



EURO-MEDITERRANEAN HUMAN RIGHTS NETWORK
RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME
الشبكة الأوروبية - المتوسطية لحقوق الإنسان

3 Etude Régionale 01 Le Droit à la Liberté de Réunion dans 2 la Région Euro-Méditerranéenne



Partie I
Cadre Législatif

Copenhague – novembre 2013
Réseau Euro-Méditerranéen des Droits de l'Homme
Vestergade 16, 1456 Copenhague, K-Danemark
Téléphone: + 45 32 64 17 00
Télécopie: + 45 32 64 17 02
Site web: www.euromedrights.org

© Copyright 2013 Euro-Mediterranean Human Rights Network

Information bibliographique

Titre : Etude régionale. Le droit à la liberté de réunion dans la région Euro-méditerranéenne – Partie I : Cadre législatif – **Auteur collectif :** Réseau Euro-Méditerranéen des Droits de l'Homme (REMDH) – **Editeur :** Réseau Euro-Méditerranéen des Droits de l'Homme (REMDH) – **Date de la première publication :** novembre 2013 – **Pages :** 204 – **ISBN :** 978-87-92990-17-4- EAN 9788792990174 – **Traduction en anglais :** Christopher Knibbs, Emma Chouvelon, Julie Meyer, Michel Forand. – **Traduction en français :** Amandine Gillet – **Traduction en arabe :** Adli Hawwari – **Conception graphique :** Sarah Raga'ei (Studio Mostahfazan) – **Impression :** ARCO IRIS (France) – **Termes de l'index :** Liberté d'association et de réunion/ Droits de l'Homme / Euromed – **Termes géographiques :** pays méditerranéens / Afrique du Nord / Moyen Orient.

Principaux Auteurs par chapitre

Normes internationales : Helena Sola Martín – **Algérie :** Nassima Ferchiche – **Egypte :** Mohamed Ansary – **Israël :** Elisabeth Koek – **Jordanie :** Eva Abou Halaweh – **Liban :** Myriam Younes – **Libye :** Nejla Sammakia – **Maroc :** Abdelaziz Atiki – **Palestine :** Maysa Zorob – **Syrie :** Mohamad Suleiman Khalil – **Tunisie :** Amin Mahfouz – **Turquie :** Erdem Turkozu et Hüsni Öndül – **Europe :** Orsolya Salat and Michael Hamilton – **Espagne :** Helena Sola Martín – **Royaume-Uni :** Sophie Priestley et Michael Hamilton.

Direction et Supervision

Coordination générale et révision : Bérénice Michard – **Révision juridique :** Helena Sola Martín et Michael Hamilton – **Comité consultatif :** Patrick Canin ; Nawla Darwish ; Nasser Dutour ; Michael Hamilton ; Mustafa Tlili.

Contributions

Groupe de travail du REMDH sur la Liberté d'association, de réunion et de circulation ; Groupe de travail du REMDH sur les droits des femmes et l'égalité des sexes ; Groupe de travail du REMDH sur la Palestine, Israël et les Palestiniens ; Groupe de travail du REMDH 'Solidarité Algérie' ; Groupe de travail du REMDH 'Solidarité Syrie' ; différentes organisations membres du REMDH dans les pays étudiés ; Moataz El Fegier, Osman Işci ; Isafas Barreñada, Elsa Salembier et Sophie Eschalier.

Photo de couverture

Rassemblement parc Gezi, Istanbul, juin 2013
par Pierre Terdjman/Agence Cosmos.

Le REMDH remercie l'Union européenne, l'Agence suédoise pour le développement et l'aide internationale (ASDI) et l'Agence danoise pour le développement international, pour leur soutien financier (DANIDA)



TABLE

des

MATIÈRES

Resumé Exécutif	3
Introduction	4
Présentation et Méthodologie	7
Recommandations Générales	11
Normes Internationales	17
Algérie	29
Égypte	41
Israël	52
Jordanie	64
Liban	73
Libye	83
Maroc	95
Palestine	107
Syrie	122
Tunisie	133
Turquie	143
Union Européenne	154
Espagne	170
Royaume-Uni	182
Bibliographie	197
Annexe 1 - Conventions Internationales	203
Annexe 2 - Ratifications	204

RESUMÉ

EXÉCUTIF

La liberté de réunion et de manifestation dans la région euro-méditerranéenne occupe le devant de la scène des droits de l'Homme depuis quelques années. En Europe, comme dans les pays du sud et de l'Est de la Méditerranée, du Maroc à la Turquie, les citoyens descendent dans la rue pour protester contre des politiques qu'ils estiment injustes, pour célébrer des changements ou encore pour renverser des dictatures.

Ce rapport constitue une première partie de l'Etude régionale sur la Liberté de réunion dans la région euro-méditerranéenne publiée par le Réseau Euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH). Ce premier tome porte spécifiquement sur le cadre législatif du droit de réunion publique et de manifestation dans les différents pays qui composent l'espace euro-méditerranéen. Un deuxième tome, publié courant 2014, portera sur la mise en œuvre des lois et l'exercice de la liberté de réunion et de manifestation dans la pratique.

Le rapport fait état du fait que, dans la plupart des pays du sud et de l'est de la Méditerranée, les lois restreignent la liberté de réunion et ne se conforment pas, ou de très loin, aux recommandations des instances internationales des droits de l'Homme. Dans la plupart de ces pays, les réunions et manifestations – et particulièrement lorsqu'elles sont critiques envers le pouvoir ou des politiques spécifiques— sont vues par les Etats comme un risque sécuritaire et politique à limiter, et non comme un phénomène inhérent à la vie démocratique et un droit dont les Etats doivent faciliter l'exercice. De nombreuses dispositions légales sanctionnent cette approche et exposent les manifestants pacifiques à des poursuites judiciaires et à l'arbitraire administratif et policier.

Dans les pays européens, des lois sécuritaires votées depuis plusieurs années dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, le développement des méthodes et fichiers de surveillance des citoyens et l'extension de l'usage privé des espaces publics ont multiplié les obstacles et risques légaux pour les citoyens exerçant pacifiquement leur droit de réunion.

Alors que plusieurs pays du pourtour méditerranéen sont entrés dans une phase complexe de transition démocratique et que d'autres ont promis des réformes afin de répondre aux demandes démocratiques de leur peuple, l'Union Européenne est elle aussi mise face à ses responsabilités, celle de mettre en œuvre ses propres engagements en exigeant de ses partenaires du Sud et l'Est de la Méditerranée des réformes démocratiques dans le cadre de la nouvelle Politique Européenne de Voisinage, mais aussi celle d'être exemplaire sur son propre sol pour pouvoir réclamer aux autres ces réformes.

Cette étude vise donc à apporter des éléments éclairants sur la question de la liberté de réunion au travers d'une perspective régionale afin de faire avancer l'exercice de la démocratie dans toutes des sociétés de la région euro-méditerranéenne, en montrant les insuffisances des dispositions légales et de leur mise en œuvre et en mettant en lumière les bonnes pratiques dont il est possible de s'inspirer.



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

INTRODUCTION

Depuis sa création en 1997, le Réseau Euro-Méditerranéen des Droits de l'Homme a porté une attention particulière à la liberté d'association dans la région. Nous avons suivi la situation dans les différents pays, dénonçant les violations, soutenant le travail de nos organisations membres et formulant des recommandations aux gouvernements afin de garantir l'exercice de la liberté d'association. Entre 2007 et 2010, nous avons publié quatre études régionales sur cette liberté. L'une des tâches principales du REMDH a été d'exiger que les droits fondamentaux, dont celui d'association, soient pris en compte par les gouvernements dans la région Euro-Méditerranéenne et les institutions européennes dans leur mise en œuvre de leurs politiques.

La liberté d'association est indissociable de la liberté de réunion et de manifestation. Le droit de se réunir et de manifester est une des dimensions significatives de la liberté d'association, et c'est un droit fondamental. C'est ce qu'affirment la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (article 20), les conventions internationales en la matière et la résolution du Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies de septembre 2012. La liberté de réunion et de manifestation a une signification politique importante car elle est étroitement liée à l'exercice de la citoyenneté dans une société démocratique.

La présente étude régionale a pour objectif d'évaluer l'état de la liberté de réunion et de manifestation dans la région, d'identifier les restrictions existantes dans le contexte actuel de transitions politiques, de détecter des tendances, et de faire des recommandations spécifiques.

Le droit de réunion constitue une des formes les plus efficaces pour exposer publiquement ses idées, propositions ou protestations face à la réalité sociale, ainsi que pour défendre des intérêts généraux ou sectoriels. La réunion et la manifestation sont l'affirmation publique et collective de la liberté d'expression, exercée par un groupe de personnes, groupe qui peut être formel ou se constituer ponctuellement.

C'est également l'un des moyens d'exercice du principe démocratique participatif. La participation citoyenne ne s'arrête pas aux élections, et le système politique de démocratie représentative n'exclut pas d'autres formes de participation aux affaires publiques. De plus, pour beaucoup de citoyens et citoyennes ou de groupes sociaux ce droit est l'un des rares moyens à leur disposition, entre les consultations électorales, pour exprimer publiquement leurs idées et demandes.

Les limites qu'établissent les autorités à ce droit sont toujours objet de débat ; que ce soit pour des raisons d'ordre public, en raison des idées exprimées ou sous prétexte de respecter les droits d'autrui, elles montrent généralement une volonté claire de restreindre l'exercice de cette liberté. Pourtant les autorités devraient au contraire faciliter et protéger le libre exercice du droit de réunion et de manifestation : Les restrictions devraient être exceptionnelles et proportionnées. Le principe de présomption en faveur de ce droit (*principio favor libertatis*) doit primer. Le contenu des idées défendues dans la manifestation, à condition qu'elles n'incitent pas à la haine, à la discrimination, au racisme ou à la violence, ne devrait en aucun cas être un argument pour prononcer une interdiction. On nierait alors la possibilité d'une dissidence ou d'expression d'une

opposition. Les États ont l'obligation de respecter et protéger le droit de toutes les personnes de se réunir pacifiquement, de s'associer et de s'exprimer.

Cette question a une pertinence particulière aujourd'hui, tant dans les pays du sud et de l'est de la Méditerranée qu'en Europe, que ce soit dans le cadre des révoltes démocratiques des pays arabes ou de Turquie, ou lors des mouvements citoyens face à la crise politique et économique qui ravage l'Europe. On assiste à une explosion de l'action collective et de la volonté d'une expression citoyenne, et à l'augmentation de la conflictualité sociale en raison des exigences de justice sociale. Ont proliféré les mouvements sociaux qui occupent l'espace public et inventent de nouvelles modalités de réunions publiques et d'assemblées, de la Place de Tahrir au Caire à la Puerta del Sol de Madrid en passant par la place Taksim d'Istanbul.

Dans toute la région, de nouvelles formes d'expression politique ont émergé – avec de nouvelles dimensions liées à l'utilisation des technologies de communication à la portée du plus grand nombre — par lesquelles on ne fait pas qu'exprimer des idées ou protester, mais on occupe l'espace public dans une affirmation citoyenne et pour instaurer un mécanisme de pression. Cette revalorisation de la manifestation dans l'espace public est une expression claire de la volonté d'élargir les champs de la citoyenneté, de la participation et de la délibération politiques.

Face à ce phénomène, les réponses législatives, judiciaires et sécuritaires tendent à restreindre la liberté de manifestation. Dans certains cas, l'action collective est criminalisée par des réformes liberticides, dans d'autres les vieux ressorts répressifs antérieurs aux révolutions arabes sont remis au goût du jour, parfois jusqu'à l'application de l'état d'urgence et le recours aux armes pour mater la contestation. Dans le contexte répressif et de conflictualité politique élevé qui est celui de certains pays arabes aujourd'hui en « transition », l'étude de la liberté de réunion pose aussi la question de l'équilibre entre les différents droits et libertés, de la définition des limites légitimes à la liberté d'expression et du droit de résister à l'oppression.

L'historien et militant social nord-américain Howard Zinn disait que « *la démocratie n'est pas un sport de spectateurs* ». La citoyenneté ne se réduit pas au droit de vote, mais suppose la participation, la délibération et la possibilité de s'exprimer de diverses manières. Les libertés d'association, de réunion et de manifestation sont des conditions fondamentales pour la formation d'une société démocratique.

Le Réseau Euro-Méditerranéen des Droits de l'Homme souhaite contribuer par cette première étude régionale à documenter et analyser l'état de la question pour mieux orienter le travail des associations et autres acteurs sociaux ainsi que des États en faveur du libre exercice de ce droit fondamental.

PRÉSENTATION

et Méthodologie

Le présent rapport est le premier volet d'une étude visant à évaluer la situation de la liberté de réunion dans la région euro-méditerranéenne à l'heure actuelle, à la fois dans la loi et dans la pratique. Cette première partie s'intéresse plus particulièrement au cadre juridique et institutionnel du droit de réunion et de manifestation, alors que la seconde étudiera la réalité pratique de la liberté de réunion dans la région.

Cette première partie de l'étude récapitule les normes internationales qui protègent la liberté de réunion, et analyse ensuite à cette aune le cadre législatif et institutionnel de 13 pays du Nord, de l'Est et du Sud de la Méditerranée, ainsi que de l'Union Européenne dans son ensemble.

Afin d'approfondir l'évaluation, 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, et quelles sont les causes.

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 des chercheurs et chercheuses recrutés pour chaque pays, assistés par les membres du Groupe de Travail sur la Liberté d'association, de réunion et de circulation, et la contribution active des organisations de société civile, grâce à des entretiens et à des échanges consultatifs.

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 des différents 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.

Méthodologie

Le présent rapport est structuré comme suit :

Un premier chapitre présente les principaux textes de droit international protégeant la liberté de réunion et de manifestation, ainsi que leur interprétation par les instances internationales de protection des droits de l'Homme et les recommandations d'experts pour leur mise en pratique.

Les chapitres suivants s'intéressent au cadre législatif concernant la liberté de réunion dans la zone Euro-Méditerranéenne.

Un chapitre est consacré à l'Union européenne, traitant de la protection spécifique garantie par la Convention européenne des droits de l'homme et donnant des exemples d'application dans différents pays de l'UE. Deux autres chapitres traitent spécifiquement des cas de l'Espagne et du Royaume-Uni. Si ces pays ont été choisis pour cette étude, c'est parce qu'ils présentent des traditions juridiques et des pratiques contrastées, et sont aussi des pays où le REMDH compte plusieurs organisations membres, partenaires et associées qui ont participé à cette étude.

Enfin, 11 chapitres étudient les 11 pays de l'Est et du Sud de la Méditerranée où le REMDH compte des organisations membres : l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, la Palestine, la Syrie, la Tunisie et la Turquie.

Les analyses par pays récapitulent les lois, les procédures et les réformes juridiques en cours qui ont un impact sur l'exercice de la liberté de réunion. Les institutions responsables de la mise en œuvre des lois sur la liberté de réunion sont identifiées, et leur rôle spécifique en ce qui concerne la protection ou la répression de la liberté de réunion est examiné.

Dans la mesure où les femmes souffrent souvent de restrictions spécifiques qui limitent leur participation sociale et politique, aussi bien dans la loi que dans la pratique, une attention particulière à la discrimination basée sur le genre a été portée dans cette étude du cadre légal.

Chaque chapitre a été rédigé par un chercheur ou une chercheuse travaillant en communication avec les organisations de défense des droits de l'Homme membres du REMDH, avec le Groupe de travail du REMDH sur les Libertés d'association, de réunion et de circulation, et sous la supervision d'un comité consultatif composé d'experts et de représentants d'organisation de défense des droits de l'Homme. Les informations ont été collectées à partir de sources documentaires, telles que les constitutions, législations, jurisprudences, etc. et à partir d'entretiens avec les parties prenantes, telles que des organisations et défenseurs des droits de l'Homme, des experts, des universitaires des pays à l'étude, et des ONG ou des organismes internationaux.

Description des indicateurs

Pour mieux évaluer le paysage juridique et institutionnel de chaque pays par rapport aux normes internationales relatives aux droits de l'Homme et aux recommandations des organes internationaux, nous avons défini une série de questions clés et d'indicateurs.

Ces indicateurs ont été structurés en 5 catégories, qui reflètent les principaux aspects de la protection du droit à la liberté de réunion : **i) le cadre législatif général; ii) les restrictions; iii) les procédures; iv) la protection; v) les sanctions.**

Dans la première catégorie sur le **cadre législatif**, des indicateurs ont été utilisés pour évaluer le niveau de protection de la liberté de réunion dans l'ordre juridique de chaque pays. A cet égard, il convient de savoir, avant toute chose, si la liberté de réunion est inscrite dans la Constitution et si le pays a ratifié les instruments internationaux de protection de ce droit. Une autre série d'indicateurs s'intéresse au statut légal des normes qui règlementent la liberté de réunion, à la définition de la liberté de réunion et sa portée, à l'existence ou non d'une présomption en faveur de la tenue des réunions, sans oublier l'identification de toutes les lois susceptibles d'influer sur l'exercice de ce droit.

La deuxième catégorie, les **restrictions** juridiques, porte principalement sur le type et sur la portée des restrictions prévues par la loi, avec une attention particulière pour les restrictions disproportionnées au regard du droit international, ou laissant une marge d'arbitraire dans leur application.

La troisième catégorie concerne les **procédures** qui sont mises en œuvre pour l'exercice du droit de réunion pacifique. Dans la mesure où la liberté de réunion varie en fonction du type de contrôle exercé au préalable, un indicateur important est la procédure en vigueur (notification ou autorisation) et ses exigences, de même que les clauses qui s'appliquent aux réunions spontanées. Il est aussi intéressant de dresser la liste des institutions impliquées dans la procédure. Enfin, les indicateurs identifient l'existence et l'effectivité des recours dont disposent les organisateurs contre les restrictions préalables.

La quatrième catégorie d'indicateurs, portant sur la **protection**, permet d'évaluer les clauses qui règlementent l'obligation de l'Etat de garantir l'exercice de la liberté de réunion pacifique ainsi que l'intégrité physique des participants et des passants. Des indicateurs spécifiques passent au crible les normes qui régissent l'usage de la force par les forces de sécurité pendant le déroulement d'une réunion ou d'une manifestation, et la responsabilité civile et pénale des représentants de la loi en ce qui concerne les violations des droits de l'Homme dans le contexte de l'exercice de la liberté de réunion.

Enfin, les indicateurs de la cinquième catégorie portent sur les éventuelles **sanctions** consécutives à l'organisation d'une réunion ou à une participation à celle-ci. En raison de leur effet dissuasif,

l'analyse de la nature et la portée des sanctions pénales, administratives et civiles prévues par la législation à l'encontre des participants à des réunions et en particulier de leurs organisateurs, est particulièrement importante. La question de savoir qui impose les sanctions est également étudiée, sachant que dans certains pays, des civils peuvent être jugés des tribunaux d'exception simplement pour avoir exercé leur droit de réunion pacifique, et que souvent le manque d'indépendance du système judiciaire et les carences en matière de recours légal ne garantissent pas aux citoyens leur droit fondamental à un procès équitable.

Gardant à l'esprit l'importance cruciale de garantir une jouissance égale du droit à la liberté de réunion par les hommes et les femmes, dans tous les pays où cela a été possible, des **indicateurs sensibles au genre** ont été utilisés. Les chercheurs se sont interrogés sur l'existence de lois susceptibles de restreindre cette liberté pour les femmes, et sur l'existence ou l'absence de lois qui protègent les femmes de la violence et du harcèlement dont elles peuvent être victimes dans le contexte de réunions ou de manifestations.

RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

Le REMDH exhorte tous les gouvernements de la région euro-méditerranéenne à respecter leurs obligations conformément au droit international des droits de l'Homme en ce qui concerne la liberté de réunion.

En particulier, le REMDH souhaite soumettre les recommandations suivantes sur la réglementation juridique de la liberté de réunion:

Concernant le cadre législatif général

1. Veiller à ce que tous les individus jouissent du droit à la liberté de réunion pacifique, individuellement ou en tant que membres d'une organisation, qu'elle soit enregistrée ou non, sans discrimination fondée sur le sexe, la nationalité, les opinions politiques, les origines ethniques ou sociales, la religion, la langue, l'âge, l'orientation ou l'identité sexuelle, ou un handicap mental ou physique ;
2. Prévoir clairement et explicitement dans la loi la protection du droit de réunion pacifique ;
3. Veiller à ce que les définitions des différents types de « réunions » dans les lois soient précises et reflètent le principe de la réglementation minimale ;
4. Prohiber le recours à des lois « d'urgence » pour empêcher l'exercice du droit de réunion et exclure l'application de mesures « anti-terroristes » à des individus et organisations impliqués dans des actions de protestation, à moins que des éléments sans équivoque ne prouvent que la personne ou l'organisation promeuve explicitement l'usage de la violence.

Concernant les restrictions juridiques

5. Veiller à ce que les restrictions du droit à la liberté de réunion pacifique soient clairement énoncées par la loi, et qu'elles soient nécessaires et proportionnées dans une société démocratique et pluraliste ;
6. Abroger les restrictions générales à caractère discriminatoire à l'égard de groupes spécifiques, tels que les femmes, les minorités ou les étudiants ;
7. Abroger toute restriction préalable motivée par les messages portés par un rassemblement ou une manifestation, afin de permettre l'expression des opinions critiques et controversées; les seules limites acceptables dans une société démocratique quant au contenu sont les appels à la violence, à la haine et à la discrimination, qui doivent être précisément définis dans la loi ;
8. Veiller à n'interdire un rassemblement ou une manifestation qu'en dernier recours, et toujours en accord avec les principes de nécessité, de légalité et de proportionnalité.

Concernant les procédures

9. Appliquer le principe de la « réglementation minimale » en remplaçant les procédures d'autorisation par des procédures de déclaration, et prévoir l'exemption de déclaration par exemple pour les rassemblements statiques ;
10. Rendre les procédures de déclaration simples et rapides, et astreindre les autorités compétentes à confirmer immédiatement la réception de la déclaration pour éviter les détournements de procédure (refus de délivrance du récépissé de déclaration) ;
11. Veiller à ce que toute restriction imposée à l'organisation d'un rassemblement ou manifestation soit communiquée en temps voulu par écrit aux organisateurs de l'événement, avec une explication détaillée des raisons de chaque restriction ; prévoir des recours rapides et efficaces, y compris la possibilité de faire appel auprès d'un tribunal indépendant, afin de contester une restriction avant la date de l'événement ;
12. Prévoir dans la loi une exemption aux exigences de déclaration pour les rassemblements ou manifestations spontanés lorsque les circonstances ne permettent pas le respect des délais de déclaration ;
13. Faciliter le dialogue et la négociation entre les autorités et les organisateurs sur les aspects pratiques du rassemblement ou de la manifestation. Les médiateurs, les institutions nationales de défense des droits de l'Homme et d'autres organisations indépendantes peuvent jouer un rôle dans la facilitation de ce dialogue lorsqu'un climat de confiance n'est pas encore installé.

