est particulièrement inquiétant de constater que conformément à la loi relative à la sécurité publique, le fait de ne pas notifier à l'avance la tenue d'un rassemblement est dans tous les cas considéré comme une infraction grave. Selon Ana

²⁴ Une amende est une sanction pécuniaire, mais conformément à l'article 50 (1) du Code pénal, elle est calculée en utilisant le système « jour-amende » (sistema dias-multa). Dans le cas de l'amende prévue à l'article 514 (2), le condamné serait sanctionné par le paiement d'un quota journalier de 2 à 400 euros pour une durée allant de six à douze mois, selon la gravité de l'infraction et sa situation financière (voir article 50 (3-4) du Code pénal).

M.G., dans la pratique, cette disposition est utilisée sans distinction pour mettre fin aux rassemblements pacifiques, surtout dans le cadre de rassemblements spontanés. « *Des individus reçoivent des amendes pour leur seule participation à un rassemblement dont les autorités n'auraient pas été officiellement informées* », a-t-elle expliqué²⁵.

En résumé, la loi relative à la sécurité publique et le Code pénal prévoient un large éventail de possibilités pour poursuivre les organisateurs de rassemblements et leurs participants. Par contre, aucune de ces dispositions ne prend en compte l'importance particulière de la liberté de réunion, ni les circonstances de l'exercice de ce droit, ni la présomption en faveur de la tenue de rassemblements pacifiques²⁶ ; au contraire, des circonstances aggravantes, telles que celles prévues à l'article 514.3, ou avoir le visage couvert, sont prévues et appliquées pour les organisateurs des rassemblements et les participants. En conséquence, il semblerait que les manifestants, y compris les étudiants et les syndicalistes, soient ciblés et même qualifiés de « criminels »²⁷ pour avoir pacifiquement exprimé leur désaccord, notamment en raison de dispositions juridiques vagues ou trop strictes.

La situation ne devrait pas s'améliorer dans un avenir proche au vu de la réforme du Code pénal qui se prépare (voir l'introduction de ce chapitre). Outre les modifications déjà mises en exergue, ce projet de loi établit de nouvelles infractions avec des peines de prison pour les individus qui occuperaient les bureaux d'entités juridiques publiques ou privées. Ainsi, ceux qui organiseraient des actions de protestation pacifique à l'intérieur des bâtiments de leur entreprise encourraient une peine de prison de trois à six mois. Cette réforme prévoit également des peines de deux ans d'emprisonnement pour les individus qui perturberaient les services de transport public. Cette réforme suscite l'indignation de la population, dans la mesure où elle entraînerait des limitations disproportionnées et donc illégales de la liberté de réunion, sans oublier les autres droits mis en péril par le projet de loi.

25 Pour condamner les nombreuses sanctions, une campagne a récemment été lancée à Madrid avec pour slogan "fin aux sanctions pour les manifestations". Plus d'informations : [http://www.ub.edu/ospdh/pdf/portada/INFORME%20cast_6juny%20\(1\).pdf](http://www.ub.edu/ospdh/pdf/portada/INFORME%20cast_6juny%20(1).pdf); un exemple des effets négatifs des dispositions de la loi sur la sécurité publique peut être observé dans la répression des actions entreprises par la Plateforme des victimes de crédits hypothécaires (PAH). La loi sur la sécurité publique, entre autres, a fait l'objet de critiques de l'Observatoire du système pénal et des droits de l'Homme (Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans) dans un rapport soumis au CPT : [http://www.ub.edu/ospdh/pdf/portada/INFORME%20cast_6juny%20\(1\).pdf](http://www.ub.edu/ospdh/pdf/portada/INFORME%20cast_6juny%20(1).pdf)

26 le Rapporteur spécial sur le DRPA a émis des mises en garde dans son dernier rapport contre les sanctions ayant un effet dissuasif sur les individus souhaitant exercer leur droit à la liberté de réunion (Rapport du rapporteur spécial de l'ONU sur le DRPA, Conseil des droits de l'Homme, 23e session, A/HRC/23/39, para. 81 (d)).

27 Voir *El País*, 30 mars 2012, disponible à l'adresse : http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/03/30/catalunya/1333100176_261470.html ; voir aussi *El País*, 11 avril 2012, disponible à l'adresse : http://politica.elpais.com/politica/2012/04/11/actualidad/1334147016_538948.html.

Recommandations

1. Amender la loi organique n° 9/1983 (loi relative au droit de réunion), afin d'établir la présomption en faveur de la tenue des rassemblements et d'entériner le principe de la proportionnalité conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle espagnole ;
2. Réviser la loi relative au droit de réunion, afin de modifier le système actuel de déclaration préalable pour 1) raccourcir le délai de soumission de la déclaration, 2) inclure une exemption pour la tenue de rassemblements spontanés conformément aux recommandations des organismes internationaux, 3) ne demander que les coordonnées des organisateurs et des informations sur la date, le lieu, la durée, l'endroit ou l'itinéraire du rassemblement ;
3. Abroger ou amender l'article 4, paragraphes 2 et 3, de la loi relative au droit de réunion, afin de limiter la responsabilité des organisateurs et de faire respecter les obligations positives de l'État en matière de protection des manifestants pacifiques ;
4. Réviser les lois sur le maintien de l'ordre lors des rassemblements et des manifestations, afin d'y inclure des dispositions claires sur le recours à la force et aux armes conformément aux principes de la progressivité, de la proportionnalité et de la nécessité, en définissant notamment des limites strictes pour le recours aux « armes non létales », telles que les balles en plastique, et la nécessité de donner des avertissements ;
5. Réviser la loi, afin d'y inclure une disposition selon laquelle les autorités seraient tenues de maintenir le dialogue et d'être joignables à tout moment sur une base volontaire pour les personnes souhaitant se rassembler, afin d'empêcher l'escalade de la violence et de minimiser le recours à la force par la police ; les forces de sécurité devraient être formées et développer leurs compétences en médiation, négociation et résolution de conflit ;
6. Prévoir une injonction claire et, si nécessaire, des sanctions disciplinaires, afin de s'assurer que les officiers de police portent à tout moment des badges d'identification ;
7. S'assurer que les forces de l'ordre sont tenues pour responsables de leurs actions illégales, dont le recours arbitraire ou excessif à la force et aux armes lors des rassemblements. À cette fin, des mécanismes de plainte ou de supervision indépendants de la police devraient être mis en place, afin de contrôler que les agents des forces de l'ordre respectent les normes relatives aux droits de l'Homme, nonobstant toute enquête judiciaire ouverte ;
8. Abroger l'article 23 (c) de la loi organique 1/1992 sur la protection de la sécurité publique, en particulier la partie qui qualifie d'infraction grave le non-respect de l'exigence de déclaration préalable ;
9. Amender le Code pénal, afin de supprimer les dispositions qui qualifient de circonstances aggravantes la participation à un rassemblement ou à une manifestation, telles que l'article 514 (3).