Concernant la protection

14. Promouvoir une approche fondée sur les droits de l'Homme pour l'encadrement des manifestations en s'assurant que le rôle premier des forces de l'ordre soit de protéger et non de contrôler ou réprimer ; inclure cette approche dans les programmes de formation des forces de l'ordre ;
15. Établir dans la législation que le recours à la force doit être conforme aux principes de l'exceptionnalité, de la proportionnalité et de la nécessité, afin de garantir le respect absolu du droit à la vie et du droit de ne pas être soumis à la torture et à d'autres traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
16. Veiller à ce que les autorités et les agents des forces de l'ordre offrent une protection adaptée aux participants contre les individus ou groupes d'individus, y compris les contre-manifestants, dont l'objectif serait de perturber l'événement ;
17. Ne pas imposer aux organisateurs la responsabilité de protéger les rassemblements, responsabilité qui incombe en premier lieu aux autorités ;
18. S'efforcer de faciliter tous les rassemblements ou manifestations simultanés (y compris les contre-manifestations pacifiques), tout en protégeant la sécurité de tous les manifestants

pacifiques via le déploiement d'un nombre adéquat d'agents des forces de l'ordre correctement formés ;

19. Garantir la protection des journalistes et des observateurs et défenseurs des droits de l'Homme, lors des rassemblements et manifestations ;
20. Protéger les rassemblements et manifestations spontanés et éviter la dispersion de ces derniers tant que les participants restent pacifiques : le caractère pacifique de l'événement devrait avoir plus de poids que le respect de la procédure ;
21. S'assurer que le recours à la force lors de rassemblements publics et manifestations soit exceptionnel et utilisé uniquement en dernier recours. En particulier:
22. Interdire de manière efficace, le recours aux armes à feu lors des manifestations publiques, par exemple en mettant en place des mécanismes tels que des systèmes d'enregistrement et de contrôle des munitions et d'enregistrement des communications pour contrôler les ordres relatifs aux opérations, les responsables de ces ordres et ceux qui les exécutent ;
23. Réglementer le recours aux armes non létales, telles que les gaz lacrymogènes, les balles en plastique, les canons à eau et les matraques, en imposant des limites strictes à leur utilisation conformément aux principes de nécessité, de proportionnalité et de progressivité ;
24. Veiller à ce que les agents des forces de l'ordre opèrent toujours une distinction 1) entre les participants et les non-participants ; 2) entre les participants pacifiques et non pacifiques lors de l'encadrement des rassemblements et en particulier lorsque les agents ont recours à la force ;
25. Donner des avertissements clairs et audibles avant toute tentative de dispersion d'un rassemblement ou manifestation, ou avant tout recours à la force, et laisser suffisamment de temps aux manifestants pour se disperser en toute sécurité et de leur plein gré. Les exigences doivent être plus strictes à cet égard si les agents des forces de l'ordre comptent avoir recours à des armes à feu ;
26. Interdire le recours à l'encerclement (ou « kettling ») des manifestants, dans la mesure où cette démarche peut constituer une violation des droits à la liberté et à la libre circulation ;
27. Rendre publiques et transparentes les mesures de déploiement de policiers en civil (y compris avant et pendant les rassemblements), ainsi que les politiques de collecte, traitement, conservation et destruction des données de surveillance ;
28. Mener des enquêtes rapides, efficaces, indépendantes et impartiales si la dispersion d'un rassemblement ou l'intervention des forces de l'ordre donnent lieu à des blessures graves ou à des décès, afin de s'assurer que les coupables assument leurs responsabilités. À cette fin, les officiers de police, y compris les officiers de police anti-émeute, doivent être facilement et clairement identifiables à tout moment et leur plaque ou numéro d'identification ne doit jamais être enlevé ou dissimulé ;
29. Assurer l'indépendance des enquêtes sur les plaintes contre les membres des forces de l'ordre, y compris par des mécanismes ou organismes indépendants spécialisés.

Concernant les sanctions

30. Ne pas engager la responsabilité pénale des organisateurs ou des participants dans le cas où ces derniers ne rempliraient pas leur obligation de déclaration préalable; abroger les dispositions prévoyant des sanctions disproportionnées, notamment les peines de prison et les amendes élevées ou une responsabilité civile collective ;
31. Veiller à ce que les organisateurs et les participants à de rassemblements ou manifestations ne soient pas tenus pour responsables du comportement violent d'autres individus ;
32. Ne pas criminaliser l'organisation et la diffusion d'appels à des manifestations pacifiques via Internet et les médias sociaux, et reconnaître que la liberté de réunion pacifique peut être exercée et promue par le biais de ces nouvelles technologies.

Concernant la promotion de l'égalité hommes-femmes

33. Afin que les femmes puissent réellement exercer leurs droits et libertés à égalité avec les hommes, toutes les mesures législatives discriminatoires et inégalitaires doivent être supprimées, et des mesures positives de correction des discriminations devraient être mise en œuvre. Pour cela, il faut:
34. Garantir dans la loi et la constitution l'égalité des sexes et la non-discrimination sexiste, comme stipulé à l'article 2 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et à l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;
35. Appliquer pleinement la Convention sur l'Élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), lever toutes les réserves à l'égard de cette convention et signer le protocole facultatif de la convention; cela implique d'abolir les articles discriminatoires qui figurent dans les lois nationales telles que le statut personnel, le code pénal et autres ;
36. Combattre la violence fondée sur le genre en adoptant et en appliquant des cadres juridiques contraignants contre la violence sexiste, y compris le harcèlement sexuel, afin de créer un environnement juridique et institutionnel permettant aux femmes de participer en sécurité à la vie publique et aux rassemblements et manifestations en particulier ;
37. Développer et réformer les appareils judiciaires de manière à garantir leur indépendance et leur impartialité, et le plein accès des femmes à la justice, à égalité avec les hommes ;
38. Assurer la participation des femmes à la vie politique, civile, économique et publique, *inter alia* en se mettant d'accord sur des quotas obligatoires comme moyens de promouvoir cette participation (pas moins de 30% en vue de la parité).

Le REMDH souhaite soumettre les recommandations suivantes à l'Union européenne (UE) :

- ▶ **Respecter ses propres engagements en matière des droits de l'Homme dans ses relations avec les pays partenaires méditerranéens, en conformité avec l'article 6 du Traité de l'Union européenne qui énonce que « l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit » et l'article 21§1 qui énonce que « l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international » ;**
- ▶ Prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre l'article 2 des Accords d'association ;
- ▶ Mettre pleinement en œuvre ses engagements en faveur de la démocratie, du respect des droits de l'Homme et de l'égalité hommes-femmes de la nouvelle politique européenne de voisinage¹ après le Printemps arabe, dont la liberté de réunion est l'un des principaux critères de référence définis par l'UE pour évaluer les progrès en matière de démocratie ;
- ▶ Mettre en œuvre sa Stratégie et Plan d'action de l'UE en matière de droits de l'Homme et de démocratie², notamment en assurant la cohérence entre ses instruments droits de l'Homme et ses instruments géographiques, tels que les Plans d'actions de la PEV, les rapports de suivi de la PEV et les Stratégies droits de l'Homme locales ;
- ▶ Inclure de manière spécifique le respect et la promotion de la liberté de réunion parmi les priorités de l'UE dans le Plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'Homme et de la démocratie et dans les autres instruments géographiques ;
- ▶ Adapter le degré de soutien de l'UE à ses partenaires en fonction des progrès en matière de liberté de réunion, conformément avec le principe du « donnant-donnant » de la nouvelle PEV et en conformité avec le Plan d'action de l'UE en matière de droits de l'Homme et de démocratie par lequel l'UE s'est engagée pour 2013 de « faire de l'évaluation des droits de l'homme un élément essentiel de la mise en place des modalités d'octroi de l'aide de l'UE aux pays, en particulier en ce qui concerne l'appui budgétaire. » ;
- ▶ Soulever les violations de la liberté de réunion à tous les échelons des dialogues politiques ainsi que dans les réunions techniques à l'échelon des sous-comités entre l'UE et les pays méditerranéens, visant à une amélioration tangible de la liberté de réunion dans le pays considéré : en particulier, la réforme du cadre législatif afin de permettre aux citoyens et étrangers présents dans le pays de se réunir librement, et de s'assurer que les forces de

1 Communication Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_fr.pdf

2 http://eeas.europa.eu/delegations/haiti/documents/eu_haiti/cadre_strategique_plan_action_union.pdf

l'ordre remplissent leur devoir de protection au lieu du rôle répressif qui leur est habituellement dévolu ;

- ▶ Soulever en particulier les discriminations et violences fondées sur le genre qui empêchent les femmes de participer en sécurité à la vie publique et aux rassemblements et manifestations, en conformité avec les engagements de la PEV et du Plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'Homme et de la démocratie ;
- ▶ Assurer la mise en œuvre des priorités relatives aux droits de l'Homme, notamment à la liberté de réunion des Plans d'actions de la PEV, par la mise en place de critères d'évaluation des objectifs généraux des Plans d'actions et d'un calendrier pour la concrétisation de ces critères ; évaluer annuellement selon ces critères, la mise en œuvre de ces priorités ;
- ▶ Renforcer les objectifs et actions relatifs aux droits de l'Homme et à la liberté de réunion dans les futurs Plans d'actions de la PEV et s'assurer que des avancées tangibles dans ces domaines ont été réalisées avant la conclusion de tout nouveau Plan d'action de la PEV ;
- ▶ Assurer la mise en œuvre effective des Lignes directrices³ de l'UE, en particulier sur les défenseurs des droits de l'Homme et contre les violences faites aux femmes ; les défenseurs ne peuvent agir sans la jouissance pleine et entière de la liberté de réunion et les autorités doivent assurer leur protection lors des rassemblements et manifestations ;
- ▶ Soutenir prioritairement, dans le cadre du financement européen, les acteurs de la société civile indépendante dans les pays où leur liberté d'agir indépendamment et efficacement est remise en cause de façon la plus flagrante ; inclure la liberté de réunion dans les programmes de formation des forces de l'ordre financées par l'UE.

3 http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/human_rights_in_third_countries/index_fr.htm



"Manifestation étudiante à Londres, R-U, 21 novembre 2012."
par Christopher Barrie

NORMES INTERNATIONALES PROTÉGEANT LA LIBERTÉ DE RÉUNION

Introduction

La liberté de réunion est une composante fondamentale du droit international des droits de l'Homme. Cette liberté, ainsi que la liberté d'association, sont entérinées à l'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Récemment, le Printemps arabe a révélé l'importance de l'exercice de cette liberté pour l'expression de valeurs et de réclamations communes, ainsi que pour influencer les puissances dirigeantes. Cependant, les processus de transition et les réformes politiques en cours dans les pays méditerranéens ont également révélé l'ampleur des défis qui restent à relever dans ce domaine. En Europe, alors que les manifestations contre l'austérité se multiplient, les législateurs introduisent des sanctions de plus en plus sévères pour les manifestants, des recours excessifs à la force sont régulièrement signalés et des peines de prison trop souvent imposées. Dans ce contexte, le Conseil des droits de l'Homme de l'ONU a récemment fait part de ses inquiétudes quant aux violations du droit à la liberté de réunion en se fondant sur les conclusions du premier rapport du rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association (ci-après « rapporteur spécial sur le DRPA »).¹

La liberté de réunion est essentielle et permet aux individus et aux sociétés d'exprimer pacifiquement leur mécontentement et d'insuffler des changements même (et surtout) dans les pays où les systèmes politiques ne respectent pas les normes démocratiques fondamentales, comme l'a montré le Printemps arabe. « *La liberté de réunion vise notamment à donner toute sa place au débat public et à laisser la contestation s'exprimer ouvertement* », a souligné la Cour européenne des droits de l'Homme.²

Il convient de noter que lorsque des gouvernements ou des acteurs non étatiques se rendent coupables de violations des droits de l'Homme, l'exercice de la liberté de réunion, souvent via des manifestations pacifiques, constitue un outil fondamental pour les défenseurs de ces droits.³ En outre, les militants des droits de l'Homme sont fréquemment impliqués dans le contrôle des rassemblements publics où ils jouent le rôle de « sentinelles sociales » en observant et en prenant note par exemple des moyens utilisés pour encadrer les rassemblements ou de l'interaction entre les participants et les contre-manifestants, afin d'informer les autorités de certains problèmes entravant la protection de la liberté de réunion et d'autres droits.⁴ Dans de nombreux pays de la région euro-méditerranéenne et du reste du monde, en particulier ceux dotés d'un régime autoritaire qui s'accroche au pouvoir, l'exercice de la liberté de réunion est souvent réprimé de manière arbitraire (légalement ou de facto). Les raisons le plus souvent invoquées sont le maintien de l'ordre public et la

1 Conseil des droits de l'Homme, résolution 21/16 du 11 octobre 2012 sur le droit de réunion pacifique et d'association, OP2, disponible à l'adresse : http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/21/L.25.

2 Arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme, *Eva Molnar vs Hongrie*, 7 octobre 2008, para. 42.

3 Rapport du représentant spécial du Secrétaire général concernant la situation des défenseurs des droits de l'Homme, A/61/312, le 5 septembre 2006, para. 76. Concernant la légitimité et la pertinence des protestations sociales pacifiques, voir Commission interaméricaine des droits de l'Homme, *Report on the situation of human rights defenders in the Americas* (2011), paras. 106 et 129.

4 Voir OSCE *Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly* (2011) <http://www.osce.org/odihr/82979?download=true>

sécurité. Il n'est pas rare que les autorités décrètent qu'un rassemblement n'est pas pacifique ou qu'elles affirment que les organisateurs ou les participants ont l'intention de se montrer violents (en prétendant par exemple qu'ils sont membres d'une organisation « terroriste »), dans le but d'interdire une manifestation. Ces affirmations sont rarement étayées par des éléments concrets. De plus, outre les restrictions officielles, les organisateurs de rassemblements sont parfois victimes de harcèlement ou de tentatives d'intimidation. En effet, dans certains cas, des participants sont placés en détention et leur droit de ne pas être soumis à la torture, ainsi que leur droit à la vie sont bafoués.

Ce rapport abordera et analysera un autre problème qu'il convient de souligner : dans de nombreux pays, les femmes ne peuvent pas exercer leur droit à la liberté de réunion sur un pied d'égalité avec les hommes en raison d'obstacles de jure (restrictions juridiques) ou de facto (manque d'éducation et d'opportunités d'emploi, distribution inégale des tâches ménagères et familiales, valeurs patriarcales, violence fondée sur le genre) à leur participation à la vie publique et politique. Dans le contexte de l'exercice pratique de la liberté de réunion, cette situation peut s'avérer dangereuse pour leur intégrité physique et psychologique (harcèlement et abus sexuels notamment).

1. Définition : un fondement de la société démocratique

La liberté de réunion constitue un pilier essentiel des sociétés pluralistes et tolérantes, dans la mesure où elle permet l'expression d'opinions, de croyances ou de pratiques politiques, culturelles ou religieuses, mais aussi et surtout l'expression d'avis minoritaires ou divergents.

La liberté de réunion est donc inextricablement liée à la liberté d'expression, comme l'ont confirmé la Cour européenne des droits de l'Homme et de nombreux experts.⁵ La liberté de réunion et la liberté d'association sont également interdépendantes et se renforcent mutuellement (leur évolution s'est effectuée en parallèle), dans la mesure où elles sont à la base de la participation des individus aux affaires publiques et donc de la fondation et du développement des sociétés civiles. Il est tout aussi important de souligner la pertinence de la liberté d'information et le rôle des médias sociaux dans la réalisation de la liberté de réunion. Les médias sociaux jouent en effet un rôle clé dans la diffusion des informations permettant d'organiser et de promouvoir les futurs rassemblements. Ils permettent de fournir des renseignements sur la manière dont se sont déroulés les événements par la suite.⁶ La liberté de réunion est par ailleurs étroitement

⁵ Voir *Ezelin vs France*, app. 11800/85, 26 avril 1991, paras. 35-37 ; John P. Humphrey, Political and Related Rights, in : *Human Rights in International Law, Legal and Policy Issues* (éd. Theodor Meron), Clarendon Press, Oxford, 1984, Vol. I, p. 188 ; *Manfred Nowak's CCPR Commentary* (2e éd., 2005), p. 371

⁶ Concernant le rôle des médias lors des rassemblements, voir OSCE/ODIHR *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (2010, Varsovie, 2e éd.), paras.206-210, pp. 98-100 (OSCE Guidelines), disponibles à l'adresse : <http://www.osce.org/odihr/73405?download=true>; voir également *Second rapport du rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association*, Conseil des droits de l'Homme, 23e session, A/HRC/23/39, 24 avril 2013, paras.72-76.

liée aux autres droits politiques et civils⁷, et elle présente des liens d'interdépendance avec la promotion des droits économiques, sociaux et culturels.

Aux fins de ce rapport, un « rassemblement » est défini comme un attroupement intentionnel et temporaire, qui peut être statique ou en déplacement, dans un espace public ou privé, dont le but est d'exprimer une opinion qui dépasse la sphère privée de chaque individu.⁸

La liberté de réunion consiste à pouvoir préparer, organiser et participer librement à un rassemblement. En tant que liberté individuelle exercée de manière collective (individuellement ou avec d'autres), elle peut prendre la forme d'attroupements, de marches, de sit-in, de parades, de piquets de grève, de conférences publiques, de réunions organisées à l'intérieur, de processions et d'autres types de rassemblements. Il convient de noter que le droit permettant à des individus de se réunir ou de se rassembler au sein de locaux privés présente des limitations spécifiques liées aux droits de propriété. Dès lors, lorsque des conflits surviennent entre l'exercice de la liberté de réunion et celui des droits de propriété, les juges doivent faire la part des choses en fonction des circonstances.⁹ Ces limitations spécifiques seront abordées dans les chapitres consacrés aux différents pays lorsque cela s'avère pertinent, mais elles ne seront pas analysées dans cette introduction.

Le rapporteur spécial sur le DRPA a noté dans son premier rapport que « *les réunions jouent un rôle moteur dans la mobilisation de la population et la présentation de ses griefs et aspirations, dans la célébration d'événements et, surtout, dans l'inflexion des politiques publiques des États* ». ¹⁰ L'importance de ce droit réside donc dans sa fonction unique et cruciale au sein du système démocratique, dans la mesure où il permet de garantir l'expression collective d'opinions sur des questions qui touchent à la sphère publique. La liberté de réunion entérine une réelle forme d'engagement collectif politique, social et culturel en faveur de l'expression, de la promotion ou de la défense de valeurs, d'opinions et de croyances communes, ce qui permet de renforcer le dialogue entre les différentes parties prenantes et de faciliter la

7 Par exemple, les restrictions de la liberté de circulation (ex. : restrictions de voyage) peuvent entraver la participation d'individus et de groupes d'individus à des rassemblements de différentes sortes (à ce sujet, voir Jacobs, White et Ovey, *The European Convention on Human Rights* (2010), p. 457).

8 Ainsi, un rassemblement fortuit (ex. : des individus faisant la file à l'entrée d'un cinéma) ou un rassemblement organisé par un groupe d'individus en privé à des fins purement privées (une fête par exemple) n'entreraient pas dans le champ d'application de la protection des rassemblements (autres définitions du rassemblement : par le rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, supra note 3, para. 24 ; OSCE Guidelines, supra note 4, para. 1.2, p.16, Rapport du représentant spécial du Secrétaire général concernant la situation des défenseurs des droits de l'Homme, A/61/312, 5 septembre 2006, para. 31.

9 Lors de l'affaire qui a opposé Shell Netherlands et Greenpeace International, le tribunal d'Amsterdam a décidé que l'ONG était en droit d'occuper des stations-service et d'organiser des actions de protestation bloquant l'accès au siège de Shell, tant que le principe de proportionnalité était observé (en définissant par exemple une heure limite pour l'occupation des stations-service), dans la mesure où les protestations contre les pratiques controversées de l'entreprise étaient légitimes et où l'entreprise aurait dû prévoir ce type de protestation (*Shell Netherlands vs Greenpeace*, affaire 525686 / KG ZA 12-1250 HJ/JWR, 5 octobre 2012, para. 5.9) ; voir aussi Cour européenne des droits de l'Homme, *Cisse vs France*, 9 avril 2002, paras. 41-54.

10 Rapport du rapporteur spécial sur le DRPA (2012), supra note 3, para. 24.

coexistence de groupes souvent rivaux. Enfin, elle permet de promouvoir le développement de démocraties saines et florissantes où les gouvernements sont accessibles et responsables. La liberté de réunion constitue donc un aspect essentiel de la démocratie *directe*.

2. Quels instruments internationaux des droits de l'Homme protègent la liberté de réunion ?

La liberté de réunion est protégée par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDESC)¹¹ :

“

Article 21

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.

”

La liberté de réunion doit être exercée sur un pied d'égalité par tous les individus, à savoir les femmes, les hommes et les enfants, les personnes souffrant d'un handicap, les citoyens nationaux, les ressortissants étrangers¹² et les personnes appartenant à des minorités.¹³

La liberté de réunion est également reconnue dans les instruments internationaux et régionaux suivants :

- ▶ article 20 (1) de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (adoptée le 10 décembre 1948) ;
- ▶ article 5 (d) (ix) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (adoptée le 21 décembre 1965, en vigueur depuis le 4 janvier 1969, ratifiée par tous les États de l'UE et tous les États du sud et de l'est de la Méditerranée) ;
- ▶ article 15 (1) de la Convention des droits de l'enfant (adoptée le 20 novembre 1989, en vigueur depuis le 2 septembre 1990, ratifiée par tous les États de l'UE et tous les États situés au sud et à l'est de la Méditerranée) ;

11 Adopté en vertu de la résolution 2200A (XXI) de l'Assemblée générale de l'ONU, en vigueur depuis le 23 mars 1976.

12 Les citoyens de l'État, mais également les ressortissants étrangers, les apatrides et les réfugiés ont le droit à la liberté de réunion, comme la confirmé le Comité des droits de l'Homme de l'ONU dans l'observation générale n° 15 (1986), para. 7 : « *Les étrangers bénéficient du droit de réunion pacifique* ».

13 Voir également les articles 2 et 26 du PIDCP, Rapport du rapporteur spécial sur le DRPA, supra note 3, para. 13 ; *OSCE Guidelines*, supra note 4, paras. 46-60.

- ▶ article 5 (a) de la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et de protéger les droits de l'Homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, connue sous le nom de Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme (résolution de l'Assemblée générale A/RES/53/144 du 9 décembre 1998) ;
- ▶ article 2 (5) de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (résolution de l'AG 47/135 du 18 décembre 1992) ;
- ▶ article 11 de la Charte africaine [de Banjul] des droits de l'Homme et des peuples (adoptée le 27 juin 1981, en vigueur depuis le 21 octobre 1986, ratifiée par tous les États de la Méditerranée du sud) ;
- ▶ article 28 de la Charte arabe des droits de l'Homme (Ligue des États arabes, adoptée le 22 mai 2004, en vigueur depuis le 15 mars 2008, ratifiée par l'Algérie, l'Arabie saoudite, le Bahreïn, les Émirats arabes unis, l'Irak, la Jordanie, le Koweït, le Liban, la Libye, le Maroc, la Mauritanie, la Palestine, le Qatar, le Soudan, la Syrie, la Tunisie et le Yémen) ;
- ▶ article 15 de la Convention américaine des droits de l'Homme (adoptée le 22 novembre 1969, en vigueur depuis le 18 juillet 1978) ;
- ▶ article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe (adoptée le 4 novembre 1950, en vigueur depuis le 3 septembre 1953, ratifiée par tous les États de l'UE) ;
- ▶ article 8 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (adoptée le 11 juillet 1990, en vigueur depuis le 29 novembre 1999) ;
- ▶ article XXI de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'Homme (adoptée le 2 mai 1948).

Un Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association a par ailleurs été nommé pour la première fois en 2011, avec un mandat de trois ans, en vertu de la résolution 15/21 du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU.¹⁴ M. Maina Kiai a soumis son premier rapport thématique au Conseil des droits de l'Homme le 21 mai 2012 et y a mis en lumière les « *pratiques optimales, y compris les pratiques et les acquis des États, susceptibles de promouvoir et protéger le droit de réunion pacifique et la liberté d'association* ». Le rapporteur spécial a récemment soumis son deuxième rapport qui se concentre sur la capacité d'organiser des rassemblements pacifiques et sur l'accès aux ressources financières pour les associations.¹⁵

Il convient également de faire référence aux *Lignes directrices relatives à la liberté de réunion pacifique* de l'OSCE/BIDDH (OSCE/ODIHR *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, uniquement disponibles en anglais). Il s'agit de l'ensemble le plus complet et détaillé de lignes directrices et de bonnes pratiques élaboré par le Bureau des institutions démocratiques et

¹⁴ Conseil des droits de l'Homme, résolution 15/21, 30 septembre 2010.

¹⁵ Second 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, 24 avril 2013.

des droits de l'Homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Elles ont été rédigées en collaboration avec la Commission de Venise du Conseil de l'Europe.¹⁶

3. Protection internationale de la liberté de réunion pour les femmes et inégalités entre les sexes

La liberté de réunion n'est pas explicitement abordée dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)¹⁷ ; elle est toutefois suggérée ou connectée à l'article 7.c), qui prévoit le droit des femmes de « *participer aux organisations et associations non gouvernementales s'occupant de la vie publique et politique du pays* ». ¹⁸

En outre, malgré l'absence de mentions spécifiques de la liberté de réunion, à l'article 3 de la CEDAW, les États parties sont tenus de prendre « *toutes les mesures appropriées [...] pour assurer le plein développement et le progrès des femmes, en vue de leur garantir l'exercice et la jouissance des droits de l'Homme et des libertés fondamentales sur la base de l'égalité avec les hommes* ». Les États sont donc tenus, en vertu du droit international, de s'assurer que les femmes jouissent de leurs droits et libertés, y compris de la liberté de réunion pacifique, sur un pied d'égalité avec les hommes.¹⁹

En ce qui concerne l'exercice de la liberté de réunion, il convient de noter que les femmes sont généralement exclues de la vie publique et politique en raison de la persistance de normes sociales, de valeurs culturelles et de croyances religieuses à caractère discriminatoire envers les femmes, ce qui les empêche d'occuper des postes à responsabilité au sein de la société. Les conventions internationales relatives aux droits des femmes stipulent que les États doivent lever tous les obstacles entravant l'exercice libre et complet de la liberté des femmes de se rassembler et de prendre part à d'autres sphères que la sphère privée et familiale, comme le souligne l'article 13 de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing : « *Le renforcement du pouvoir d'action des femmes et leur pleine participation sur un pied d'égalité à tous les domaines de la vie sociale,*

16 OSCE Guidelines, supra note 4.

17 Adoptée le 18 décembre 1979, en vigueur depuis le 3 septembre 1981, ratifiée par tous les États euro-méditerranéens.

18 Voir aussi article 4.h) de la Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme (« Convention de Belem do Para ») qui garantit « le droit de libre réunion ». Le protocole de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples sur les droits des femmes en Afrique ne présente aucune disposition reconnaissant la liberté de réunion.

19 **D'autres documents de référence sur la liberté de réunion des femmes et, en général, sur la participation des femmes à la vie publique :** Comité des droits de l'Homme, observation générale n° 28, Égalité des droits entre hommes et femmes (article 3) ; CEDAW, recommandation générale n° 23 visant à éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays ; CEDAW, recommandation générale n° 19 sur la violence à l'égard des femmes ; Commission des droits de l'Homme de l'ONU, résolution 2003/45 sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes ; Rapport du représentant spécial du Secrétaire général concernant la situation des défenseurs des droits de l'Homme, 5 septembre 2006, A/61/312 ; Rapport du représentant spécial du Secrétaire général concernant la situation des défenseurs des droits de l'Homme, 13 août 2007, A/62/225 ; Rapport du rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme, 20 décembre 2010, A/HRC/16/44 ; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, résolution 1873 (2012) : L'égalité entre les femmes et les hommes : une condition du succès du Printemps arabe ; Commission interaméricaine des droits de l'Homme, Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas, 31 décembre 2011, OEA/Ser.L/V/II ; Commission interaméricaine des droits de l'Homme, Honduras, Human Rights and Coup d'État, 30 décembre 2009, OEA/Ser.L/V/II ; Monde arabe : quel printemps pour les femmes ?, FIDH, 2012, Rapport mondial 2012, Women Human Rights Defenders International Coalition (WHRD_IC).

y compris aux prises de décisions et leur accès au pouvoir, sont des conditions essentielles à l'égalité, au développement et à la paix²⁰». Les États sont également tenus de protéger les femmes contre les risques sexospécifiques lors de l'exercice de leur liberté de réunion.

Toutefois, bien que tous les pays analysés dans ce rapport aient ratifié la CEDAW, les organisations internationales demeurent inquiètes quant à la vulnérabilité importante des femmes participant à des rassemblements publics, dans la mesure où elles sont la cible d'actes de violence fondés sur le genre et de harcèlement de la part de groupes d'hommes et d'officiers des forces de l'ordre. Ces actes restent d'ailleurs bien souvent impunis²¹. Afin de lutter contre la violence et la discrimination fondées sur le genre, des recommandations ont été émises et préconisent en priorité l'ouverture d'enquêtes, la poursuite et la condamnation des individus se rendant coupables d'actes de violence fondés sur le genre lors des manifestations, ainsi que l'intégration de la perspective genre dans la formation et l'instruction des officiers des forces de l'ordre, entre autres²².

4. Seuls les rassemblements pacifiques sont protégés

La liberté de réunion entérine la liberté de se rassembler pour débattre et exprimer des préoccupations communes, à condition que les intentions des organisateurs de ces rassemblements soient pacifiques, tous comme les dispositifs et moyens qu'ils utilisent. Le champ d'application de la liberté de réunion n'inclut donc pas les actions et objectifs violents de ceux qui souhaitent se réunir. Néanmoins, comme le fait remarquer le groupe consultatif d'experts du BIDDH/OSCE dans les lignes directrices : *« le terme « pacifique » doit être interprété de manière à inclure les comportements qui peuvent heurter ou offenser, et même les comportements pouvant temporairement entraver, gêner ou constituer un obstacle aux activités de tierces parties »* (paragraphe 1.3, p.15).

Les organisations et experts internationaux, dont le rapporteur spécial sur le DRPA et le groupe consultatif d'experts du BIDDH/OSCE sur la liberté de réunion pacifique, appellent les États à établir une présomption claire en faveur de la tenue des rassemblements. Les intentions pacifiques des individus et groupes d'individus souhaitant se réunir doivent donc

20 Rapport de la quatrième conférence mondiale sur les femmes, Beijing, 4-15 septembre 1995 (A/CONF.177/20 et Add.1), chap. I, résolution 1, annexe I.

21 Voir la déclaration du rapporteur spécial sur la violence contre les femmes et du Groupe de travail sur la discrimination à l'égard des femmes dans la législation et dans la pratique, 8 décembre 2011 : <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11700>; déclaration du Haut Commissaire aux droits de l'Homme de l'ONU, 26 décembre 2011 : <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/PoliticaltransitionsprovideopportunitiestopromotewomensHR.aspx>; Recommandation 1996 (2012), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, para. 6.

22 Rapport du représentant spécial du Secrétaire général concernant la situation des défenseurs des droits de l'Homme, 13 août 2007, A/62/225, para. 101. Voir aussi, résolution 1873 (2012) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : *Égalité entre les femmes et les hommes : une condition du succès du Printemps arabe*, para. 8.10.

être présumées.²³ Les autorités ne devraient dès lors restreindre l'exercice de la liberté de réunion pacifique que si des éléments irréfutables et fondés indiquent que des actes de violence sont sur le point de se produire et s'il n'existe aucune autre mesure moins intrusive permettant d'éviter ces actes de violence. Pendant les manifestations, les autorités doivent prendre des mesures positives, afin de s'assurer que les manifestants pacifiques peuvent effectivement et complètement jouir de leur liberté de réunion sans craindre pour leur intégrité physique.²⁴ Cette obligation inclut la protection des participants contre des individus ou des groupes d'individus, y compris des agents provocateurs et des contre-manifestants, dont le but est de perturber l'événement ou de harceler des personnes aux opinions opposées.²⁵ Il convient de souligner que les participants aux rassemblements ne peuvent être privés de leur droit à la liberté de réunion si, en raison d'actes de violence ponctuels ou intermittents, des incidents mettent en péril la sécurité et l'ordre publics, tant que la grande majorité des participants demeure pacifique.²⁶

5. Recours à la force et dispersion des rassemblements

Le recours à la force par les agents des forces de l'ordre est une mesure à n'employer qu'en dernier ressort et lorsque tous les moyens non violents permettant de contrôler une situation de violence ou de faire respecter des restrictions préalables se sont avérés inefficaces. Dans tous les cas, les mesures lourdes et aveugles de contrôle des foules, telles que l'encercllement (« *kettling* ») ou le confinement, doivent être exclues.²⁷ Les autorités doivent s'assurer que des canaux de communication ouverts et accessibles permettent aux manifestants d'entrer en contact avec les officiers chargés d'encadrer le rassemblement s'ils le souhaitent.

Au vu de la présomption en faveur de la tenue des rassemblements, les rassemblements illégaux non violents (par ex. : lorsque les manifestants n'avertissent pas les autorités dans les délais prévus) ne devraient pas être interrompus immédiatement. Le principe de proportionnalité veut que la dispersion forcée des rassemblements illégaux (tant qu'ils demeurent pacifiques) ne soit utilisée que lorsque les manifestants ont eu suffisamment de temps à leur disposition pour faire passer leur message. Même dans ce cas, les autorités doivent adopter un comportement progressif et épuiser toutes les possibilités d'intervention (telles que la négociation avec les manifestants) avant d'avoir recours à des méthodes plus fermes. Si le rassemblement devient

23 Rapport du rapporteur spécial sur le DRPA, supra note 3, para. 26, *OSCE Guidelines*, supra note 4, Guiding Principle I, p. 15 et para. 30.

24 Cour européenne des droits de l'Homme, *Plateforme « Ärzte für das Leben » vs Autriche*, 21 juin 1988, para. 32 : « [I]l 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 ». Voir également *Ouranio Toxo et al. vs Grèce*, 20 octobre 2005, para. 37.

25 Rapport du rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association, voir note 3, para. 33; voir aussi, Commission interaméricaine des droits de l'Homme, *Rapport sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme en Amérique*, 2011, para 134

26 Cour européenne des droits de l'Homme, décision concernant la recevabilité, *Ziliberg vs Moldavie*, 4 mai 2004 : « un individu ne cesse pas de jouir du droit de réunion pacifique parce des violences sporadiques ou d'autres actes répréhensibles ont été commis par d'autres que lui au cours d'une manifestation, alors que l'individu incriminé est resté pacifique tant dans ses intentions que dans son comportement ».

27 *OSCE Guidelines*, supra note 4, para. 160, concernant la tactique de l'encercllement ou « *kettling* » ; voir aussi Rapport du rapporteur spécial sur le DRPA, supra note 3, para. 37, jugement de la Cour européenne des droits de l'Homme, *Austin vs Royaume-Uni*, 15 mars 2012.

violent, le recours à la force doit être limité conformément aux principes de l'exceptionnalité, de la proportionnalité et de la nécessité.²⁸

6. La liberté de réunion pacifique ne peut faire l'objet que de certaines restrictions

La liberté de réunion n'est pas un droit absolu, dans la mesure où elle peut faire l'objet de certaines restrictions qui doivent être prévues par la loi et s'avérer nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sûreté nationale ou de la sécurité publique, de l'ordre public, de la protection de la santé ou de la moralité publiques, ou de la protection des droits et des libertés d'autrui.²⁹

Conformément aux normes internationales, les restrictions à la liberté de réunion doivent être : 1) prévues par la loi ; 2) répondre à un « besoin social impérieux », ce qui signifie que les mesures prises doivent non seulement être considérées comme utiles et appropriées dans une situation particulière, mais également s'avérer nécessaires dans une « société démocratique » (qui doit être caractérisée par les valeurs « du pluralisme, de la tolérance et de l'ouverture d'esprit »)³⁰ ; 3) adoptées dans le but d'atteindre un objectif/des objectifs légitime(s) précis³¹ ; et 4) proportionnées ou, en d'autres termes, constituer le moyen le moins restrictif et contraignant parmi les autres mesures disponibles pour servir le même objectif.³²

En bref, les raisons avancées pour restreindre la liberté de réunion doivent être pertinentes et irréfutables, et toute mesure restrictive doit être adoptée conformément aux principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité. Cela implique que les restrictions soient adaptées pour répondre aux problèmes légitimes et pertinents soulevés par chaque situation. Les interdictions générales relatives à la tenue de rassemblements (par exemple l'interdiction d'organiser des rassemblements en centre-ville ou lors des heures de pointe) sont contraires à la liberté de réunion.³³ Selon le rapporteur spécial sur le DRPA, « seules « certaines » restrictions peuvent être imposées, ce qui signifie clairement que la liberté doit être considérée

28 Sur la base du Code de conduite pour les responsables de l'application des lois (adopté le 17 décembre 1979), des Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois (adopté par le huitième Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, Cuba, 27 août-7 septembre 1990), des OSCE Guidelines, des rapports de la Commission interaméricaine des droits de l'Homme (Citizen Security and Human Rights, 31 décembre 2009, Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas, 31 décembre 2011).

29 Article 21, PIDCP ; Conseil des droits de l'Homme, résolution 15/21, 30 septembre 2010, OP 4 ; Comité des droits de l'Homme, *Belyazeka vs Biélorusse*, communication n° 1772/2008, 23 mars 2012, para. 11.7.

30 Jugement de la Cour européenne des droits de l'Homme, *Handyside vs Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, para. 49.

31 Comité des droits de l'Homme, *Govsha et al. vs Biélorussie*, communication n° 1790/2008, 27 juillet 2012, para. 9.4.

32 Observation générale n° 31 (2004), CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, para. 6 ; Jugement de la Cour européenne des droits de l'Homme, *Ezelin vs France*, 26 avril 1991, paras. 48-53.

33 En outre, les restrictions imposées à la suite d'un événement, telles que des sanctions et des amendes disproportionnées infligées aux organisateurs et aux participants à l'issue d'une manifestation, peuvent enfreindre la liberté de réunion (voir *OSCE Guidelines*, supra note 6, paras. 109-112, Rapport du rapporteur spécial sur le DRPA, supra note 3, para. 29, CEDH, *Ezelin vs France*, supra note 34, para. 53).

comme la règle et sa restriction comme l'exception ». ³⁴ Les « *interdictions générales sont des mesures intrinsèquement disproportionnées et discriminatoires* ». ³⁵

Dans ce contexte, les seuls objectifs légitimes pour la restriction, l'interdiction ou la limitation de la liberté de réunion pacifique sont ceux qui, d'une part, visent à garantir les meilleures conditions possible pour l'exercice de cette liberté et, d'autre part, à protéger les participants et les passants, tout en évitant de graves perturbations de l'ordre public. ³⁶ En conséquence, et conformément à la présomption susmentionnée en faveur de la tenue des rassemblements pacifiques, les rassemblements ne devraient pas faire l'objet de procédures d'autorisation préalable par les autorités. Il est préférable tout au plus d'appliquer un système de déclaration préalable dans le but de garantir l'exercice pacifique de la liberté de réunion. ³⁷ Ceci dit, toute procédure de déclaration préalable imposant un fardeau excessif aux individus souhaitant se réunir restreindrait illégalement cette liberté. ³⁸

Selon les mêmes principes, les réglementations relatives aux rassemblements ne peuvent imposer des exigences ou des limitations excessives qui annuleraient l'exercice pratique de cette liberté. Les autorités peuvent donc imposer des restrictions sur la date, le lieu ou la forme si nécessaire, mais ces dernières doivent être définies avec prudence et refléter un certain degré de tolérance. ³⁹ En effet, une perturbation temporaire de la circulation routière ne peut en soi constituer la seule raison invoquée pour limiter l'exercice de la liberté de réunion. ⁴⁰ Comme l'a souligné la Cour européenne des droits de l'Homme, le danger pour la population doit aller « *au-delà des perturbations mineures qu'engendre inévitablement toute réunion tenue sur la voie publique* ». ⁴¹

Si des rassemblements ou des manifestations sont organisés en réponse à des circonstances imprévues, ils doivent être exemptés des exigences de déclaration préalable, dans la mesure où

³⁴ Rapport du rapporteur spécial sur le DRPA, supra note 3, para. 16.

³⁵ Second rapport du rapporteur spécial sur le DRPA, para. 63.

³⁶ Rapport du rapporteur spécial sur le DRPA, supra note 3, para. 28 ; OSCE Guidelines, supra note 6, pp. 63-66.

³⁷ Toutefois, dans son second rapport, le rapporteur spécial déclare « *qu'une notification ne devrait être requise que pour les grands rassemblements ou pour les rassemblements concernant lesquels on s'attend à un certain degré d'agitation* » (para. 52).

³⁸ Les organisateurs de rassemblements devraient pouvoir avertir les autorités « *de la manière la plus simple et la plus rapide possible* » et cette déclaration devrait uniquement inclure des renseignements relatifs « *à la date, l'heure, la durée et au lieu du rassemblement, ou à l'itinéraire emprunté, ainsi que le nom et les coordonnées de l'organisateur* » (second rapport du rapporteur spécial sur le DRPA, para. 53).

³⁹ Le rapporteur spécial considère que la planification d'un événement, y compris l'évaluation des risques, par les autorités chargées de faire respecter la loi, de concert avec les organisateurs de la manifestation pacifique et, si possible, les autorités locales, est une bonne pratique ; Parmi les questions qu'ils peuvent examiner ensemble, il recommande d'aborder les besoins particuliers des personnes handicapées et des groupes à risque, tels que les femmes, les peuples autochtones et les groupes qui, en raison de leur orientation sexuelle et/ou de leur identité de genre, peuvent avoir besoin d'une protection plus grande de la part des autorités (second rapport du rapporteur spécial sur le DRPA, paras. 68-69).

⁴⁰ Jugement de la Cour européenne des droits de l'Homme, *Oya Ataman vs Turquie*, 5 décembre 2006, para. 42 ; dans le même jugement, la Cour précise que la perturbation temporaire de la circulation routière ou pédestre ne constitue pas en soi une raison suffisante pour imposer des restrictions à la tenue d'un rassemblement (para. 41).

⁴¹ Jugement de la Cour européenne des droits de l'Homme, *Bukta et al. vs Hongrie*, 17 juillet 2007, para. 37.

une action tardive pourrait affaiblir, voire annuler l'objectif du rassemblement.⁴² Comme l'a noté la Cour européenne des droits de l'Homme : « *dans des circonstances particulières où pourrait se justifier une réaction immédiate à un événement politique, laquelle prendrait la forme d'une manifestation pacifique, disperser celle-ci au seul motif que l'obligation de déclaration préalable n'a pas été respectée et sans que les participants se soient comportés d'une manière contraire à la loi constitue une restriction disproportionnée à la liberté de réunion pacifique* ». ⁴³

En outre, les mesures prises à la suite de rassemblements, telles que des sanctions et des pénalités disproportionnées pour les organisateurs et les participants (amendes ou peines d'emprisonnement), peuvent aller à l'encontre de la liberté de réunion et dissuader les citoyens et les organisations d'exercer cette liberté.⁴⁴ Les organisateurs de rassemblements ne devraient pas être chargés du maintien de l'ordre public, comme l'a souligné le rapporteur spécial⁴⁵, et dans tous les cas, ils ne devraient pas assumer la responsabilité des actes des participants ou de tierces parties. Les participants qui n'ont commis aucun acte répréhensible à l'occasion d'un rassemblement ne devraient pas non plus être tenus pour responsables des actes d'autrui, même si d'autres participants deviennent violents.⁴⁶

42 Jugement de la Cour européenne des droits de l'Homme, *Eva Molnar vs Hongrie*, 7 octobre 2008, para. 38.

43 *Bukta et al. vs Hongrie*, supra note 37, para. 36.

44 Voir *OSCE Guidelines*, supra note 6, paras. 109-112, Rapport du rapporteur spécial sur le DRPA, supra note 3, paras. 29 et 31, Second rapport du rapporteur spécial sur le DRPA, para. 77.

45 Rapport du rapporteur spécial sur le DRPA, supra note 3, para. 31.

46 Jugement de la Cour européenne des droits de l'Homme, *Ezelin vs France*, supra note 34, para. 53.



"Manifestation en faveur des droits des travailleurs
devant l'hôpital d'Alger, Algérie, 2013."
par Yacine Zaid

ALGÉRIE

Introduction

À la faveur du soulèvement national de 1988, que d'aucuns n'hésitent pas aujourd'hui à qualifier de « premier Printemps arabe »¹, l'Algérie s'est dotée de la loi n° 89-28 du 31 décembre 1989, relative aux réunions et manifestations publiques². Cette loi régit les libertés de rassemblement et de manifestation et, pour la première fois, reconnaît dans la loi la liberté de réunion publique³. Pourtant, dès 1991 cette phase d'ouverture prend fin avec une réforme en faveur d'un texte plus restrictif, à laquelle vient s'ajouter la proclamation de l'état d'urgence en février 1992⁴ et son cortège de mesures liberticides.

Dans le sillage du « Printemps arabe », lors de nouvelles marches pacifiques en février 2011 dans la capitale et à Oran notamment, la réaction du pouvoir algérien a été disproportionnée. Les marches n'ont pas été autorisées en violation de la constitution algérienne et des conventions internationales. Des dizaines de milliers de policiers ont été déployés à Alger pour empêcher les manifestants d'accéder aux points de rassemblement et des centaines de participants à ces rassemblements ont été arrêtés.

Les conditions d'exercice de la liberté de réunion et de manifestation en Algérie ne sont donc pas conformes aux normes internationales de protection des droits de l'Homme. Ainsi, la législation algérienne, associée aux pratiques arbitraires dont use l'administration, représente la première source de violation du droit à la liberté de réunion et de manifestation pacifiques. Si depuis le 23 février 2011, l'état d'urgence a enfin été levé⁵, les restrictions en matière de liberté de réunion se poursuivent ; d'une part, parce que des textes normatifs liberticides, adoptés sur la base du décret instaurant l'état d'urgence, sont toujours en vigueur, d'autre part, parce que les pratiques des autorités algériennes demeurent répressives.

C'est ce que dénonce un rapport du REMDH sur l'exercice des libertés d'association, de réunion et de manifestation en Algérie après la levée de l'état d'urgence⁶: « *La levée de l'état d'urgence n'est qu'un trompe-l'œil derrière lequel les entraves à l'exercice des libertés publiques et individuelles ainsi que les violations des droits de l'Homme se sont aggravées : la plupart des dispositions de l'état d'urgence ont en réalité été intégrées dans le droit commun.* »

L'ONG Human Rights Watch déplore quant à elle que « *les autorités [aient] invoqué d'autres lois et réglementations répressives pour étouffer les voix dissidentes et juguler les activités*

1 Akram BELKAID, journaliste et écrivain algérien, auteur notamment de l'essai intitulé Être arabe aujourd'hui, Carnets Nord, 2011, p. 256.

2 JORA n° 4, du 24 janvier 1990, p. 143.

3 Nous verrons que la liberté de réunion privée, non prévue dans ce texte, est bafouée tantôt par d'autres lois tantôt par une pratique administrative répressive.

4 Décret n° 92-44 du 9 février 1992, portant instauration de l'état d'urgence, JORA n° 10 du 9 février 1992, pp. 222-223.

5 Ordonnance présidentielle n° 11-01 du 23 février 2011, portant levée de l'état d'urgence, JORA n° 12 du 23 février 2011, p. 4.

6 *La levée de l'état d'urgence : un trompe-l'œil. L'exercice des libertés d'association, de réunion et de manifestation en Algérie.* REMDH, décembre 2011. http://www.euromedrights.org/files/lev_e__tat_urgence_Alg_rie_fr_456168795.pdf

relatives aux droits de l'Homme, notamment la loi de 1991 régissant le droit à la liberté de réunion qui exige l'obtention d'une autorisation préalable pour les manifestations publiques»⁷.

1. Cadre législatif général

a. Protection constitutionnelle et engagements internationaux de l'Algérie

Engagements internationaux

L'Algérie est liée par plusieurs traités internationaux reconnaissant la liberté de réunion et qui ont un caractère légal obligatoire :

- ▶ le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 12 décembre 1966 (ci-après PIDCP) ; le protocole facultatif n° 1 du PIDCP avec la déclaration de reconnaissance de la compétence du Comité des droits de l'Homme pour recevoir, examiner et se prononcer sur les réclamations de particuliers qui estiment que l'État partie n'observe pas les dispositions du Pacte ;
- ▶ le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 12 décembre 1966 (notamment les dispositions relatives au droit au travail) ; le protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 10 décembre 2008 ;
- ▶ la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples du 26 juin 1981 (article 11) ;
- ▶ la Charte arabe des droits de l'Homme de 2004 (article 24) ;
- ▶ la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en décembre 2006.

Par ailleurs, **l'Algérie a adhéré à des déclarations de principes qui**, bien que dénuées de force juridique obligatoire, ne représentent pas moins une force morale importante, comme la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948 ; la Résolution 69 (XXXV) sur la protection des défenseurs des droits de l'homme en Afrique adoptée par la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples en juin 2004, instituant un rapporteur spécial en la matière ; la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations unies le 9 décembre 1998 ; les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies en 1985, etc.

⁷ Dernier rapport de Human Rights Watch du 31 janvier 2013, *Les droits de l'Homme dans le monde*.

Enfin, l'Algérie a signé avec l'Union européenne un accord d'association, dont l'article 2 fait de la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales un objectif essentiel et de leur violation, une possible cause de rescision de l'accord. Cette clause n'a jamais été mise en œuvre.

Protection constitutionnelle

En Algérie, le droit à la liberté de réunion pacifique est un droit constitutionnel. En effet, l'article 41 de la constitution, après la dernière révision du 15 novembre 2008⁸, prévoit expressément que « *les libertés d'expression, d'association et de réunion sont garanties au citoyen* ». Plusieurs dispositions constitutionnelles prétendent en outre renforcer la protection des droits dans leur ensemble. Ainsi, l'article 33 stipule que « *la défense individuelle ou associative des droits fondamentaux de l'Homme et des libertés individuelles et collectives est garantie* », l'article 34 indique que « *l'État garantit l'inviolabilité de la personne humaine. Toute forme de violence physique ou morale ou d'atteinte à la dignité est proscrite* » ; enfin, l'article 35 prévoit même que « *les infractions commises à l'encontre des droits et libertés, ainsi que les atteintes physiques ou morales à l'intégrité de l'être humain sont réprimées par la loi* ».

En outre, aux termes de son article 132, « *les traités ratifiés par le Président de la République, dans les conditions prévues par la constitution, ont la primauté sur la loi* ». Autrement dit, la constitution algérienne accorde une valeur supra-législative aux traités internationaux ce qui confère, en théorie, à la liberté de réunion en Algérie une protection renforcée, dans la mesure où l'Algérie a ratifié les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme en général, protégeant la liberté de réunion en particulier.

b. Les textes de droit national algérien : définitions des réunions et manifestations

Au niveau législatif, la loi n° 89-28 du 31 décembre 1989, relative aux réunions et manifestations publiques (précitée), consacre en théorie la liberté de réunion, mais sous réserve des dispositions, plus restrictives, de la loi n° 91-19 du 2 décembre 1991 qui l'a modifiée et complétée.

Dans ces deux textes, le législateur distingue les réunions et les manifestations, qui ne sont pas soumises au même régime de déclaration et d'autorisation, ni aux mêmes restrictions. Ci-après, on se réfèrera aux dispositions de la loi relative aux réunions et manifestations publiques (ci-après, loi sur les réunions), dans leur version de 1989 ou 1991. Le législateur n'a en effet pas procédé à une refonte complète du texte de 1989 mais à quelques modifications.

⁸ Loi constitutionnelle n° 08-19 du 15 novembre 2008, JORA n°63 du 16 novembre 2008.

L'article 2 de la loi sur les réunions, dans sa version de 1991, définit (et restreint) la réunion publique « *hors de la voie publique dans un lieu fermé accessible au public* », ce qui constitue une première limite.

Quant aux manifestations publiques, l'article 15 de ce même texte les définit comme « *les cortèges, les défilés ou les rassemblements de personnes et, d'une manière générale, toutes les exhibitions sur la voie publique* ». La voie publique est définie, au sens de la loi sur les réunions dans sa version initiale inchangée sur ce point, comme « *toute rue, avenue, boulevard, artère, place ou voie de communication réservée à l'usage public* » (article 16). En l'absence d'indication contraire dans la loi, ces réunions sont considérées a priori comme pacifiques.

2. Procédures

La loi sur les réunions dans sa version de 1991 soumet la tenue de réunions publiques à un régime déclaratif. La déclaration doit s'effectuer, « *trois jours francs au maximum avant la date de la réunion* » (article 5) auprès de l'autorité administrative territorialement compétente, généralement le wali (ou l'assemblée populaire communale) ; un récépissé est immédiatement délivré et devra être présenté par les organisateurs sur demande des autorités (article 5). Toutefois, dans la pratique, ce régime déclaratif revient à un régime d'autorisation préalable, dans la mesure où les autorités jouissent d'une grande marge de manœuvre leur permettant de restreindre le droit de réunion.

En outre, l'article 14 non modifié de la loi sur les réunions exempte de déclaration « *les réunions privées caractérisées par des invitations personnelles et nominatives* ». Ce texte est donc loin de consacrer une liberté complète aux réunions privées puisqu'il ne dispense pas des formalités les réunions privées sur invitation non nominative. C'est ainsi que les autorités algériennes ont interdit la tenue du Forum maghrébin pour la lutte contre le chômage et le travail précaire à Alger devant se tenir les 20 et 21 février 2013. La délégation maghrébine a d'ailleurs été empêchée d'entrer en Algérie, sans justification aucune⁹.

Par conséquent, aucun dispositif particulier n'est prévu par le législateur pour assurer le respect de ces dispositions par l'administration, et la jouissance du droit de réunion est en réalité entravée par le caractère arbitraire de l'application de la loi. Ces pratiques reviennent finalement à assimiler le régime de déclaration à un régime d'autorisation, et peuvent entraîner un refus systématique et non justifié.

Quant aux manifestations publiques, la loi sur les réunions, dans sa version de 1991, les astreint à une autorisation préalable (articles 15 à 19). La demande d'autorisation se fait auprès du wali, huit jours francs au moins avant la date prévue de l'événement. Un récépissé de la demande d'autorisation est censé être délivré par le wali immédiatement après le dépôt de la demande.

⁹ Voir le communiqué : *Interdiction du forum maghrébin pour la lutte contre le chômage et le travail précaire : Arrestations, expulsions*, 24 février 2013, DzActiviste.info.

Ce dernier doit prononcer son acceptation ou son refus par écrit cinq jours au moins avant la date prévue de la manifestation. Le texte ne prévoit aucune obligation de justification pour le wali. Comme pour les réunions, le récépissé de demande d'autorisation doit être présenté par les organisateurs sur demande des autorités (article 17).

De plus, le droit de recours n'est garanti que partiellement et de manière insatisfaisante dans un pays où de nombreux progrès restent à accomplir pour aboutir à une réelle indépendance de la justice¹⁰. Des juridictions administratives existent en tant qu'ordre juridictionnel indépendant depuis 1996, avec l'institution du Conseil d'État comme juridiction administrative suprême. En pratique, les citoyens algériens qui s'estiment privés de leurs droits peuvent introduire un recours pour abus de pouvoir contre l'autorité administrative auteur de la décision restrictive ou encore recourir aux procédures d'urgence en introduisant un référé-liberté afin de solliciter auprès du juge administratif la sauvegarde de leur liberté de réunion. La première procédure, celle du recours en annulation de la décision administrative arbitraire, reste la plus simple à utiliser, même si les recours ne sont pas fréquents à l'instar des recours contre les refus d'agrément des partis politiques, par exemple.

Enfin, d'autres lois en vigueur en Algérie peuvent influencer l'exercice de la liberté de réunion. Il s'agit, d'une part, des instruments juridiques de lutte contre le terrorisme¹¹ et, d'autre part, de lois relatives à l'exercice d'autres libertés en lien avec la liberté de réunion : l'ordonnance de 2006 sur l'exercice des cultes autres que la religion musulmane ou la loi de 2012 relative aux associations, par exemple. Ces deux textes contribuent à restreindre la liberté de réunion.

3. Restrictions

Les bases juridiques des restrictions à la liberté de réunion sont trop larges et vagues pour être conformes aux exigences de légitimité, proportionnalité et nécessité énoncées dans le PIDCP. Si certaines restrictions sont *a priori* conformes aux normes internationales, comme la sauvegarde de « *la salubrité et [la] tranquillité publique* » (article 6 inchangé de la loi sur les réunions) et de l'« *ordre public* » (article 9 inchangé de la loi sur les réunions), d'autres ne le sont pas, comme la disposition interdisant « *dans toute réunion ou manifestation de s'opposer aux constantes nationales, de s'opposer aux symboles de la révolution du 1^{er} novembre, à l'ordre public et aux bonnes mœurs* » (article 9 de la loi sur les réunions dans sa version de 1991).

Ce type de limitations demeure, d'une part, flou dans la mesure où « *les constantes nationales* » auxquelles il est fait référence ne sont pas définies et, d'autre part, gravement restrictif pour

10 *Algérie : indépendance et impartialité du système judiciaire*, Rapport du REMDH, octobre 2011, http://www.euromedrights.org/files/rapport_ind_pondance_justice_alg_rie_315515415.pdf

11 Comme le décret instaurant l'état d'urgence du 9 février 1992, mais aussi le décret du 30 septembre 1992 pour la lutte contre la subversion. Sur ce point, le rapport du REMDH est très riche en informations : *La levée de l'état d'urgence : un trompe-l'œil. L'exercice des libertés d'association, de réunion et de manifestation en Algérie*, décembre 2011.

la liberté de réunion et d'expression, alors même que l'article 2 de la loi précise que le but des réunions publiques est « *un échange d'idées ou la défense d'intérêts communs* ».

De plus, la loi fait fi de toute notion de proportionnalité des mesures restrictives. Ainsi, en dépit d'un régime en théorie déclaratif, et malgré la levée de l'état d'urgence en 2011, l'article 6 bis de la loi énonce sans plus de précisions que le wali peut interdire la tenue d'une réunion publique « *tout en informant ses organisateurs qu'il s'avère qu'elle constitue un risque réel de troubles de l'ordre public ou s'il apparaît manifestement que l'objet réel de la réunion constitue un danger pour la sauvegarde de l'ordre public* ». D'une part, l'autorisation d'organiser une réunion reste à l'appréciation de l'administration et d'autre part, la loi prévoit des restrictions spécifiques sur le lieu de la réunion, puisque l'article 6 de la loi précise que « *Le wali ou le président de l'assemblée populaire communale peut, dans les 24 heures du dépôt de la déclaration, demander aux organisateurs de changer le lieu de la réunion en proposant un lieu présentant les garanties nécessaires à son bon déroulement en matière d'hygiène, de salubrité et de tranquillité publique* ». En outre, l'article 8 de la loi prévoit que « *les réunions publiques ne peuvent se tenir dans un lieu de culte ou dans un édifice public non destiné à cette fin* » et qu'elles « *sont interdites sur la voie publique* ». Des dispositions imposent également des restrictions relatives aux personnes qui organisent ou participent à la réunion, dans la mesure où l'article 4 précise que la déclaration précédant la réunion doit être « *signée par trois personnes, domiciliées dans la wilaya et jouissant de leurs droits civiques et civils* ».

Ces dispositions confèrent une base juridique à la restriction arbitraire et excessive de la liberté de réunion, dénoncée dans de nombreux rapports d'organisations de défense des droits de l'Homme comme le REMDH, le Collectif des Familles de Disparus en Algérie et Human Rights Watch, entre autres. Ces restrictions appliquées à outrance contraignent dans la pratique les syndicats autonomes et les associations, qui en sont les principales victimes, à renoncer à l'organisation de réunions publiques ou à les tenir dans la quasi-clandestinité. Ils risquent ainsi d'entrer dans l'illégalité et encourent des sanctions pénales alors qu'il s'agit de l'exercice d'un droit fondamental.

Enfin, précisons que si a priori les étrangers jouissent du droit à la liberté de réunion sur un pied d'égalité avec les citoyens algériens, l'exigence d'une carte nationale d'identité, mentionnée notamment à l'article 5 relatif aux modalités de la déclaration, pourrait être considérée comme une restriction implicite de ce droit pour les étrangers.

En ce qui concerne la liberté de **manifestation**, l'article 17 alinéa 5 de la loi sur les réunions précise que le wali peut refuser l'autorisation par écrit, sans avoir à motiver son refus. Aussi, l'article 18 prévoit la possibilité pour le wali de « *demander aux organisateurs de modifier leur itinéraire en proposant un autre itinéraire permettant le bon déroulement de la manifestation* ». En outre, l'article 19 stipule que toute manifestation non autorisée au préalable est considérée comme un attroupement illégal, passible d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre un

an. En effet, l'article 97 du Code pénal interdit « *sur la voie publique ou dans un lieu public : [...] tout attroupement non armé qui peut troubler la tranquillité publique* ». Il en résulte qu'un rassemblement pacifique spontané, ou n'ayant pas reçu d'autorisation, est criminalisé et que les participants sont passibles d'une lourde sanction pénale.

En outre, **une décision du chef du gouvernement du 18 juin 2001¹² interdit toujours l'organisation de manifestations pacifiques dans la capitale.** Le maintien de cette décision et son application sont révélateurs du mirage de la levée de l'état d'urgence, qui n'a pas entraîné de changement positif pour l'exercice de la liberté de manifestation dans les faits. En pratique, les manifestations sont interdites à Alger, les manifestants sont toujours encadrés par un nombre disproportionné de membres des services de sécurité qui n'hésitent pas à avoir recours à la violence pour les disperser. La police procède également à des arrestations pour interrogatoire avant, pendant et après les manifestations. Cependant, depuis 2011, dans le sillage des révolutions des pays du monde arabe, les tentatives de manifestations pacifiques à Alger, Oran et dans le sud du pays se sont intensifiées, malgré des interdictions systématiques.

Un autre texte important influence indirectement l'exercice de la liberté de réunion et de manifestation : la Charte pour la paix et la réconciliation nationale, adoptée par référendum le 29 septembre 2005, qui institue une amnistie générale visant à tourner la page des crimes de la guerre civile des années 1990. Ses textes d'application de 2006 sont utilisés pour restreindre le droit à la liberté de réunion et de manifestation. En particulier, l'article 46 de l'ordonnance n° 06-01, même s'il n'a jamais été appliqué, prévoit une peine « *d'emprisonnement de 3 à 5 ans et une amende de 250 000 à 500 000 dinars algériens [pour] quiconque qui, par ses déclarations, écrits ou tout autre acte, utilise ou instrumentalise les blessures de la tragédie nationale pour porter atteinte aux institutions de la République algérienne démocratique et populaire (RADP), fragiliser l'État, nuire à l'honorabilité de ses agents qui l'ont dignement servi, ou ternir l'image de l'Algérie sur le plan international* ».

Par ailleurs, **la loi n° 12-06 relative aux associations du 12 janvier 2012**, restreint à l'extrême la marge de manœuvre de celles-ci et impose de nombreuses conditions pour l'autorisation de création d'associations. Ce texte affecte directement la liberté de réunion des individus faisant partie d'une association, sur deux points notamment. Premièrement, cette loi stipule que « *tout membre ou dirigeant d'une association, non encore enregistrée ou agréée, suspendue ou dissoute, qui continue à agir en son nom, s'expose à une peine de trois à six mois d'emprisonnement et à une amende de 100 000 à 300 000 dinars* » (art. 46.). Pour une organisation non agréée, organiser une réunion représente donc un risque pénal

12 Dans le contexte de ce qui a été appelé « le printemps noir de Kabylie » où des marches ont été organisées pour protester contre les discriminations subies par les Kabyles en Algérie. Voir sur ce point, par exemple, *Kabylie : 14 juin 2001, la grande marche des Kabyles vers Alger*, 20 juin 2001, la-kabylie.com.

lourd. Deuxièmement, une association agréée qui serait considérée coupable « *d'ingérence dans les affaires internes du pays ou d'atteinte à la souveraineté nationale* » peut être suspendue ou dissoute par simple décision administrative, sans contrôle d'un juge indépendant (art. 39). Cette disposition dangereusement vague constitue une atteinte directe à la liberté d'expression et une atteinte indirecte à la liberté de réunion.

Enfin, l'**ordonnance n° 06-03 du 28 février 2006 fixant les conditions et règles d'exercice des cultes autres que musulman**, restreint en pratique l'exercice de tous les cultes et définit également de nombreuses conditions pour la liberté de réunion à des fins culturelles. En effet, l'article 6 de ce texte précise par exemple que « *l'exercice collectif du culte est organisé par des associations à caractère religieux dont la création, l'agrément et le fonctionnement sont soumis aux dispositions de la présente ordonnance et de la législation en vigueur* ». L'article 7 établit que « *l'exercice collectif du culte a lieu exclusivement dans des édifices destinés à cet effet, ouverts au public et identifiables de l'extérieur* ». Ces dispositions excluent qu'un groupe de croyants non musulmans puissent se rencontrer librement dans un cadre privé pour pratiquer leur culte. En outre, l'article 5 de l'ordonnance interdit « *toute activité dans les lieux destinés à l'exercice du culte contraire à leur nature et aux objectifs pour lesquels ils sont destinés* ». Ainsi, la pratique a mis en évidence qu'aux termes de l'ordonnance de 2006 relative à l'exercice des cultes autres que musulman, il n'est sans doute pas possible de recevoir chez soi, ou de rencontrer dans un lieu public, des amis musulmans et de discuter avec eux de questions ayant trait à la foi chrétienne¹³.

4. Protection

Le système légal algérien ne reconnaît pas l'obligation positive de l'État de protéger et faciliter l'exercice de la liberté de réunion. Au contraire, une approche sécuritaire est privilégiée, en établissant les bases juridiques de nombreuses restrictions pour des motifs liés au maintien de l'ordre public et à lutte contre la subversion.

L'article 96 du Code de la wilaya¹⁴ et l'article 16 du décret exécutif n° 83-373 du 28 mai 1983 précisant les pouvoirs du wali en matière de sécurité et de maintien de l'ordre public¹⁵ encadrent l'intervention des forces de l'ordre. Ces dispositions exigent deux réquisitions pour permettre aux forces de l'ordre d'intervenir : la première prévoit que les forces de l'ordre se déploient sur les lieux du rassemblement et la seconde leur intervention.

Par ailleurs, l'article 97 du Code pénal établit que « *les représentants de la force publique, appelés en vue de dissiper un attroupement [...] peuvent faire usage de la force si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux, ou s'ils ne peuvent défendre autrement le territoire qu'ils protègent* ».

13 Pour une analyse plus approfondie, voir Nassima FERCHICHE, *L'ordonnance algérienne de 2006 relative aux cultes non musulmans et son application*, Droit et religions, Annuaire Volume 4, 2009-2010, pp. 500-522.

14 Loi n° 80-09 du 7 avril 1990 relative à la Wilaya, JORA n° 15 du 11 avril 1990.

15 JORA no. 22 du 31 mai 1983.

Cependant, si une intervention est décidée en l'absence de violence de la part des manifestants, le Code pénal oblige les agents des forces de l'ordre à effectuer deux sommations avant d'avoir recours la force, en demandant aux manifestants de quitter les lieux, et ce au moyen de signaux sonores ou lumineux ou par haut-parleur¹⁶.

Il n'est toutefois pas rare que ces dispositions ne soient pas mises en oeuvre, ou qu'elles le soient seulement en partie, par les autorités et les forces de l'ordre qui recourent régulièrement à la dispersion manu militari de rassemblements pacifiques¹⁷.

5. Sanctions

La loi 91-19 sur les réunions et manifestations publiques et le Code pénal prévoient des sanctions disproportionnées contre les participants ou organisateurs de rassemblements non autorisés.

Cette loi consacre tout le chapitre III aux sanctions prévues pour la méconnaissance de ces dispositions. Les sanctions pénales sont de 2000 à 30 000 dinars d'amende (de 20 à 300 euros environ) et d'un mois à trois ans d'emprisonnement. Ces sanctions, précise la loi, sont appliquées « *sous réserve des poursuites pour crime ou délit commis lors ou à l'occasion d'une réunion publique et prévus par le Code pénal* » (article 21).

Dans le Code pénal, l'article 97 sanctionne les attroupements illégaux, même pacifiques (renvoyant à l'article 19 de la loi sur les réunions et les manifestations). L'article 100 quant à lui, réprime « *les instigateurs de manifestations qui dégénèrent en violence [et] ceux qui, par des discours publics ou des écrits, auront appelé à la violence* ». Il peut toutefois être appliqué de manière abusive pour condamner les organisateurs n'ayant pas commis ni incité à des actes de violence.

Il existe donc un risque de sanction pénale inhérent à l'exercice du droit fondamental de la liberté de réunion et de manifestation pacifiques en Algérie. Les individus qui organisent des réunions ou des rassemblements publics ou y participent font parfois l'objet de harcèlement judiciaire, sur la base de différents articles du Code pénal. Des militants syndicalistes autonomes et des défenseurs des droits de l'Homme doivent par exemple faire face à des

16 Il est ainsi libellé : « (...) Les représentants de la force publique, appelés en vue de dissiper un attroupement ou pour assurer l'exécution de la loi, d'un jugement ou d'un mandat de justice, peuvent faire usage de la force si des violences ou voies de fait sont exercées à leur encontre, ou s'ils ne peuvent défendre autrement le territoire qu'ils occupent ou les postes dont la garde leur est confiée. Dans les autres cas, l'attroupement est dissipé par la force après que le wali ou le chef de daïra, le président de l'assemblée populaire communale ou l'un de ses adjoints, un commissaire de police ou tout autre officier de police judiciaire porteur des insignes de sa fonction :

- 1- a annoncé sa présence par un signal sonore ou lumineux de nature à avertir efficacement les individus constituant l'attroupement ;
- 2- a sommé les personnes participant à l'attroupement de se disperser, à l'aide d'un haut-parleur ou en utilisant un signal sonore ou lumineux de nature également à avertir efficacement les individus constituant l'attroupement ;
- 3- a procédé, de la même manière à une seconde sommation si la première est demeurée sans résultat ».

17 Voir par exemple le *Rapport 2011-2013 du Collectif des Familles de Disparus en Algérie*, Paris, avril 2013, p.95. <http://www.algerie-disparus.org/images/stories/communiquis/Rapport%20CFDA.pdf>.

procès presque systématiques ou à des arrestations et interrogatoires pour chaque participation à un rassemblement pacifique, même déclaré conformément aux dispositions juridiques.

Ainsi, des procès sont régulièrement intentés contre des défenseurs des droits de l'Homme pour « *attroupelement non armé* » ou « *incitation à attroupelement non armé* »¹⁸. À titre d'exemple, au mois de mai 2013, 43 gardes communaux ont comparu devant la Cour d'Alger pour « *attroupelement non armé, agression sur agent et atteinte à l'ordre public* »¹⁹. Ils ont été condamnés par le tribunal de Bir Mourad Raïs à 6 mois de prison avec sursis.

6. Égalité des sexes et liberté de réunion

L'Algérie a ratifié la **Convention des Nations unies relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)** du 18 décembre 1979 et son protocole facultatif. L'article 3 de cette Convention dispose que « *Les États parties prennent dans tous les domaines, notamment dans les domaines politique, social, économique et culturel, toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, pour assurer le plein développement et le progrès des femmes, en vue de leur garantir l'exercice et la jouissance des droits de l'Homme et des libertés fondamentales sur la base de l'égalité avec les hommes* ». Quant au Code de la famille, qui régit exclusivement le droit de la famille (mariage, divorce, filiation, succession) de manière très défavorable aux femmes, il ne semble pas restreindre de manière directe ou indirecte la liberté de réunion de celles-ci.

Néanmoins, il convient de préciser que l'Algérie a émis des réserves à la CEDAW à l'article 2, par exemple, par lequel les États s'engagent à prendre des mesures concrètes pour lutter contre la discrimination contre les femmes : « *le gouvernement de la République Algérienne Démocratique et Populaire déclare être prêt à appliquer les dispositions de cet article à condition qu'elles n'entrent pas en conflit avec celles du Code de la famille algérien* ».

18 Ces procès sont régulièrement rapportés par la presse : *Poursuivis pour incitation à attroupelement non armé : procès aujourd'hui de 4 militants des droits de l'Homme à Alger*, Le Temps, 19 juin 2013, <http://www.algerie360.com>; *Algérie : des militants traduits en justice pour attroupelement non armé*, <http://www.agoravox.fr>; *Après une action de protestation devant une entreprise pétrolière : plusieurs chômeurs arrêtés à Ouargla*, <http://archives.tsa-algerie.com>.

19 *Ils sont accusés d'attroupelement non armé : 43 gardes communaux devant la cour d'Alger*, 4 mai 2013, <http://fr.afrikinfos.com>.

La législation nationale et les procédures mises en œuvre en ce qui concerne la liberté de réunion ne sont pas conformes aux normes internationales. Pour y remédier les autorités algériennes sont appelées à :

1. Abroger toutes les lois et mesures interdisant les réunions et manifestations dans les lieux publics ;
2. Clarifier les définitions de réunion publique et réunion privée ;
3. Remplacer le régime d'autorisation de fait par un régime déclaratif réel pour les réunions comme pour les manifestations ;
4. Abroger la décision du chef du gouvernement du 18 juin 2001 qui interdit les marches pacifiques ou toute forme de manifestation publique à Alger ;
5. Modifier les articles 97 et 100 du Code pénal ;
6. Garantir un droit de recours effectif contre toute décision de l'administration et garantir l'indépendance de la justice par des mesures telles que l'harmonisation de la législation nationale avec les conventions internationales en lien avec l'indépendance de la Justice, que l'Algérie a ratifiées, et la réforme du cadre institutionnel, aussi bien constitutionnel que législatif, afin de consacrer l'indépendance du système judiciaire et d'assurer un accès égal pour tous à la justice, l'égalité devant la loi et le respect du droit à un procès équitable ;
7. Abroger les textes d'application de la Charte pour la paix et la réconciliation nationale.



"Soldats égyptiens devant les quartiers généraux de la garde républicaine, Le Caire, 5 juillet 2013."
par Pierre Terdjman/Agence Cosmos

ÉGYPTE

Introduction

Deux ans et demi après la révolution égyptienne, la transition vers la démocratie et l'État de droit est arrivée à un tournant. Le mécontentement populaire à l'égard du bilan politique et économique du président Mohammed Morsi et des Frères musulmans s'est intensifié et a conduit à l'éviction du président par les militaires dans le sillage d'un soulèvement populaire massif le 30 juin 2013. Durant leur bref mandat, les Frères musulmans ont misé sur une concentration massive du pouvoir et ils n'ont pas renforcé l'État de droit ou amélioré la situation des droits de l'Homme dans le pays. En outre, les défenseurs des droits de l'Homme ont été marginalisés durant cette période de transition et ont été la cible d'une campagne de dénigrement, d'une propagande négative et d'actes de harcèlement. De plus, le 22 novembre 2012, le président Morsi a promulgué des mesures extraordinaires permettant à l'Assemblée constituante de précipiter la rédaction de la constitution et de la soumettre à un référendum. Plusieurs dispositions de cette constitution ne sont pas conformes aux normes internationales des droits de l'Homme (celles relatives à la liberté de réunion notamment) et ont accentué le caractère islamique de l'État. Cette constitution a été suspendue après la destitution du président Morsi. Enfin, en juillet 2013, le président de la Cour suprême constitutionnelle a prêté serment en tant que président par intérim et a nommé un gouvernement de transition jusqu'à ce que la constitution soit modifiée et que de nouvelles élections législatives et présidentielles soient organisées.

Après février 2011 et l'éviction du président Moubarak, les autorités postrévolutionnaires égyptiennes ont conservé les piliers de la sécurité et de la justice issus de l'ancien régime autoritaire sans aucune réforme significative. Dans le sillage de la révolution, l'Égypte a toutefois connu un certain progrès au niveau de la participation politique des citoyens. Cette évolution s'est manifestée, entre autres, par la création de dizaines de nouveaux partis politiques et l'organisation d'élections présidentielles et législatives ouvertes. Cependant, les gouvernements successifs s'efforcent toujours de réprimer d'autres droits de l'Homme, parmi lesquels le droit de réunion et d'association, les droits des femmes et des minorités religieuses ou encore la liberté d'expression.

La loi égyptienne contient des limites très importantes au droit de réunion pacifique, héritées de la période coloniale et étendues par les dirigeants égyptiens. Depuis une décennie, cependant, les militants et les opposants politiques prennent souvent le risque de se dresser contre ces restrictions. Plutôt que de réviser ces lois draconiennes, le Conseil suprême des forces armées (CSFA), puis les Frères musulmans les ont utilisées pour museler la critique. Lors de nombreux incidents depuis 2011, l'armée et la police ont usé d'une force disproportionnée et meurtrière pour disperser manifestants et grévistes. Des centaines d'Égyptiens ont perdu la vie ou ont été grièvement blessés lors de ces incidents et l'État, jusqu'à présent, n'enquête pas sur ces tueries. Quant aux manifestantes, elles sont exposées, de façon répétée, à des agressions sexuelles d'une grande brutalité perpétrées par des acteurs étatiques et non étatiques. La répression brutale des manifestations a perduré durant le mandat du président Morsi, avec un rôle accru conféré aux partisans du gouvernement qui, en toute impunité, ont intimidé et agressé des manifestants.

Début 2013, le gouvernement du président Morsi a déposé un projet de loi comportant des restrictions draconiennes à l'exercice du droit de réunion pacifique. En mars 2013, les rapporteurs spéciaux de l'ONU l'ont publiquement condamné¹, mais le projet de loi n'a pas été retiré.

1. Cadre législatif général

L'Égypte a ratifié les principaux instruments internationaux protégeant la liberté de réunion pacifique, parmi lesquels la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 20, paragraphe 1), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 21)² et la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples (article 10)³. En conséquence, conformément à sa constitution et aux traités qu'elle a signés, l'Égypte s'engage à garantir le droit de réunion pacifique de ses citoyens.

Selon la **constitution**, les traités et les accords internationaux n'ont pas la primauté sur le droit national, mais ont force de loi après avoir été signés, ratifiés et publiés conformément à la procédure (article 145). Cette disposition contrevient aux obligations énoncées dans les traités internationaux relatifs aux droits de l'Homme, en vertu desquels les États s'engagent à adopter des mesures et des lois nationales qui s'accordent avec leurs obligations internationales. Dans ce cas-ci, puisque la constitution n'assure pas la primauté des traités internationaux sur le droit national, leur application n'est pas garantie en Égypte.

Les constitutions égyptiennes successives ont pris en compte la question du droit de réunion pacifique et l'ont incorporé en tant que liberté publique. L'article 50 de la constitution actuelle énonce ce qui suit :

Les citoyens ont le droit d'organiser des réunions, des marches et des manifestations pacifiques publiques, non armées, sur la foi d'une déclaration exigée par la loi.

Le droit d'organiser une réunion privée est garanti et ne nécessite pas de déclaration préalable. Les forces de sécurité n'ont ni le droit d'assister à ces réunions privées, ni le droit de s'immiscer dans leur tenue.

1 Communiqué des rapporteurs spéciaux de l'ONU sur le droit de réunion pacifique et d'association, sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme et sur la liberté d'expression, 28 mars 2013 : <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13190>

2 L'Égypte a signé ce traité le 4 août 1981, en vertu de la décision républicaine no 536 de 1981, rendue le 1er octobre 1981. « Sous réserve de ratification », la convention a été publiée au Journal officiel no 15, le 15 avril 1982.

3 L'Égypte a signé la charte le 16 novembre 1981, en vertu de la décision républicaine no 77 de 1984, et l'a ratifiée le 20 mars 1984, mais elle n'a été publiée au Journal officiel no 17 que le 23 avril 1992.

De multiples lois et dispositions encadrent et, dans de nombreux cas, limitent la liberté de réunion :

- ▶ la loi no 10 de 1914 sur les rassemblements publics
- ▶ la loi no 37 de 1958 instituant le Code pénal
- ▶ la loi no 162 de 1958 sur l'état d'urgence
- ▶ le décret no 34 de 2011 sur la criminalisation des attaques contre la liberté du travail et des actes de vandalisme contre les installations
- ▶ la loi no 85 de 1949 sur le maintien de l'ordre dans les établissements d'enseignement
- ▶ la loi no 109 de 1971 sur les forces de police
- ▶ le décret no 156 de 1964 du ministre de l'intérieur sur l'usage des armes à feu.

La loi relative au droit de réunion pacifique⁴

Cette loi a été promulguée dans le cadre de la constitution de 1923, avant la création des assemblées législatives⁵, en même temps que plusieurs autres lois d'exception, parmi lesquelles la loi martiale⁶ et les amendements apportés au Code pénal qui criminalisent les grèves menées au sein des institutions de l'État⁷.

La loi de 1923 garantit à tous les citoyens le droit de tenir des réunions et des manifestations publiques sur la voie publique. Selon cette loi⁸, « *une réunion sera considérée comme publique si le gouverneur, le directeur ou l'autorité de police estime que la réunion n'est pas une véritable rencontre privée compte tenu de son objet, du nombre d'invitations, de leur mode de distribution ou de toute autre circonstance. Dans ce cas, le gouverneur, le directeur ou l'autorité de police doit signifier à l'organisateur la nécessité de se conformer aux procédures prévues par la loi* ».

Les **rassemblements spontanés** ne sont pas prévus dans la loi n° 14 de 1923 et sont donc illégaux.

4 Loi no 14 de 1923 sur les réunions publiques et les manifestations sur la voie publique, publiée au Journal officiel le 4 juin 1923, et modifiée par la loi no 28 de 1923, publiée au Journal officiel le 21 mars 1929.

5 Le premier conseil représentatif s'est réuni le 15 mars 1924.

6 Loi no 15 de 1923, publiée au Journal officiel le 28 juin 1923.

7 Loi no 37 de 1923, publiée au Journal officiel le 13 septembre 1923.

8 Article 8 de la loi, amendée par la loi n° 28 de 1929.

2. Procédures

Dans de nombreux articles, la loi n° 14 de 1923 considère les **réunions et les manifestations** comme égales et assujettit ces deux événements à des procédures et restrictions presque identiques.

L'article 2 prévoit que le bureau du gouverneur ou le département de la sécurité publique doivent être informés au moins trois jours avant la date de la réunion, et 24 heures à l'avance dans le cas d'une réunion électorale. L'article 3 décrit le contenu de la déclaration préalable qui doit comprendre la date de la réunion, l'endroit où elle doit se tenir, ainsi que la liste des membres du comité organisateur chargés de maintenir l'ordre, d'empêcher les infractions aux dispositions légales, de ne pas outrepasser les compétences de la réunion stipulées dans la déclaration, et d'éviter tout discours qui contreviendrait à la morale ou à l'ordre public ou qui inciterait à commettre un acte criminel (article 6).

En outre, la loi n'oblige les autorités concernées ni à recevoir la déclaration ni à en confirmer la réception aux organisateurs de la réunion. Les participants peuvent donc être sanctionnés s'ils sont incapables de démontrer que la déclaration a effectivement été transmise.

Ces restrictions imposées aux organisateurs (voir ci-dessous), ainsi que l'incertitude qui entache la procédure de déclaration, engendrent de graves manquements à la liberté de réunion selon les normes et les bonnes pratiques internationales.⁹ En outre, dans l'esprit d'une présomption en faveur de la tenue de réunions pacifiques, la loi sur le droit de réunion devrait prévoir une exemption à la déclaration préalable dans des circonstances précises lorsqu'une réaction immédiate, sous la forme d'une manifestation, s'avère justifiée. De nombreux pays la prévoient déjà¹⁰.

La loi n° 14 de 1923 ne propose aucun mécanisme de négociation entre les autorités et les organisateurs ou les participants, en contradiction avec les recommandations internationales¹¹.

3. Restrictions

La **loi n° 14 de 1923** confère à l'exécutif le pouvoir absolu d'interdire toute réunion ou manifestation s'il considère que ce rassemblement trouble l'ordre public ou menace la sécurité en raison de son objet, de l'endroit où il doit avoir lieu et d'autres éléments déterminants. Les autorités doivent faire part de leur décision aux organisateurs au moins six heures avant le début de l'événement. Néanmoins, les meetings électoraux ne peuvent pas être interdits.

9 Voir rapport du rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association, Maina Kiai, Conseil des droits de l'Homme, 20e session, A/HRC/20/27, paras. 24-32, 39-42.

10 Voir OSCE/ODIHR *Guidelines on freedom of peaceful assembly*, 2010, Varsovie, 2^e édition, para. 4.2; et supra note 11, para. 29.

11 Voir rapport du rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association, Maina Kiai, Conseil des droits de l'Homme, 23e session, A/HRC/23/39, para. 45.

Les organisateurs ont le droit de faire appel de l'interdiction auprès du ministre de l'Intérieur (article 4).¹²

La loi restreint la liberté de réunion pacifique à l'endroit et à la date spécifiés dans la déclaration ; elle interdit de tenir des réunions dans les lieux de culte, les écoles et les propriétés de l'État. Les réunions doivent prendre fin au plus tard à 23 heures, sauf exception accordée par les services de sécurité (article 5).

En plus des limitations établies par la loi n° 14 de 1923, **plusieurs autres lois restreignent le droit des citoyens à s'exprimer et à prendre part à des actions collectives.**

L'État d'urgence¹³ représente la forme la plus abusive de suppression des libertés publiques. Il confère des compétences colossales à l'administration et à l'appareil sécuritaire. L'article 3, notamment, octroie à l'autorité d'urgence le pouvoir de prendre des mesures extraordinaires restreignant divers droits : la liberté de réunion, de mouvement et de résidence ; la liberté de se déplacer dans certains endroits ou à certaines heures. Ces dispositions permettent également d'arrêter et de détenir des suspects et individus menaçant la sécurité publique et de fouiller des personnes et des lieux sans se conformer au Code de procédure pénale.

L'état d'urgence, promulgué en 1981, a été levé en mai 2011. Toutefois, le président Mohamed Morsi – par le décret no 45 de 2013 – l'a de nouveau proclamé le 27 janvier 2013. Il s'est appliqué aux villes du canal de Suez (Ismailia, Suez et Port-Saïd) et a duré un mois.

La loi sur la criminalisation des attaques contre la liberté du travail et des actes de vandalisme contre les installations¹⁴ **de 2011** : en réaction aux contestations sociales et économiques croissances qui ont suivi la chute d'Hosni Moubarak, le Conseil suprême des forces armées (CSFA) a promulgué un décret ne comportant qu'un seul article et connu sous le nom de « *loi criminalisant les grèves et les sit-in* », dans le cadre de l'état d'urgence.

Elle criminalise les actes des participants à des grèves et à des rassemblements qui, sous l'état d'urgence « *entravent ou empêchent le travail d'une institution de l'État, d'une autorité publique ou d'une entreprise publique ou privée* », ainsi que les rassemblements impliquant des crimes très vagues tels que « *l'atteinte à l'unité nationale ou à la paix sociale, les troubles à l'ordre public ou à la sécurité, les dommages causés à des immeubles, des propriétés et des biens publics ou privés ou leur occupation* ». Enfin, quiconque « *incite, défend ou promeut l'un des actes mentionnés ci-dessus, même si l'acte ne se matérialise pas* » encoure également des sanctions.

12 Selon les normes internationales relatives à la liberté de réunion, les organisateurs devraient avoir la possibilité de faire appel selon une procédure accélérée, voir supra note 11, para. 42.

13 Loi no 162 de 1958, publiée au Journal officiel le 28 septembre 1958.

14 Décret législatif no 34 de 2011, publié au Journal officiel no 14 bis (A), le 12 avril 2011.

La loi sur le maintien de l'ordre dans les établissements d'enseignement¹⁵ interdit aux étudiants inscrits dans les écoles, les universités et les autres établissements d'enseignement de tenir des réunions sans autorisation préalable des autorités universitaires compétentes et des manifestations (article 1).

(Pour plus de détails, cf. plus bas **5. Sanctions**)

4. Protection

La constitution protège les droits et libertés qui y sont énoncés – y compris le droit de réunion pacifique – contre toute tentative de supprimer ces droits ou d'y porter atteinte. En théorie, elle empêche toute loi régissant l'exercice de ces droits d'en modifier l'essence¹⁶ et considère comme un délit toute attaque contre ces droits et ces libertés. Selon la constitution, l'État garantit une juste compensation aux personnes dont les droits ont été bafoués¹⁷.

Toutefois, en contradiction avec l'esprit et la lettre de ces dispositions, la loi relative au droit de réunion pacifique n° 14 de 1923 ne garantit pas la protection des participants à un rassemblement ; au lieu de cela, elle les tient pour responsables de tous les « crimes » commis durant le rassemblement¹⁸.

Cette loi donne à l'exécutif le pouvoir absolu de dissoudre la réunion/disperser la manifestation sur des fondements très vagues (« *dans le cas où un comité organisateur n'aurait pas été formé ou aurait failli à sa mission* » par exemple)¹⁹.

La loi sur les forces de police²⁰ dispose de l'usage de la force par leurs agents. Son article 102 leur confère le droit de faire usage de la force dans les limites nécessaires à l'accomplissement de leur devoir, si elle s'avère le seul moyen d'exécuter leur mandat. Il les autorise également – après avertissement – à employer leurs armes pour disperser les rassemblements et les manifestations lorsque la sécurité publique est en jeu. Dans ce cas, l'ordre d'utiliser les armes émane d'un officier commandant. L'ordre d'utiliser la puissance de feu dans ce cas, doit être

15 Loi no 85 de 1949, publiée au Journal officiel no 93, le 21 juillet 1949.

16 Article 81 de la constitution.

17 Article 82 de la constitution.

18 Selon le rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association, la Cour européenne des droits de l'Homme et le groupe d'experts consultatif de l'OSCE/ODIHR, les États ont l'obligation positive de protéger les réunions pacifiques ce qui inclut la protection des participants contre les agents provocateurs et les contre-manifestants ; cette obligation n'incombe pas aux organisateurs.

19 La décision de dissoudre une réunion pacifique, sans conduite illégale, constitue une restriction disproportionnée. Dans tous les cas, pour la dispersion de rassemblements illégaux mais non violents, l'usage de la force doit être réduit au minimum nécessaire (cf. Principes de base des Nations unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois).

20 Loi no 109 de 1971, publiée au Journal officiel no 45, le 11 novembre 1971.

délivré par un commandement qui doit être obéi, mais la loi ne définit pas strictement ce qu'est « *la mesure nécessaire à l'accomplissement de leur devoir* » et ne pose pas les principes de proportionnalité et de progressivité nécessaires.

Un décret du ministre de l'intérieur sur le recours aux armes à feu²¹ autorise le recours aux armes à feu pour disperser les rassemblements et les manifestations après un premier avertissement oral. Ce décret est explicite : « *l'unité doit tirer à intervalles réguliers sur [les manifestants]* », d'abord à l'aide d'armes à air comprimé, puis à balles réelles et « si nécessaire » avec une grande cadence de tir.

De telles dispositions enfreignent les principes internationaux selon lesquels les armes à feu ne doivent être employées que pour protéger la vie d'autrui ou en cas de légitime défense, si et seulement si d'autres moyens moins violents ne le permettent pas²².

5. Sanctions

Sanctions prévues par la loi no 14 de 1923 :

La loi n° 14 de 1923 punit les **organiseurs de rassemblements et de manifestations** de peines de prison de six mois au plus et/ou d'une amende ne dépassant pas 100 livres égyptiennes si la réunion ou la manifestation a été organisée sans déclaration préalable ou si elle a été tenue malgré une ordonnance des autorités l'interdisant, que les organisateurs en aient été ou non informés (article 11/1). La loi prévoit une peine d'emprisonnement maximale d'un mois et/ou une amende maximale de 20 livres pour toute personne participant (ou tentant de participer), en dépit des avertissements de la police, à une réunion, marche ou manifestation se déroulant sans déclaration préalable ou ayant été interdite, et pour toute personne désobéissant à un ordre de dispersion.

Il convient de souligner que ces actes relèvent des **tribunaux pénaux** et peuvent donc faire l'objet d'un appel devant la Cour de cassation.

Une loi extraordinaire sur les rassemblements²³ a été promulguée pendant le protectorat britannique sur l'Égypte au cours de la Première Guerre mondiale. Elle conférait aux forces de sécurité d'importants pouvoirs pour limiter les libertés publiques. La loi a été amendée

21 Décision no 156 de 1964, publiée au Journal officiel no 72, le 29 mars 1964.

22 Cf. Principes de base des Nations unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, article 9.

23 La loi no 10 de 1914, publiée au Journal officiel le 18 octobre 1914, modifiée par la décision no 87 de 1968 du président de la République arabe unie, publiée au Journal officiel no 51, le 19 décembre 1968.

avec l'ajout de l'article 3 bis qui double les peines maximales prévues si le coupable fait partie d'un attroupement, comme précisé dans les articles 1 et 2.

La loi sanctionne également les réunions de cinq personnes ou plus, même lorsqu'aucun crime n'a été commis, si des représentants des autorités jugent, à leur seule discrétion, qu'un tel attroupement pourrait menacer la paix publique. Dans ce cas, elles imposent aux participants de se disperser. Un refus d'obéissance est passible d'une peine d'emprisonnement maximale de six mois ou d'une amende ne dépassant pas 20 livres (article 1). La loi ne précise pas les critères qui déterminent si la paix publique a été troublée.

En pratique, le ministère public utilise cette loi pour sanctionner des manifestants, sous prétexte qu'ils auraient pris part à des rassemblements dans le but de commettre un délit, même si ce prétendu « délit » se limite à perturber la circulation. Les procureurs y ont recours du fait qu'elle prévoit des peines beaucoup plus sévères que celles prescrites par la loi n° 14 de 1923.

Le Code pénal²⁴ compte de nombreux articles prévoyant des peines pouvant aller jusqu'à l'emprisonnement à vie pour des actes commis durant des rassemblements et des manifestations pacifiques. Quelques exemples des actes en question : *empêcher les institutions de l'État ou les autorités publiques d'accomplir leur mission, porter atteinte aux libertés individuelles des citoyens ou aux autres libertés et droits publics garantis par la constitution ou par la loi, faire obstacle à l'unité nationale ou à la paix sociale* (article 86 bis) ; *tenter de renverser ou de modifier la constitution du pays, son système républicain ou sa forme de gouvernement* (article 87) ; *détruire intentionnellement des bâtiments publics ou des biens affectés à des ministères ou à des services publics* (article 90) ; *préconiser la domination d'une classe sociale sur les autres, détruire une classe sociale, renverser les systèmes sociaux ou économiques fondamentaux de l'État ou tout autre système fondamental de la communauté* (article 98A) ; *posséder des documents écrits ou des imprimés qui incitent à poursuivre les objectifs susmentionnés ou en font la propagande* (article 98 bis) ; *insulter un représentant de l'autorité publique ou un fonctionnaire de l'État, un agent chargé du maintien de l'ordre ou toute personne chargée d'une fonction publique alors qu'elle est à son poste ou en raison du poste qu'elle occupe* (article 133) ; *interrompre la circulation* (article 167). Les motifs de ces peines sont extrêmement étendus, sanctionnant sévèrement des actes protégés par la liberté de réunion et d'expression²⁵.

La loi sur la criminalisation des attaques contre la liberté du travail et des actes de vandalisme contre les installations²⁶ de 2011 sanctionne les participants à des grèves et des rassemblements qui «*entravent ou gênent le travail d'une institution de l'État, de l'autorité publique ou d'une entreprise publique ou privée*» à une peine d'emprisonnement (non définie) et/ou à une amende de minimum de 20 000 livres égyptiennes, il en va de même pour quiconque incite ou promeut l'un des actes décrits.

24 Loi no 58 de 1937, publiée au Journal officiel no 71, le 5 août 1937, entrée en vigueur le 15 octobre 1937.

25 Voir supra note 12, paras. 109-112; et supra note 11 paras. 29 et 31.

26 Décret législatif n° 34 de 2011, publié au Journal Officiel le 12 avril 2011, n° 14 bis (A).

Elle prévoit également une peine d'emprisonnement d'un an minimum et/ou une amende d'un minimum de 100 000 livres (environ 11 000 euros) si le délit consistait à « *causer des dommages aux moyens de production, nuire à l'unité nationale ou la paix sociale, troubler l'ordre ou la sécurité publique, endommager des biens, immeubles ou propriétés privés ou publics, ou s'il y a eu occupation de ceux-ci* ».

En vertu de la loi sur le maintien de l'ordre dans les établissements d'enseignement, les sanctions disciplinaires pour les étudiants qui prennent part à des manifestations ou à des réunions non autorisées vont de l'avertissement verbal ou écrit à l'expulsion de l'université (article 126).

6. Egalité des sexes et liberté de réunion

En ce qui concerne la protection et l'exercice des droits des femmes, contrairement à la constitution de 1971, celle adoptée en décembre 2012 par environ 20 % des électeurs égyptiens²⁷ a supprimé la mention de l'égalité hommes-femmes. Cette évolution ouvre la voie à de futures lois discriminatoires contre les femmes et pourrait entraîner de nouveaux actes de discrimination. Dans ce contexte, le fait que la constitution actuelle n'évoque pas la primauté des conventions internationales sur la législation nationale est inquiétant. L'appel de certains islamistes à se retirer de la Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) s'avère tout aussi préoccupant.

L'actualité égyptienne montre que les femmes sont la cible de violences commises à la fois par la police et par les manifestants. Les manifestations et les rassemblements sont depuis des années la scène d'actes de violence et de harcèlement sexuels, un problème récurrent d'autant plus grave depuis le soulèvement populaire de 2011. Au-delà des causes sociales de ce phénomène, le cadre juridique actuel – qui présente de profondes lacunes juridiques relatives à la reconnaissance et à la condamnation de la violence et des mauvais traitements à caractère sexiste – porte une grande responsabilité dans la perpétuation du sentiment d'impunité éprouvé par les auteurs de ces méfaits. Le Code pénal ne reconnaît pas le « harcèlement sexuel », mais une infraction au contour très vague : l'« attentat à la pudeur ». Il ne mentionne pas non plus la violence d'État, alors que les pratiques qui consistent à porter atteinte au corps de la femme sont systématiquement employées afin de vaincre leur résistance et de les éjecter en dehors de l'espace public. Notons également qu'en cas de viol, le coupable n'est pas sanctionné s'il choisit d'épouser sa victime. Ces lois enfreignent les normes internationales édictées dans les traités ratifiés par l'Égypte, dont la CEDAW.²⁸ En outre, une culture particulièrement patriarcale, surtout depuis la montée du fondamentalisme, contribue à réduire la présence des femmes dans la sphère publique.

27 32 % de participation au référendum sur environ 52 millions de votants.

28 L'article 3 de la CEDAW dispose que : « *Les États parties prennent dans tous les domaines, notamment dans les domaines politique, social, économique et culturel, toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, pour assurer le plein développement et le progrès des femmes, en vue de leur garantir l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur la base de l'égalité avec les hommes.* » Voir également article 7(c).

Recommandations

1. Abroger la Loi n° 10 de 1914 sur les rassemblements publics et la loi n° 34 de 2011 sur la criminalisation des attaques contre la liberté du travail et des actes de vandalisme contre les installations, car elles sont contraires aux normes internationales ;
2. Veiller à ce que les autorités réglementaires se conforment à leurs obligations légales et soient tenues pour responsables des dysfonctionnements de la procédure ou des pratiques abusives conformément à l'article 5 de la constitution, et en particulier pour les manquements à leur devoir de protection et de restriction de l'utilisation d'une force excessive par la police ;
3. Modifier les dispositions de la loi n° 14 de 1923 régissant le droit de réunion pacifique ou rédiger une nouvelle loi pour réglementer le droit de réunion conformément aux normes internationales, en privilégiant un régime de déclaration, en fondant strictement les restrictions sur les principes de la légalité, de la proportionnalité et de la nécessité dans une société démocratique et en limitant les sanctions pour non-respect de cette loi à des sanctions administratives ;
4. Abroger le décret du ministre de l'intérieur sur l'utilisation des armes à feu et réformer la loi sur les forces de police n° 109 de 1971, afin de réglementer strictement l'usage de la force par des agents des forces de l'ordre et, en particulier, de limiter l'utilisation de balles réelles à des situations extrêmes avec danger de mort imminent ;
5. Réformer le Code pénal afin de supprimer les dispositions incriminant les actes qui sont protégés par la liberté d'expression et de réunion, notamment les articles 86 bis, 87, 98A, 98 bis, 133 et 167.



"Protestation contre les expulsions de migrants, Tel Aviv, Israel,
28 février 2013."
par ACTIVE STILLS

ISRAËL

Introduction

Ce chapitre examine le cadre juridique qui régit la liberté de réunion en Israël. La naissance de l'État indépendant d'Israël a été consacrée le 14 mai 1948, dans le sillage d'une série d'événements politiques qui ont donné lieu à la recommandation de l'Assemblée générale des Nations unies (ONU) relative au partage de la Palestine historique dans le cadre de la résolution 181 de 1947, également connue sous le nom de Plan de partage de l'ONU de 1947.

En juin 1967, Israël prend le contrôle de la Cisjordanie, dont Jérusalem-Est, et de la Bande de Gaza.¹ En séparant Jérusalem-Est du reste du territoire palestinien occupé, Israël s'est illégalement annexé cette partie de la ville et a depuis confirmé la nature permanente de cette annexion, ne reconnaissant dès lors pas ce territoire comme étant occupé².

De la même manière, Israël a occupé le plateau du Golan syrien en 1967 et a officiellement annexé ce territoire en 1981 avec l'approbation de la Knesset israélienne (parlement), malgré la résolution 497 du Conseil de sécurité de l'ONU déclarant l'annexion du plateau du Golan syrien par Israël nulle et non avenue, ainsi que contraire au droit international.³ La Knesset a élargi l'administration et le droit civil israélien aux résidents du plateau du Golan syrien, remplaçant ainsi l'autorité militaire qui gouvernait la région depuis 1967.

Selon les derniers chiffres du bureau central israélien de statistiques, les citoyens palestiniens d'Israël représentent 20 pour cent de la population totale qui s'élève à 7,6 millions d'habitants.⁴ Leur statut, conformément aux instruments internationaux des droits de l'Homme ratifiés par Israël, est celui d'une minorité nationale, ethnique, linguistique et religieuse. La minorité palestinienne n'est toutefois pas considérée comme une minorité nationale dans le droit israélien. Les inégalités entre les citoyens palestiniens et juifs d'Israël se retrouvent dans toutes les sphères de la vie publique et survivent au temps. La discrimination directe et indirecte contre les citoyens palestiniens d'Israël est enracinée dans les pratiques gouvernementales et le système juridique israéliens⁵.

Cependant, lors de l'opération « Plomb durci » contre Gaza en 2009, un changement s'est opéré, dans la mesure où Israël a commencé à cibler des militants et des défenseurs des droits de l'Homme juifs qui avaient rejoint des militants des droits de l'Homme palestiniens contestant cette opération.⁶ La Knesset a également présenté des initiatives législatives visant à limiter

1 Voir le chapitre portant sur la Palestine.

2 Le statut de Jérusalem-Est est clair dans le droit international. Tout comme la Bande de Gaza et le reste de la Cisjordanie, Jérusalem-Est est occupée par Israël de force et demeure un territoire occupé. Ce fait est incontestable sur le plan juridique et a été universellement confirmé à plusieurs reprises par les Nations unies, les Hautes Parties contractantes aux Conventions de Genève, la Cour internationale de justice et le Comité international de la Croix-Rouge.

3 Résolution 497 du Conseil de sécurité de l'ONU (17 décembre 1981) Doc. ONU. S/RES/497.

4 Bureau central israélien de statistiques, *Statistical Abstract of Israel 2011* (2011) 86, dernière consultation le 6 avril 2013.

5 Voir pour un aperçu des politiques et pratiques discriminatoires contre les citoyens palestiniens d'Israël, Adalah, *The Inequality Report: the Palestinian Arab Minority in Israel* (mars 2011).

6 Voir le rapport d'Adalah, *Prohibited Protest*, 2009.

la liberté de réunion et d'expression des organisations de la société civile, en ciblant des organisations juives qui dénonçaient l'occupation du territoire palestinien occupé (ci-après « TPO ») ou travaillaient dans un esprit de solidarité avec les Palestiniens et les citoyens arabes d'Israël. C'est notamment le cas de la « loi anti-boycott »⁷, une loi qualifiant les organisations de défense des droits de l'Homme d'organisations « politiques », et dont le but était de limiter leur accès aux financements étrangers⁸.

Le droit à la liberté de réunion est reconnu et explicité en Israël et a été confirmé par la Cour suprême qui a également détaillé l'équilibre qui devait être maintenu entre les intérêts et les droits conflictuels. Des directives et d'autres lois ont clarifié bon nombre des aspects pratiques découlant de jugements exemplaires. Néanmoins, l'exercice de ce droit a souvent été limité et continue de s'appliquer de manière discriminatoire pour les citoyens palestiniens d'Israël qui, dans la pratique, ne jouissent pas de la liberté de réunion sur un pied d'égalité avec les Israéliens juifs.

Cette section ne porte que sur le cadre juridique appliqué au sein des frontières israéliennes définies en 1967, tandis que les réglementations israéliennes de la liberté de réunion sur le TPO seront abordées dans le chapitre consacré à la **Palestine**. À ce sujet, veuillez noter que sur le TPO, un ensemble de lois civiles s'appliquent aux citoyens israéliens résidant dans les colonies situées au-delà de la Ligne verte, tandis que des ordonnances militaires s'appliquent aux citoyens palestiniens.

1. Cadre législatif général

Engagements internationaux

Israël a ratifié toutes les grandes conventions internationales des droits de l'Homme liées à la liberté de réunion, y compris le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après « PIDCP »), dont l'article 21 sert de référence en matière de protection de la liberté de réunion⁹.

Conformément à l'article 4 du PIDCP, le droit à la liberté de réunion n'est pas un droit absolu et, dans certaines circonstances, un État peut être autorisé à y déroger ou être temporairement exempté de respecter certaines de ses obligations internationales en matière de respect des droits de l'Homme en situation d'état d'urgence. Israël s'est déclaré en état d'urgence le

⁷ Voir REMDH, *La loi anti-boycott constitue une violation des droits de l'Homme et porte atteinte à la démocratie en Israël – l'UE doit sans équivoque condamner cette loi*, 15 juillet 2011.

⁸ Voir REMDH, *Open Letter to the Israeli Knesset*, 16 novembre 2011

⁹ Par «réunion», on entend tout rassemblement intentionnel et temporaire dans un espace privé ou public à des fins spécifiques. Ce terme englobe donc les manifestations, les réunions en local clos, les grèves, les défilés, les rassemblements ou même les sit-in. Conseil des droits de l'Homme de l'ONU, *Rapport du rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, Maina Kiai*, (21 mai 2002), 20e session du Conseil des droits de l'Homme, Doc. ONU A/HRC/20/27, résumé, paragraphe 24.

19 mai 1948¹⁰, quatre jours après sa création. L'état d'urgence est renouvelé chaque année par la Knesset depuis 1997¹¹.

En renouvelant l'état d'urgence, Israël tente de contourner ses obligations internationales en se réfugiant derrière l'argument de la « sécurité nationale ». Lors de l'examen du rapport périodique d'Israël en 2003, le Comité des droits de l'Homme des Nations unies (ci-après « CDH ONU ») a fait part de ses préoccupations quant à « la nature et l'ampleur » des mesures d'urgence contraires aux obligations de l'État dans le cadre du PIDCP. Le Conseil des droits de l'Homme de l'ONU a affirmé que les dérogations appliquées allaient au-delà des limitations permises du droit à la liberté de réunion.¹²

Législation nationale israélienne

En l'absence d'une constitution formelle, les droits et obligations juridiques sont énumérés dans plusieurs lois. Un ensemble de lois fondamentales, censées intégrer la future constitution israélienne, décrivent les principales institutions de l'État et les droits fondamentaux des citoyens. Ces lois fondamentales sont considérées comme supérieures aux lois ordinaires et jouissent d'un statut constitutionnel. Parmi celles-ci, les plus importantes sont la loi fondamentale sur la dignité humaine et la liberté (1992)¹³ et la loi fondamentale sur la liberté de choisir sa profession (1994).¹⁴ La Haute Cour israélienne considère ces deux lois comme une révolution constitutionnelle et les a qualifiées de « mini-charte des droits israéliens ». Toutefois, le droit à la liberté de réunion, ainsi qu'une disposition générale en faveur de l'égalité et de la non-discrimination, ne se retrouvent pas dans les lois fondamentales¹⁵.

10 Conformément à la loi fondamentale sur le gouvernement (2001), la Knesset peut déclarer l'état d'urgence pour une période pouvant durer jusqu'à un an. Loi fondamentale sur le gouvernement, adoptée par la Knesset le 12 Adar 5761 (7 mars 2001) et publiée dans le Sefer Ha-Chukkim N° 1780, p. 158 ; le projet de loi et une note explicative ont été publiés dans le Hatza'ot Chok N° 2756 de 5758, p. 72.

11 Voir *Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, observations finales du Comité des droits de l'Homme : troisième rapport périodique des États parties en 2007 : Israël* (21 novembre 2008) Doc. ONU CCPR/C/ISR/3, paragraphe 157.

12 *Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : observations finales du Comité des droits de l'Homme, 78e session, Doc. ONU CCPR/CO/78/ISR, 21 août 2003, paragraphe 12 (voir également Comité des droits de l'Homme, 99e session, Doc. ONU CCPR/C/ISR/CO/3, 3 septembre 2010, paragraphe 7.*

13 Loi fondamentale sur la dignité humaine et la liberté (1992) visant à protéger les droits de l'Homme en Israël. Elle a été adoptée par la Knesset le 12 Adar Bet 5752 (17 mars 1992) et amendée le 21 Adar 5754 (9 mars 1994). Loi amendée publiée dans le Sefer Ha-Chukkim N° 1454 du 27 Adar (10 mars 1994), p. 90 ; le projet de loi et une note explicative ont été publiés dans le Hatza'ot Chok N° 2250 de 5754, p. 289.

14 Loi fondamentale sur la liberté de choisir sa profession (1994) : garantit à chaque citoyen ou résident israélien le « droit de choisir son métier, sa profession ou son secteur d'activité ». Elle a été adoptée par la Knesset le 22 Shevat 5718 (12 février 1958) et publiée dans le Sefer Ha-Chukkim N° 244 du 30 Shevat 5718 (20 février 1958), p. 69 ; le projet de loi a été publié dans le Hatza'ot Chok N° 180 de 5714, p. 18.

15 *Rapport du rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Frank La Rue* (juin 2012), 20e session du Conseil des droits de l'Homme, paragraphe 15.

Malgré l'absence de protections constitutionnelles, le droit à la liberté de réunion a été reconnu et dûment consacré par les instances judiciaires en tant que droit fondamental que l'État se doit de garantir pour tous les habitants d'Israël¹⁶.

L'affaire la plus significative, qui a constitué un tournant dans l'exercice du droit à la liberté de réunion, est le procès *Saar vs Ministère de l'intérieur et police* (1979)¹⁷, lors duquel le juge Barak, ancien président de la Cour suprême, a confirmé que la liberté de réunion était un droit fondamental reconnu par le droit israélien. À la suite de cette affaire et de nombreuses autres clarifications apportées par la Cour suprême quant au droit à la liberté de réunion¹⁸, le gouvernement a émis une série de directives juridiquement contraignantes dont l'objet était de définir son cadre juridique. Il s'agit notamment des *directives sur la liberté de manifestation*¹⁹, qui ont réaffirmé la reconnaissance par l'État du droit fondamental de manifester et clarifié la nature et l'éventail des forces de police pouvant être déployées en de telles circonstances²⁰.

La Cour suprême a également déclaré : « *La liberté d'expression et de manifestation vise non seulement à protéger ceux qui véhiculent des opinions populaires acceptées, mais également des opinions pouvant provoquer ou déranger, et c'est dans ces circonstances particulières que la liberté d'expression est réellement mise à l'épreuve.* »²¹ Bien que la Cour suprême ait insisté sur l'importance toute particulière de garantir ce droit pour les minorités, les restrictions à l'exercice du droit à la liberté de réunion dans la pratique affectent gravement les minorités, dont les citoyens palestiniens d'Israël, les résidents de Jérusalem-Est et du plateau du Golan syrien.

2. Procédures

L'ordonnance de la police (1971) et le Code pénal (1977) contiennent les exigences de base que doivent respecter les organisateurs d'une manifestation et réglementent les forces

16 Précision ajoutée. Voir HCJ 8988/06, *Yehuda Meshi Zahav vs Ilan Franko*, CO District de Jérusalem (non publié, 27 décembre 2006) ; HCJ 2557/05, *Mateh Haruv et al. vs Police israélienne et al* (non publié, 12 décembre 2006) ; HCJ 6658/93, *Kalavie vs CO Jérusalem Station*, PD 48 (4) 793, 796 (1994) ; HCJ 2481/93, *Dayan vs CO District de Jérusalem*, PD 48 (2) 456, 468 (1994) ; HCJ 372/84, *Klopfer-Naveh vs Ministère de l'enseignement et de la culture*, PD (3) 233, 238 (1984) ; HCJ 153/83, *Levy vs CO District Sud, Police israélienne*, PD 38(2) 393, 401-402 (1984). Source originale : Adalah, « *Prohibited Protest: Law Enforcement Authorities Restrict the Freedom of Expression of Protestors against the Military Offensive in Gaza* » (septembre 2009) 8 fn. 3.

17 *Saar vs Ministère de l'intérieur et la police* (1979) 34 P.D. II 169.

18 Voir aussi la décision HCJ 153/83 rendue par la Cour suprême dans l'affaire *Levy vs Commandant du District Sud de la police israélienne* et HCJ 4661/06 *The Temple Mount Faithful vs Commandant de la police de Jérusalem* Voir aussi D. Sharfman, *Living Without a Constitution: Civil Rights in Israel* (M E Sharpe Inc, Armonk, New York, 1993) 131-133.

19 Publiées le 1er avril 1983.

20 Voir aussi D. Sharfman, *Living Without a Constitution: Civil Rights in Israel* (M E Sharpe Inc, Armonk, New York, 1993) 127-136.

21 B'Tselem, *Demonstrations: Israeli Law* (septembre 2011).

pouvant être déployées par les autorités lors de tels événements. Ces instruments précisent qu'aucune déclaration ou permission n'est requise pour les manifestations n'impliquant pas de discours ou de marche, peu importe le nombre de participants. Il convient toutefois de noter que les manifestations organisées aux abords de la Knesset doivent toujours être autorisées au préalable.

Un permis, délivré par la police israélienne, n'est requis que si les trois conditions suivantes sont réunies :

1. lorsque la manifestation attirera probablement plus de 50 personnes ;
2. lorsqu'il s'agit d'une manifestation organisée en plein air ;
3. lorsqu'une marche et/ou des discours politiques sont prévus.

Les organisateurs des manifestations doivent soumettre une demande de permis cinq jours avant la manifestation auprès du commandant de police du district.

3. Restrictions

Les restrictions à la liberté de réunion ne peuvent s'appliquer que dans des circonstances exceptionnelles et en dernier ressort. Comme l'a expliqué le rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association (rapporteur spécial de l'ONU sur le DRPA) dans son premier rapport, « *seules certaines restrictions peuvent être imposées, ce qui signifie clairement que la liberté doit être considérée comme la règle et sa restriction comme l'exception* »²². Il est donc nécessaire d'envisager toutes les autres mesures possibles pouvant permettre de maintenir l'ordre public et d'assurer la sécurité, avant d'imposer des restrictions à la liberté de réunion ou de manifestation.

La police peut refuser d'autoriser une manifestation ou une protestation pour des raisons liées au « maintien de l'ordre public » et d'autres restrictions peuvent être imposées concernant l'heure, l'endroit et la forme que prendra une manifestation.²³ La Cour suprême a déclaré que le critère à suivre pour déterminer la nécessité d'imposer des restrictions au droit à la liberté de réunion était celui de la « quasi-certitude » d'une perturbation de l'ordre public.²⁴ Ainsi, la seule présomption qu'une manifestation pourrait donner lieu à une émeute ou à une perturbation

22 Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association, Conseil des droits de l'Homme, 20^e session, A/HRC/20/27 (2012) paragraphe 16 ; voir également *OSCE/ODIHR Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2010, Varsovie, 2^e édition.

23 Par exemple, la Cour suprême estime que la limitation de la durée de la manifestation ou le changement du lieu de celle-ci constituent des mesures proportionnées. HCJ 5277/07, *Baruch Marzel vs Chef de la police de Jérusalem*, Ilan Franko; HCJ 5380/07 *Association Kochav Ehad vs Chef de la police de Jérusalem*, Ilan Franko. Voir *Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : troisième rapport périodique des États parties en 2007 : Israël* (21 novembre 2008) Doc. ONU CCPR/C/ISR/3, paragraphe 407-412.

24 HCJ 73/53, *Kol Ha'Am vs Ministère de l'intérieur*, PD 7(1) 871 (1953); HCJ 4712/96, *Meretz Faction vs CO District de Jérusalem*, ILR 50 (2) 822, 827-828 (1996); HCJ 153/83, *Levy vs CO District Sud, police israélienne*, PD 38(2) 393, 401 (1984). Source originale : Adalah, *Prohibited Protest: Law Enforcement Authorities Restrict the Freedom of Expression of Protestors against the Military Offensive in Gaza* (septembre 2009) 8 fn. 5.

de l'ordre n'est pas suffisante pour limiter la liberté de réunion. Les raisons invoquées doivent être étayées par des éléments convaincants, tels que des informations relatives à l'intention des manifestants de troubler l'ordre public ou d'inciter à la violence.²⁵ Les directives stipulent également que la police ne peut pas refuser d'autoriser une manifestation en raison de demandes non justifiées liées aux ressources insuffisantes de la police, en raison des perturbations que pourrait causer la manifestation en ville ou en raison d'un désaccord avec l'idéologie des manifestants ou avec les opinions qui pourraient être exprimées. La police a le devoir de protéger le droit de la population à manifester et la permission de la police ne devrait pas être considérée comme une faveur, mais bien comme l'exercice du droit à la liberté de réunion, indépendamment du message véhiculé ou des ressources de la police qui pourraient devoir être mobilisées.

4. Protection

Le droit de réunion n'est pas subordonné au sujet ou à l'objet de la manifestation et la police doit permettre à chacun de manifester, indépendamment de la cause défendue.²⁶ Afin de s'assurer que la police n'abuse pas de son pouvoir à cet égard, la loi prévoit une procédure de recours devant la Cour suprême dans le cas où la police refuserait de délivrer une autorisation. Cette disposition requiert toutefois que la police ait rendu sa décision avant la tenue d'un événement, ce qui s'avère problématique dans la pratique²⁷.

La loi prévoit en outre la protection des participants à une manifestation. Récemment, deux pratiques de la police allant à l'encontre de la liberté de réunion ont attiré l'attention des organisations de défense des droits de l'Homme et ont fait l'objet d'une procédure devant les tribunaux. Premièrement, lors des actions de maintien de l'ordre public, les règlements de police requièrent que les officiers portent un badge mentionnant leur nom, que leur visage soit visible et qu'ils présentent une pièce d'identité avec photo à tout citoyen le leur demandant.²⁸ Deuxièmement, de nombreux manifestants arrêtés par la police ont dû, pour pouvoir être remis en liberté, accepter diverses restrictions, dont l'obligation de se tenir éloigné du lieu des manifestations ou la promesse de ne pas participer aux futurs rassemblements. Plusieurs tribunaux se sont prononcés contre cette politique de subordination de la remise en liberté

25 Adalah, *Prohibited Protest: Law Enforcement Authorities Restrict the Freedom of Expression of Protestors against the Military Offensive in Gaza* (septembre 2009) 8 fn.

26 PP 14677-02-11 *État d'Israël vs Beninga*, décision rendue le 16 février 2011. Source originale : Association for Civil Rights in Israel (ACRI) *Situation Report: the State of Human Rights in Israel and the OPT 2011* (décembre 2011) 42.

27 À cet égard, le rapporteur spécial de l'ONU sur le DRPA estime que « les organisateurs devraient pouvoir faire usage d'une procédure de recours accéléré pour obtenir une décision judiciaire d'un tribunal indépendant et impartial avant la date signalée du rassemblement » (Second rapport, Conseil des droits de l'Homme, 23e session, A/HRC/23/39, para. 64).

28 ACRI, *Rights of Demonstrators* (juillet 2011) 5; ACRI *Situation Report: the State of Human Rights in Israel and the OPT 2011* (décembre 2011) 42-43.

à des garanties fournies par les manifestants, dans la mesure où il s'agit d'une violation manifeste du droit individuel à la liberté de réunion²⁹.

Le recours à la force

Conformément à l'article 153 du Code pénal, la police a le droit de disperser un rassemblement « *après avoir signalé [sa] présence en sonnant le clairon, en donnant un coup de sifflet, par d'autres moyens similaires ou en tirant une fusée éclairante Verrey* ». L'ordre de dispersion peut être donné par un officier gradé de la police, uniquement dans le cas où :

1. une autorisation n'a pas été délivrée ;
2. les conditions définies par les forces de l'ordre pour la manifestation ne sont pas respectées ;
3. la manifestation représente une menace pour la population ;
4. les manifestants deviennent violents et la sécurité de la population est réellement mise en péril.

Toute personne qui participe ou continue de participer à un rassemblement interdit après que l'ordre de dispersion a été donné aux émeutiers ou aux personnes rassemblées dans le but de causer une émeute, pour peu qu'un délai raisonnable se soit écoulé après l'avertissement et l'ordre de dispersion, risque jusqu'à cinq ans d'emprisonnement (article 155 du Code pénal).

La police peut dans certains cas avoir recours à la force lors de la dispersion d'une manifestation (articles 154 et 155 du Code pénal) ou arrêter des manifestants. La loi stipule qu'un officier de police peut avoir recours à la force dans les cas suivants :³⁰

1. lors de l'arrestation d'un manifestant qui tente de résister ou de s'enfuir ;
2. pour disperser un rassemblement ingérable qui menace la population ;
3. lorsqu'un officier est attaqué ou tente d'empêcher qu'un crime soit commis.

5. Sanctions

Conformément à l'article 151 du Code pénal, « *si au moins trois personnes [...] se réunissent dans un but commun, même si celui-ci est légitime, et se conduisent de manière à donner aux personnes à proximité des motifs raisonnables de suspecter que les personnes rassemblées s'apprêtent à*

²⁹ AK 48236-03-011 *Vardi et al vs État d'Israël*, décision rendue le 27 mars 2011 (en hébreux); BSA (TA) 18299-09-11 État d'Israël vs Nisan, décision rendue le 8 septembre 2011; AK 22343-09-11 *Musari vs Police israélienne* – région d'Ayalon, décision rendue le 13 septembre 2011. Source originale : ACRI *Situation Report: the State of Human Rights in Israel and the OPT 2011* (décembre 2011) 44.

³⁰ ACRI, *Rights of Demonstrators* (juillet 2011) 5.

troubler l'ordre public ou qu'en raison de leur rassemblement, ils inciteront inutilement et sans motif raisonnable d'autres personnes à troubler l'ordre public, il s'agit d'un rassemblement interdit ». Un individu peut être qualifié d'émeutier s'il « *trouble l'ordre de public et effraie la population* » (article 152 du Code pénal).

Dans ces cas-là, la manifestation sera considérée comme un rassemblement illégal et toutes les personnes y participant (pas seulement les organisateurs) seront considérées comme en infraction avec la loi. Un individu participant à un rassemblement interdit, tel que défini dans l'article 151 du Code pénal, risque un an d'emprisonnement, tandis qu'un individu qui participe à une émeute, telle que définie dans l'article 152 du Code pénal, encourt deux ans d'emprisonnement.

Il convient toutefois de noter que, comme l'ont précisé plusieurs organismes internationaux de défense des droits de l'Homme, des sanctions et des pénalités disproportionnées peuvent constituer des restrictions illégales à l'exercice de la liberté de réunion si, par exemple, des participants ayant adopté un comportement pacifique sont tenus pour responsables des actes violents ou des intentions d'autres participants³¹.

6. Citoyens palestiniens d'Israël

Les réglementations et les pratiques gouvernementales énoncées ci-dessus s'appliquent principalement aux manifestations organisées par des Israéliens juifs : d'autres facteurs entrent en jeu lorsque des Palestiniens sont impliqués. Bien que conformément au droit israélien les citoyens palestiniens d'Israël (environ 20 pour cent de la population) jouissent des mêmes droits, ils sont confrontés à une discrimination directe et indirecte dans toutes les sphères de la vie politique, sociale et économique en Israël. Le rapporteur spécial de l'ONU sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Frank La Rue, a déclaré dans un récent rapport : « [...] *Les citoyens palestiniens d'Israël sont souvent considérés et traités comme des « ennemis de l'intérieur » en raison de leurs liens ethniques et religieux avec les Palestiniens habitant sur le territoire palestinien occupé et dans les États arabes et musulmans voisins. Ils font par conséquent l'objet de traitements et politiques discriminatoires* »³².

31 Voir *Ezlin vs France*, jugement de la Cour européenne des droits de l'Homme, 26 avril 1991, para. 53 : « [l]a Cour estime cependant que 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 ». Voir également le premier rapport du rapporteur spécial sur le DRPA, para. 29.

32 *Rapport du rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Frank La Rue, Mission en Israël et sur le territoire palestinien occupé (11 juin 2012), 20e session du Conseil des droits de l'Homme, Doc. ONU A/HRC/20/17/Add.2, paragraphe 43.*

Selon les organisations de défense des droits de l'Homme, la police a pour coutume d'arrêter et d'avoir (excessivement) recours à la force contre les citoyens palestiniens d'Israël, afin de les dissuader de manifester. Les forces de l'ordre israéliennes traiteraient différemment les manifestants d'origine palestinienne placés en détention. À titre d'exemple, les citoyens palestiniens d'Israël se voient souvent refuser une libération ou une remise en liberté sous caution dans le cadre du Code de procédure pénale de 1996 relatif aux pouvoirs de répression et aux détentions. La raison généralement invoquée par les autorités est que s'ils sont remis en liberté, ils risquent de mettre en péril la sécurité nationale ou la sécurité des citoyens, de perturber l'enquête en cours ou d'influencer des témoins. Le Service général de sécurité a lui aussi tenté de limiter la liberté de réunion des citoyens palestiniens d'Israël en ayant recours à des techniques d'intimidation, dont des avertissements par téléphone et des menaces de poursuites si les militants ne mettaient pas un terme à leurs activités. Ce type de harcèlement et d'intimidation des dirigeants politiques et des militants palestiniens en Israël, des actes répréhensibles par la loi, tranche nettement avec le traitement dont bénéficient les manifestants israéliens juifs lors de l'exercice de leur droit à la liberté de réunion.³³

Le 22 mars 2011, la Knesset a adopté la « loi Nakba », qui permet au ministre des finances d'imposer des amendes aux organismes qui bénéficient de financements publics, tels que les écoles, les universités et les autorités locales, s'ils organisent des événements commémorant « le jour de l'indépendance d'Israël ou l'établissement de l'État d'Israël comme un jour de deuil ». Des amendes peuvent également être infligées aux institutions qui organiseraient des événements dont le but serait de nier « l'existence d'Israël en tant qu'État juif et démocratique ». Cette loi a suscité l'inquiétude du rapporteur spécial de l'ONU sur la liberté d'opinion et d'expression, dans la mesure où elle est foncièrement discriminatoire à l'égard des citoyens palestiniens d'Israël qui appellent le jour de l'indépendance d'Israël la « Nakba », un mot qui signifie catastrophe ou tragédie, pour commémorer la souffrance de leur peuple en 1948.³⁴ Il convient par ailleurs de préciser que dans son dernier rapport, le rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association a fait part de ses préoccupations concernant les pratiques qui visent à interdire ou réprimer des rassemblements lorsque les autorités ne sont pas d'accord avec le message véhiculé³⁵.

7. Égalité des sexes et liberté de réunion

En 1951, trois ans après la proclamation de son indépendance, Israël a adopté la loi 5711-1951 sur l'égalité des droits des femmes, qui garantit aux femmes le droit de vivre dans la dignité en bénéficiant d'un accès égal au marché du travail, à l'enseignement, à la santé et aux services sociaux. La loi fondamentale de 1992 sur la dignité humaine et la liberté protège elle aussi l'égalité hommes-femmes et l'intègre dans son champ d'application. L'amendement apporté à la loi sur l'égalité des droits des femmes en 2000 a consolidé les principes d'égalité

33 Adalah, *The Inequality Report: the Palestinian Arab Minority in Israel* (mars 2011) 55-57.

34 *Rapport du rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Frank La Rue, Mission en Israël et sur le territoire palestinien occupé* (11 juin 2012), 20e session du Conseil des droits de l'Homme, Doc. ONU A/HRC/20/17/Add.2, paragraphe 28-31.

35 Second rapport du rapporteur spécial sur le DRPA, para. 61.

en matière d'opportunité, d'action positive et de compromis, précédemment reconnus par la jurisprudence et des statuts spécifiques, en tant que principes fondamentaux du système juridique. Un autre amendement notable a été apporté à la loi sur l'égalité des droits des femmes en décembre 2005, dans le sillage de la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU (octobre 2000) relative à la représentation des femmes dans les négociations de paix et à la protection renforcée des femmes et des enfants contre la violence en situation de conflit. Cet amendement prévoyait l'inclusion de plusieurs femmes au sein des organismes publics établis par le gouvernement pour les questions de portée nationale, y compris les négociations de paix. Bien qu'il s'agisse d'une avancée, cette loi demeure une déclaration officielle qui n'est pas réellement mise en pratique. Des organisations de défense des droits de l'Homme ont affirmé que « la répression de la liberté civile d'action [par exemple via des lois discriminatoires telles que la « loi Nakba » et la « loi anti-boycott » visant à réprimer les initiatives de la société civile] annule les avancées féministes en faveur d'une représentation égale, prévues dans la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU »³⁶.

Les femmes continuent de se heurter à un « plafond de verre », à des obstacles sociaux et politiques qui les empêchent de grimper les échelons vers des postes plus importants dans le secteur public et confinent leur participation dans l'arène politique aux organisations de la société civile, qui œuvrent pour la paix ou pour la défense des droits de l'Homme. En conséquence, les tentatives d'entraver le travail de ces organisations viennent renforcer l'exclusion des femmes du système politique³⁷.

36 Coalition of Women for Peace, *All-Out War: Israel Against Democracy* (November 2010) 6.

37 Ibid.

Recommandations

1. Comme l'ont recommandé à plusieurs reprises divers organismes institués par les traités de l'ONU, la loi fondamentale sur la dignité humaine et la liberté (1992) devrait être amendée, afin d'y inclure les principes de la non-discrimination, de l'égalité et du droit à la liberté de réunion, d'opinion et d'expression ;
2. Abandonner les pratiques policières qui enfreignent le droit à la liberté de réunion, telles que la dissimulation de l'identité des officiers, l'imposition de conditions pour la remise en liberté des manifestants et le refus d'autoriser des manifestations en raison du message véhiculé par les manifestants ;
3. Mettre un terme à la déclaration systématique de l'état d'urgence qui permet de limiter le droit à la liberté de réunion, en violation des normes juridiques internationales et des lois fondamentales ;
4. Le gouvernement israélien doit s'assurer que les citoyens palestiniens d'Israël peuvent pleinement exercer leur droit à la liberté de réunion, en leur garantissant notamment les mêmes droits qu'aux Israéliens juifs ;
5. Le gouvernement israélien doit demander des comptes aux membres des forces de l'ordre qui violent le droit de réunion des citoyens palestiniens d'Israël ;
6. Le gouvernement israélien doit mettre en place des mécanismes efficaces de participation, afin de lutter contre les politiques et les lois discriminatoires, surtout en l'absence de protections constitutionnelles promouvant l'égalité et la non-discrimination des normes au bénéfice des citoyens palestiniens d'Israël.
7. Le gouvernement israélien doit abolir la « loi Nakba » qui donne au ministre des finances le pouvoir de prendre des mesures punitives pour empêcher les citoyens palestiniens d'Israël de commémorer le jour de l'indépendance d'Israël ou la création de l'État d'Israël comme un jour de deuil.



"16 novembre 2012, Amman."
par Jazi Manaseer et Amjad Taweel

JORDANIE

Introduction

Au cours des trois dernières années, la Jordanie a été la scène de protestations populaires qui ont pris la forme de sit-in, de manifestations et de grèves. Les citoyens réclament des réformes politiques et constitutionnelles, la baisse des prix, le renversement du gouvernement, la dissolution du parlement, l'abolition du traité de paix entre la Jordanie et Israël et la fermeture de l'ambassade israélienne à Amman.

Ces protestations ont culminé avec l'amendement de la loi sur les rassemblements publics en 2011 et de la constitution, ainsi qu'avec la création d'une association professionnelle pour les enseignants et l'organisation d'élections anticipées dans le pays.

Dans certains cas, les manifestations ont été gérées de manière relativement pacifique par les forces de police. Ces dernières, ainsi que la gendarmerie, n'ont pas eu recours à la force lors des sit-in et des manifestations, et ont même distribué des bouteilles d'eau et de jus aux manifestants. Certaines manifestations ont toutefois été annulées et des militants ont été arrêtés et renvoyés devant la Cour de sûreté de l'État. En outre, selon des organisations locales et internationales, des groupes appartenant à un mouvement anti-réforme appelé Union de la jeunesse loyale ont organisé des manifestations contre les mouvements de réforme populaires et attaqué des manifestants pacifiques.

Les mouvements populaires ont utilisé les médias en ligne, notamment les réseaux sociaux, pour organiser leurs manifestations et leurs sit-in, ainsi que pour publier leurs déclarations. Cette approche a été contrée par des amendements à la loi relative à la presse et aux publications. Ces amendements prévoient que les directeurs et les éditeurs de sites Internet soient tenus pour responsables des commentaires postés par les utilisateurs.

Dans le sillage de la crise syrienne, la Jordanie a accueilli de nombreux réfugiés syriens qui vivent à présent dans des villes et des camps de réfugiés jordaniens spécialement créés à cette fin. Des manifestations contre les conditions de vie difficiles des réfugiés ont été organisées dans ces camps, dont celui de Zaatari. Des Syriens et des Jordaniens ont par ailleurs organisé des sit-in devant les ambassades syrienne et russe pour protester contre le régime syrien ou au contraire le soutenir.

1. Cadre législatif général

Conventions internationales relatives aux droits de l'Homme

La Jordanie a ratifié la plupart des conventions internationales des droits de l'Homme, dont :

1. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques
2. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
3. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
4. La Convention sur les droits de l'enfant
5. La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

La Jordanie a publié ces conventions au Journal officiel et en 2009, elle a supprimé les réserves du pays relatives à l'article 15/4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) concernant le droit de déménagement et de choix du lieu de résidence.

La Jordanie n'a pas ratifié la Convention de Genève concernant le statut des réfugiés (1951), mais elle a signé un mémorandum d'entente avec le Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés (HCR) sur la reconnaissance du statut juridique des réfugiés et la prestation de services leur étant destinés. Ce mémorandum ne comprend cependant pas de dispositions spécifiques sur le droit de réunion des réfugiés et des demandeurs d'asile, mais il comporte bel et bien une disposition sur l'obligation des réfugiés de respecter les lois et les réglementations applicables pour le maintien de l'ordre. Ils ne peuvent pas non plus organiser d'activités qui porteraient atteinte à la sécurité ou mettraient en péril les relations de la Jordanie avec d'autres pays.

La constitution jordanienne ne définit pas la valeur juridique des accords internationaux au niveau national. La Cour jordanienne de cassation, sur la base d'un examen de la jurisprudence, a décidé que les conventions internationales avaient la primauté sur les lois nationales et devaient s'appliquer même lorsqu'elles entraient en conflit avec ces dernières. Néanmoins, les juges et les avocats fondent rarement leurs arguments sur les conventions internationales.

Législation jordanienne

La **constitution jordanienne** mentionne le droit de réunion à l'article 16 et stipule que (i) les Jordaniens ont le droit d'organiser des réunions dans le respect de la loi ; (ii) les

Jordaniens ont le droit de créer des sociétés, des syndicats et des partis politiques à condition que leur objectif soit légal, leurs méthodes pacifiques et que leur règlement intérieur ne viole pas les dispositions de la constitution ; (iii) la loi réglemente l'établissement des sociétés, syndicats et partis politiques, ainsi que le contrôle de leurs ressources.

Conformément aux amendements apportés à la constitution en 2011, toute violation des droits et libertés publics constitue un crime puni par la loi.

La **loi relative aux rassemblements publics n° 7 de 2004**, telle qu'amendée en 2011, définit les procédures à suivre pour l'organisation de rassemblements publics et identifie les autorités compétentes.

2. Procédures

La Jordanie a adopté un amendement fondamental à la loi relative aux rassemblements publics en 2011. La nécessité d'obtenir l'autorisation écrite préalable du gouverneur administratif pour l'organisation de rassemblements publics a en effet été abolie. L'ancienne loi prévoyait que cette autorisation soit obtenue au moins vingt-quatre heures avant la date prévue de l'événement. Conformément à la loi amendée, l'obtention d'une autorisation sera remplacée par l'obligation d'avertir le gouverneur administratif de la tenue d'un rassemblement public au moins quarante-huit heures à l'avance. Cette déclaration devra comporter le nom des organisateurs du rassemblement public, leur adresse et leur signature, ainsi que l'objet, l'heure et le lieu du rassemblement. Cet amendement constitue le résultat le plus significatif des manifestations pro-réforme en Jordanie.

La loi amendée considère tout rassemblement public organisé sans déclaration préalable au gouverneur administratif comme une action illégale. En conséquence, la loi ne prévoit aucune exemption en cas de rassemblement spontané organisé dans des circonstances exceptionnelles, contrairement aux recommandations d'experts internationaux tels que le rapporteur spécial de l'ONU sur le droit de réunion pacifique et d'association¹.

Définition

La loi sur les rassemblements publics définit les rassemblements publics comme des rassemblements organisés dans le but de soulever des questions liées à la politique de l'État.

Cette définition fait l'objet de critiques en raison de son manque de spécificité en termes de champ d'application, d'acteurs, de moment et de lieu. Sur la base de cette formulation, une

¹ Voir 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.

conversation entre deux personnes, pouvant être des amis ou des proches, à propos d'une question économique ou sociale ou d'événements rapportés dans les médias peut être considérée comme un rassemblement public sujet aux dispositions de cette loi.

L'article 3 de la loi relative aux rassemblements publics de 2004, telle qu'amendée en 2011, précise quels sont les rassemblements qui ne doivent pas faire l'objet d'une déclaration préalable et confie au seul ministre de l'intérieur le pouvoir discrétionnaire d'exempter d'autres rassemblements de cette obligation. L'article 3 stipule que « A) Les Jordaniens ont le droit d'organiser des rassemblements publics conformément aux dispositions prévues à l'article (4) et (5) de cette loi. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux rassemblements suivants :

1. L'assemblée générale d'organismes de charité, de sociétés fondées sur le bénévolat, d'entreprises, de chambres de commerce et de l'industrie, de municipalités et de clubs, à condition que ces rassemblements aient pour objectif de réaliser les objectifs de leurs organismes respectifs et soient conformes aux lois régissant leur travail et activité.
2. Les réunions d'associations professionnelles, à condition que ces réunions aient pour objectif de réaliser les objectifs de leurs associations respectives et qu'elles soient conformes aux lois régissant leur travail et activité.
3. Les réunions de partis politiques reconnus par la loi organisées à leur siège dans les conditions prévues par la loi relative aux partis politiques.
4. Les symposiums et programmes informatifs organisés par des institutions médiatiques officielles.
5. Les réunions sur les campus universitaires.
6. Les rassemblements organisés pour célébrer des vacances nationales et religieuses par des ministères et des gouvernorats, à condition que le ministre de l'intérieur en soit informé au moins une semaine à l'avance.
7. Les rassemblements organisés lors des élections.

B) Le ministre peut décider d'exempter certains rassemblements des dispositions des articles (4) et (5) de cette loi. »

3. Restrictions

La loi ne contient aucune disposition requérant que les mesures de restriction de la liberté de réunion soient prises selon les principes de la nécessité et de la proportionnalité comme l'exige le droit international des droits de l'Homme.² Enfin, la loi semble donner aux autorités

² Selon le rapporteur spécial, « seules « certaines » restrictions peuvent être imposées, ce qui signifie clairement que la liberté doit être considérée comme la règle et sa restriction comme l'exception », *ibid*, para. 16. Voir aussi Comité des droits de l'Homme de l'ONU, observation générale n° 31 (2004), CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, para. 6

compétentes les pleins pouvoirs d'empêcher l'exercice de la liberté de réunion en faisant notamment fi du principe selon lequel les rassemblements devraient être présumés pacifiques.³

4. Protection

La loi relative aux rassemblements publics accorde au gouverneur administratif le pouvoir absolu de disperser un rassemblement ou une manifestation s'il estime que ce rassemblement ou cette manifestation risque de mettre en danger la vie des citoyens, des biens publics ou privés, ou encore la sécurité publique. Elle permet en outre au gouverneur administratif de prendre toutes les mesures de sécurité nécessaires pour préserver la sécurité et l'ordre, pour protéger les biens publics et privés et pour contraindre les responsables de la sécurité de suivre ses ordres et instructions conformément aux articles 7 et 9 de la loi relative aux rassemblements pacifiques. Les formulations « sécurité publique » et « toutes les mesures de sécurité nécessaires » reprises dans ces dispositions sont trop vagues, ce qui ouvre la voie à des restrictions arbitraires et à un recours excessif à la force contre les manifestants.

5. Sanctions

La loi relative aux rassemblements publics prévoit pour les individus qui ne s'y conformeraient pas une peine de prison d'un à trois mois et/ou une amende de 200 à 1000 dinars.

Conformément à l'article 8, les individus qui portent atteinte à l'intégrité physique d'autrui ou qui endommagent des biens publics ou privés doivent assumer leurs responsabilités au civil comme au pénal, bien qu'il s'agisse déjà d'un principe général prévu dans le Code civil et le Code pénal.

Le Code pénal criminalise les rassemblements illégaux dans son article 164 :

1. Si sept personnes ou plus se rassemblent pour commettre une infraction ou atteindre un but commun et agir de sorte à donner à d'autres personnes un motif raisonnable de penser qu'ils porteront atteinte à la sécurité publique ou provoqueront inutilement et sans justification raisonnable d'autres personnes pour mettre à mal la sécurité publique, leur rassemblement sera considéré comme illégal.
2. Si des individus rassemblés illégalement commencent à atteindre l'objectif pour lequel ils se sont réunis, et donc à mettre en péril la sécurité publique de sorte à terroriser la population, ce rassemblement sera qualifié d'émeute.

Les individus réunis dans le cadre d'un rassemblement illégal encourent une peine d'emprisonnement d'un an et/ou une amende de 25 dinars maximum.

Les participants à un rassemblement/les manifestants qui se dispersent ou respectent immédiatement l'avertissement donné par les autorités ou les représentants des forces de

³ Voir supra note 2, para. 26 et OSCE/ODIHR *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2010, Varsovie, 2e édition, section A, para. 2.1.

l'ordre sans faire usage d'une arme ou commettre de forfait ou de délit (article 166) ne sont pas sujets aux sanctions prévues à l'article 165.

Le Code pénal (article 167) permet aux représentants de l'autorité administrative, au chef de la police, au commandant régional ou à tout officier de police, gendarme ou personne les assistant à prendre les mesures nécessaires pour disperser les manifestants qui continueraient à se rassembler après avoir été averti par un son de trompette, un coup de sifflet, par d'autres moyens ou par un coup de pistolet lance-fusée. Si les participants font preuve de résistance, la police ou les gendarmes peuvent avoir recours à la force dans les limites du raisonnable, afin de contrer cette résistance.

En conséquence, si le recours à la force n'est pas nécessaire et s'avère disproportionné, les personnes qui en sont victimes peuvent se tourner vers la justice. Les membres des forces de police sont jugés devant un tribunal de police composé d'un juge civil et de deux juges de police nommés par le directeur de la sécurité publique. Ils sont interrogés par le procureur de police conformément à la loi sur la sécurité publique n° 38 de 1965⁴. Selon la loi relative à la gendarmerie n° 38 de 2008, les gendarmes sont renvoyés devant le tribunal des forces de gendarmerie s'ils commettent une infraction pendant leur service.

La Cour de sûreté de l'État examine les cas de rassemblements illégaux. Il convient de noter que l'article 108, ajouté lors des amendements constitutionnels de 2011, interdit le jugement de civils pour des affaires criminelles devant des tribunaux dont les juges ne seraient pas des civils, sauf en cas de haute trahison, d'espionnage, de terrorisme, de crimes liés à la drogue ou à la contrefaçon.

Au cours des trois dernières années, les participants à des sit-in et à des manifestations pacifiques ont été arrêtés pour rassemblement illégal, insultes contre le roi ou mise en péril du régime. Certains d'entre eux font l'objet d'accusations dans le cadre des dispositions relatives au terrorisme et sont donc jugés par la Cour de sûreté de l'État à caractère militaire⁵. Il s'agit d'un sérieux problème, dans la mesure où conformément aux principes internationaux des droits de l'Homme, les tribunaux militaires ne devraient pas juger des civils⁶.

Il convient de noter que les sanctions et amendes disproportionnées imposées aux organisateurs et participants lors des manifestations peuvent entraver la liberté de réunion, surtout lorsqu'elles dissuadent la population d'exercer ce droit⁷.

4 Des enquêtes efficaces et rapides doivent être menées par des organismes indépendants et impartiaux, dont des juges et des tribunaux, lorsque des abus sont commis par les forces de sécurité pendant ou après un rassemblement ; voir supra note 2, paras 77-81, voir aussi OSCE/ODIHR *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2010, section A, para. 5.6.

5 Voir par exemple le rapport 2013 de Human Rights Watch <http://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/jordan>

6 Groupe de travail de l'ONU sur la détention arbitraire (avis n° 27/2008).

7 *OSCE Guidelines*, supra note 4, paras. 109-112, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association, Conseil des droits de l'Homme, 23^e session, A/HRC/23/39, para. 81(d), *Ezelin vs France*, jugement de la Cour européenne des droits de l'Homme, 26 avril 1991, para. 53.

6. Égalité des sexes et liberté de réunion

La constitution ne mentionne pas expressément l'égalité hommes-femmes des Jordaniens, malgré les demandes d'organisations de défense des droits de l'Homme qui réclamaient que le genre soit ajouté aux motifs de discrimination à l'article 6 lors de l'examen des amendements de la constitution. Leurs demandes sont restées lettre morte, malgré les appels au respect de traités internationaux tels que la CEDAW, qui oblige les États à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir aux femmes l'exercice et la jouissance des droits de l'Homme et des libertés fondamentales sur un pied d'égalité avec les hommes.⁸ Un débat a été mené pour déterminer si la constitution garantissait l'égalité hommes-femmes, dans la mesure où le mot « Jordaniens » à l'article 6 et ailleurs dans la constitution fait référence aux femmes et aux hommes de citoyenneté jordanienne. Ce débat a surtout porté sur le droit des Jordaniennes à transmettre leur nationalité à leurs enfants comme peuvent le faire les hommes. Plusieurs sit-in, campagnes et coalitions ont été organisés en faveur de ce droit, notamment la campagne « Ma mère est jordanienne et j'ai le droit de prendre sa nationalité ». Les autorités compétentes ont rejeté une demande soumise par les organisations à l'origine de cette campagne qui souhaitaient créer une association privée pour atteindre cet objectif.

⁸ Voir CEDAW, articles 3 et 7.

1. Amender la constitution, afin d'établir explicitement la primauté des conventions internationales des droits de l'Homme dans le système juridique jordanien et de garantir l'égalité hommes-femmes ;
2. Amender la loi relative aux rassemblements publics, afin qu'elle soit conforme aux normes internationales des droits de l'Homme, réaliser une révision complète de ses dispositions, rédiger une définition spécifique des rassemblements publics en termes de champ d'application et de nombre de participants, limiter les pouvoirs absolus du gouverneur administratif quant à la dispersion forcée des sit-in et manifestations par la force et prévoir la protection des manifestations et des sit-in ;
3. Adhérer aux normes internationales relatives à l'usage de la force par les membres des forces de l'ordre et confier l'enquête et la prise des décisions relatives aux violations commises par des membres des forces de l'ordre à des tribunaux civils, afin de garantir l'impartialité et la continuité ;
4. Réviser le système législatif, afin de confier aux tribunaux civils la compétence de juger les dossiers relatifs au droit de réunion et aux crimes commis par la police et les gendarmes contre des participants lors de rassemblements publics.



"Manifestation pour les droits des femmes, Beyrouth, 2013."
par Abaad Association

LIBAN

Introduction

Le Liban est une République démocratique parlementaire fondée sur le respect des libertés publiques, surtout la liberté d'opinion et de religion, et le respect de la justice sociale et de l'égalité des droits et des devoirs pour tous les citoyens sans discrimination¹. Le préambule de la constitution reprend la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH) dans ses dispositions. Ces normes internationales relatives aux droits de l'Homme jouissent d'un statut constitutionnel² et ont la primauté sur le droit national³.

Le Liban a participé à la rédaction de la DUDH en 1948 et a ratifié plusieurs conventions et traités internationaux, dont la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) en 1997, avec des réserves quant à certains paragraphes des articles 9, 16 et 29⁴. Toutefois, en raison de l'intégration insuffisante de garanties procédurales dans les lois et dans les pratiques, le respect des obligations du Liban dans le cadre du droit international des droits de l'Homme présente des lacunes.

Le droit à la liberté de réunion est un droit essentiel dans toute démocratie et constitue un prérequis à l'exercice des autres droits de l'Homme. Le Liban, une République démocratique pluraliste dotée d'une société multiconfessionnelle « [...] a souvent été la scène de conflits intérieurs et d'interventions internationales ; il a payé le prix fort pour pouvoir conserver cette mosaïque colorée [...] »⁵, comme lors de la guerre du Liban (1975-1991), des conflits confessionnels et des crises politiques qui ont secoué le pays. Dans ce contexte d'instabilité, la liberté de réunion revêt une grande importance en matière de promotion du changement dans le pays. La protection de ce droit joue un rôle clé dans la mise en place d'un dialogue permanent entre les différentes parties prenantes⁶ et dans la création d'une société ouverte et tolérante au sein de laquelle différents groupes peuvent vivre ensemble.

1. Cadre législatif général

Instruments universels et régionaux

L'engagement du Liban envers la Charte des Nations unies et la Déclaration universelle des droits de l'Homme est expressément stipulé dans le préambule de la constitution. En outre, le Conseil constitutionnel considère que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) complètent la DUDH.

1 « c »-(Préambule – dispositions fondamentales) – La constitution libanaise

2 Le Conseil constitutionnel a décidé de considérer le préambule de la constitution libanaise comme en faisant intégralement partie.

3 Article 2 – Code de procédure civile – Liban.

4 *Stratégie nationale pour les femmes au Liban 2011-2021*, Commission nationale pour les femmes libanaises.

5 Arda ARSENIAN EKMEKJI, *Confessionalism and electoral reform in Lebanon*, juillet 2012, The Aspen Institute.

6 Gouvernement, parlement, partis politiques, société civile, etc.

Le Liban a ratifié les conventions internationales suivantes :

- ▶ le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)
- ▶ le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR)
- ▶ la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
- ▶ la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)

Lois nationales

Le droit à la liberté de réunion est un droit constitutionnel au Liban. Il est entériné dans l'article 13 qui stipule : « *La liberté d'exprimer sa pensée par la parole ou par la plume, la liberté de la presse, la liberté de réunion et la liberté d'association, sont garanties dans les limites fixées par la loi.* » Ce texte est conforme aux normes internationales, dans la mesure où il confirme l'importance de la liberté de réunion pacifique qui s'inscrit au cœur de la démocratie.

Au Liban, le droit à la liberté de réunion est toujours régi par la loi ottomane de 1911 (20 Joumada 1, 1327), connue sous le nom de loi relative aux rassemblements publics et amendée par la loi du 4 juin 1931 et le décret numéro 41 publié le 28 septembre 1932.

2. Procédures

Déclaration préalable

Les rassemblements publics ne doivent pas faire l'objet d'une autorisation préalable par les autorités libanaises. L'article 1 de la loi ottomane stipule qu'aucun permis (autorisation) n'est requis et que les rassemblements publics sont autorisés à condition que les participants ne soient pas armés.

L'exercice de ce droit demeure toutefois sujet à une **procédure de déclaration préalable**. Conformément à l'article 2 de la loi susmentionnée, une « déclaration » doit être préparée par les organisateurs en amont du rassemblement et préciser le lieu, le jour et l'heure exacte de l'événement. Ce document doit être signé par **au moins deux personnes** qui résident dans la zone où est organisé le rassemblement et jouissent de leurs droits civils et politiques. Elles doivent y mentionner leur nom, leur position et leur statut.

La « déclaration » doit préciser la cause et l'objectif du rassemblement⁷ et être soumise au ministère de l'intérieur pour les rassemblements organisés à Beyrouth et aux autorités administratives pour les rassemblements organisés en dehors de Beyrouth (*le Muhafiz* et le *Qaem-maquam*). Un « récépissé » est reçu une fois le document soumis. Si la déclaration n'a pas pu être soumise, les rédacteurs de la déclaration doivent établir un rapport en expliquant les raisons. Deux participants jouissant de leurs droits politiques et civils doivent signer ce procès-verbal. Il convient de mentionner dans la déclaration ou le procès-verbal la date et l'heure exacte de la soumission de la déclaration⁸.

Le règlement du ministère de l'intérieur, adopté en vertu du décret n° 4082 le 14/10/2000, charge le département des affaires politiques, des partis et des associations de traiter les demandes relatives aux déclarations de rassemblements et de manifestations.

L'article 4 de la loi ottomane précise que la déclaration doit être soumise **au moins 48 heures** avant la date du rassemblement.

Rassemblements spontanés

Il convient d'opérer une distinction entre les rassemblements publics et spontanés, malgré les caractéristiques similaires que peuvent présenter les participants. La loi ottomane ne prévoit aucune exception dans le cas des rassemblements spontanés⁹, mais les autorités libanaises protègent et facilitent, dans la pratique, les rassemblements spontanés tant qu'ils restent pacifiques.

3. Restrictions

Conformément à l'article 21 du PIDCP : « [...] *L'exercice [du droit 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* »¹⁰. Dans la même perspective, bien que le principe général soit la liberté de réunion au Liban, ce droit n'est pas absolu. Le législateur libanais a en effet imposé des limitations

7 Article 5 de la loi ottomane.

8 Article 3 de la loi ottomane.

9 Le Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit de réunion pacifique et d'association a déclaré que les rassemblements spontanés devraient être exemptés de contraintes préalables (*Rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit de réunion pacifique et d'association*, Maina Kiai, Conseil des droits de l'Homme, 21 mai 2012, A/HRC/20/27, para. 29).

10 Résolution 21/16 adoptée par le Conseil des droits de l'Homme le 11 octobre 2012, *Le droit de réunion pacifique et la liberté d'association*, Conseil des droits de l'Homme, Assemblée générale, Nations unies.

et des restrictions à ce droit, afin de trouver un juste équilibre entre le respect de la liberté de réunion et la protection des autres droits et besoins.

L'article 3 de la loi ottomane prévoit que le gouvernement libanais, conformément à une décision du Conseil des ministres, puisse empêcher l'organisation d'un rassemblement public qui mettrait en péril la sécurité de la population, l'ordre public ou la moralité et qui irait à l'encontre des intérêts publics¹¹. Chaque rassemblement organisé malgré l'interdiction prononcée sera dispersé, les organisateurs et les propriétaires de l'endroit encourront une peine de prison de six mois à trois ans et une amende, ou l'une de ces deux sanctions¹².

Le gouvernement libanais **interdit tout rassemblement organisé sans déclaration** ou procès-verbal préalable¹³. L'organisateur d'un événement qui n'aurait pas fait l'objet d'une déclaration encourt une peine de prison d'une semaine à un mois ou une amende¹⁴. Les articles 6 et 7 de la loi ottomane prévoient des restrictions générales sur le lieu et le moment du rassemblement. Il ne peut être organisé dans des espaces publics situés dans un périmètre de trois kilomètres autour du palais présidentiel ou du parlement lorsque celui-ci est convoqué¹⁵. Il ne peut pas non plus être organisé sur des routes publiques destinées à la circulation et à des carrefours. Les rassemblements publics organisés en plein air peuvent durer du lever au coucher du soleil¹⁶.

Les organismes internationaux chargés de contrôler le respect de la liberté de réunion interprètent au sens strict les limitations prévues à l'article 21 du PIDCP ; dans ce contexte, les restrictions générales imposées par la loi ottomane ne respectent pas les normes internationales. C'est particulièrement le cas de l'interdiction d'organiser des rassemblements sur des routes servant à la circulation routière et pédestre, dans la mesure où une perturbation temporaire du trafic régulier en raison d'un rassemblement devrait être tolérée par les autorités.¹⁷

Recours juridiques

Il est possible d'introduire un recours contre une décision administrative auprès d'un tribunal administratif. La décision rendue par ce tribunal peut ensuite faire l'objet d'une procédure d'appel devant le Conseil consultatif (*Conseil de la Choura*)¹⁸. Cette procédure d'appel s'est révélée un remède satisfaisant et efficace.

11 Ajouté à l'article 3 sous la forme d'un amendement – loi publiée le 4 juin 1931.

12 Ajouté à l'article 3 sous la forme d'un amendement – décret n° 41 publié le 28 septembre 1932.

13 Article 3 de la loi ottomane.

14 Article 3 de la loi ottomane.

15 Article 6 de la loi ottomane.

16 Article 7 de la loi ottomane.

17 Voir le jugement de la Cour européenne des droits de l'Homme *Oya Ataman vs Turquie*, 5 décembre 2006, paras. 41-42.

18 <http://www.loc.gov/law/help/lebanon.php>

4. Protection

Devoir de l'État de protéger les rassemblements pacifiques

Les autorités libanaises sont sujettes à une obligation négative, l'obligation de respecter le droit à la liberté de réunion et de ne pas interférer dans l'exercice de ce droit sans raison valable. Ils ont également l'obligation positive de s'assurer que le droit d'organiser et de participer à des rassemblements pacifiques est respecté dans la pratique, en mettant en place des procédures et des mécanismes adéquats dont l'objectif est de protéger et faciliter l'exercice de ce droit.

Devoir des membres des forces de l'ordre de maintenir l'ordre, la sécurité et de protéger les libertés publiques¹⁹

La loi n° 17 du 06/09/1990 (organisation des forces de sécurité intérieure – FSI) et le code de conduite relatif à la sécurité intérieure (en particulier l'article 7 – recours à la force et aux armes à feu), dont l'objet est de guider les membres des forces de l'ordre dans leur mission, peuvent être adaptés à leur rôle lors de manifestations pacifiques. Leur objectif doit être de préserver la dignité humaine et de respecter les droits de l'Homme²⁰. Ils doivent protéger les libertés dans les limites de la loi²¹ et ne pratiquer aucune forme de discrimination fondée sur la race, l'ethnie, la religion, la région ou le pays d'origine, le genre, l'âge ou le statut social, entre autres²².

Les membres des forces de l'ordre libanaises ont l'obligation positive de protéger activement les rassemblements pacifiques en général et de les protéger en particulier contre les intrus et les perturbateurs dont l'objectif est de perturber ou de disperser ces rassemblements, tels que des infiltrés, des contre-manifestants ou des provocateurs. Selon le rapporteur spécial, ces individus ou groupes d'individus peuvent inclure « [...] *des membres de l'appareil d'État ou des personnes œuvrant pour lui* »²³. Cette protection devrait garantir qu'aucune interférence n'empêche qui que ce soit d'exercer son droit de réunion « [...] *que ce soit par la menace, la violence ou toute autre contrainte physique ou morale, ou via la privation de liberté dans des cas différents de ceux prévus par la loi* »²⁴

19 Conformément au mandat du gouvernement du 15/01/1991, l'armée libanaise a commencé à mener des missions de maintien de la paix dans toutes les régions du Liban et continue de le faire.

20 En respectant : la constitution libanaise (article 8), la DUDH (article 9), le Code pénal libanais (article 329 et 367) et le Code de conduite des Nations unies pour les responsables de l'application des lois daté du 17/12/1979 (article 2).

21 Article 1 de la loi n° 17 du 06/09/1990 (organisation des forces de sécurité intérieure).

22 *Code de conduite*, forces de sécurité intérieure, ministère de l'intérieur et des municipalités, République du Liban.

23 *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association, Maina Kiai*, Conseil des droits de l'Homme, 21 mai 2012, A/HRC/20/27.

24 *Code de conduite (notes explicatives)*, forces de sécurité intérieure, ministère de l'intérieur et des municipalités, République du Liban.

Les membres des forces de l'ordre libanaises ne doivent pas abuser de leur pouvoir²⁵ et ne peuvent utiliser le pouvoir qui leur est confié « [...] *que dans le but de maintenir l'ordre et de faire respecter la loi* »²⁶. Le recours à la force doit être adapté aux circonstances²⁷ et les agents ne peuvent y avoir recours que s'il s'agit d'une « *mesure nécessaire, proportionnée et après avoir épuisé toutes les autres solutions non violentes, dans la mesure minimale nécessaire pour accomplir leur mission* »²⁸.

5. Sanctions

Responsabilité des organisateurs du rassemblement

Conformément à l'article 8 de la loi ottomane, une commission (commission administrative) composée d'au moins trois personnes (en général, les organisateurs) dirige le rassemblement et en assure la nature pacifique. Cette commission est tenue de prendre toutes les mesures adéquates et raisonnables pour se conformer aux exigences juridiques relatives à l'organisation d'un rassemblement. Elle est chargée de maintenir l'ordre, d'empêcher les violations de la loi, de s'assurer que les participants ne dévient pas du thème précisé dans la « déclaration » et d'empêcher tout discours pouvant être préjudiciable pour l'ordre et la moralité publics ou pouvant inciter à la commission de crimes. Si les membres de la commission ne sont pas nommés par les signataires de la déclaration, l'assemblée les élit. Cette commission administrative est responsable de toute action qui irait à l'encontre des dispositions des articles 7 et 8. Avant qu'elle ne soit formée, cette responsabilité incombe aux signataires de la « déclaration »²⁹. Il convient de noter que dans le cadre de ces dispositions, les organisateurs assument la responsabilité des actes commis lors du rassemblement. Toutefois, au vu de l'obligation ultime de l'État de protéger les rassemblements pacifiques, les promoteurs ou organisateurs ne doivent pas être tenus pour responsables des actions ou des manquements d'autres individus lorsqu'ils ne sont pas impliqués dans ceux-ci³⁰.

Conformément à l'article 10 de la loi ottomane, celui qui contrevient aux dispositions de cette loi encourt une amende ou une peine d'emprisonnement de 24 heures à une semaine. Des poursuites peuvent également être lancées contre tout individu commettant un crime lors du rassemblement (articles 345 à 349 du Code pénal libanais).

25 *Code de conduite*, forces de sécurité intérieure, ministère de l'intérieur et des municipalités, République du Liban.

26 Article 45 de la loi n° 17 du 06/09/1990 (organisation des forces de sécurité intérieure).

27 Article 225 de la loi n° 17 du 06/09/1990 (organisation des forces de sécurité intérieure).

28 *Code de conduite*, forces de sécurité intérieure, ministère de l'intérieur et des municipalités, République du Liban.

29 Article 8 de la loi ottomane.

30 *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association, Maina Kiai*, Conseil des droits de l'Homme, 21 mai 2012, A/HRC/20/27, paras. 31 et 33.

Manifestations et émeutes

Le chapitre V du Code pénal libanais criminalise les « manifestations et rassemblements émeutiers ». Conformément à l'article 345³¹, toute personne criant des propos pouvant inciter à l'émeute, menacer la sécurité publique ou donner lieu à un soulèvement lors d'un rassemblement n'étant pas considéré comme un événement privé, que ce soit en raison du nombre de participants ou de l'endroit où il est organisé, et qu'il ait lieu dans un endroit public ou ouvert, encoure une peine de prison d'un mois à un an et une amende 20 000 LBP à 200 000 LBP.

L'article 346 définit les rassemblements émeutiers comme des rassemblements ou défilés organisés sur des routes ou dans des endroits publics, ouverts au public et composés d'au moins trois personnes, lorsque l'une de ces personnes au moins est armée, dans l'intention de commettre un crime ou un délit, ou composés d'**au moins sept personnes dont l'objectif est de protester contre une décision ou une mesure prise par les autorités publiques**, afin d'exercer des pressions, ou composés d'une vingtaine de personnes suspectées de troubler l'ordre public. Ces dispositions sont vagues et ne présentent pas de définition précise. En outre, toute disposition criminalisant des rassemblements dont l'objectif est de protester contre des décisions prises par les autorités publiques empiète sur l'essence démocratique de la liberté de réunion pacifique telle qu'entérinée dans le PIDCP et la DUDH³².

Dans le cas où des individus se rassembleraient dans les conditions décrites ci-dessus, un représentant de l'autorité administrative ou un officier de la police judiciaire peut leur demander de se disperser. Les individus qui agiraient avant que les autorités n'aient émis un avertissement ou ceux qui obéissent immédiatement sans faire usage de leurs armes ou commettre d'autres délits sont exemptés des sanctions susmentionnées³³.

Toutefois, s'il n'est pas possible de disperser les manifestants sans recours à la force, ces derniers seront condamnés à une peine de prison pouvant durer de deux mois à deux ans. En outre, le manifestant faisant usage d'une arme à feu sera condamné à une peine de prison d'un à trois ans ou à une peine plus sévère selon les cas³⁴.

31 Article 345 amendé en vertu de la loi n° 239, datée du 27/05/1993.

32 Voir par exemple OSCE/ODIHR *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2010, Varsovie, 2e édition, section B (notes explicatives), para. 94 «*la critique du gouvernement ou des agents de l'État ne devrait jamais constituer une raison suffisante pour imposer des restrictions à la liberté de réunion*»

33 Article 347 – Code pénal libanais.

34 Article 348 – Code pénal libanais

Des tribunaux militaires pour juger des civils

Conformément au **Code libanais de justice militaire de 1968**, le tribunal militaire libanais est une cour spéciale compétente pour statuer sur les infractions commises contre la sécurité nationale et les crimes commis par le personnel militaire. Ce tribunal est dirigé par un officier militaire assisté de quatre autres juges, dont trois sont militaires. Tous sont nommés par le ministre de la défense. Le tribunal militaire a la compétence de trancher tout litige entre le personnel civil et militaire³⁵. Avant 2005, cette procédure était souvent utilisée pour juger les manifestants, ce qui inquiétait les organisations internationales de défense des droits de l'Homme, dans la mesure où des tribunaux militaires ne devraient pas juger des civils³⁶.

Dans ses observations de 1997 sur le Liban, le Comité des droits de l'Homme des Nations unies s'est dit inquiet « *de l'étendue de la compétence des tribunaux militaires au Liban, spécialement le fait que leur compétence dépasse les questions disciplinaires et s'applique à des civils. Il s'inquiète également des procédures suivies par ces tribunaux militaires ainsi que de l'absence de contrôle des procédures et des verdicts des tribunaux militaires par les juridictions ordinaires* »³⁷. Bien qu'aujourd'hui, la loi protège davantage les droits des manifestants, il est inquiétant de constater qu'il est toujours possible que des civils soient jugés par des tribunaux militaires.

6. Égalité des sexes et liberté de réunion

La constitution libanaise reconnaît l'égalité entre les hommes et les femmes devant la loi. L'article 7 stipule : « *Tous les Libanais sont égaux devant la loi. Ils jouissent également de droits civils et politiques et sont également assujettis aux charges et devoirs publics, sans distinction aucune* ». Dans la pratique toutefois, des discriminations fondées sur le genre persistent dans certaines lois qui n'ont pas encore été qualifiées d'inconstitutionnelles³⁸.

Le droit à la liberté de réunion pacifique s'applique à tous les Libanais de manière égale. Les autorités libanaises se doivent donc de traiter tous les individus et groupes d'individus de la même manière à cet égard. Les femmes bénéficient du même droit à la liberté de réunion pacifique et peuvent librement défendre les causes qui leur sont chères. Les organisations de femmes au Liban ont recours à diverses actions pour mettre en avant leurs demandes et leurs droits, telles que des occupations et des manifestations. L'objectif de ces événements est de défendre leurs droits ou de faire connaître certains enjeux, afin de mobiliser l'opinion publique.

35 *Lebanon: Human Rights Organizations urge the Lebanese authorities to stop referring civilians to the Military Court*, Alkarama, ALEF & CLDH, 17 août 2012.

36 Groupe de travail de l'ONU sur la détention arbitraire (avis n° 27/2008).

37 *Lebanon: Human Rights Organizations urge the Lebanese authorities to stop referring civilians to the Military Court*, Alkarama, ALEF & CLDH, 17 août 2012.

38 *Women's Rights in the Middle East and North Africa 2010*, Freedom House, Liban, 3 mars 2010, disponible à l'adresse : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b99012177.html> [dernière visite le 22 février 2013].

1. Les autorités devraient réformer la loi sur les rassemblements publics, afin de lever les restrictions fondées sur le contenu, les restrictions générales en matière de lieu et d'heure et les responsabilités supplémentaires qui incombent à la commission organisatrice.
2. Renforcer les capacités des agents des forces de l'ordre dans le domaine des droits de l'Homme en général et dans celui de la protection de la liberté de réunion en particulier.
3. Mettre en œuvre la recommandation acceptée lors de l'examen périodique universel 2010, à savoir « *renforcer le cadre institutionnel dans le domaine des droits de l'Homme, notamment en créant une institution nationale des droits de l'Homme, conformément aux Principes de Paris* »³⁹.
4. Mettre en œuvre les recommandations acceptées lors de l'examen périodique universel de 2010 en établissant des procédures et des institutions pour protéger les droits des femmes, garantir une prise en compte équitable de leurs intérêts et préoccupations⁴⁰, en poursuivant les efforts de promotion de la femme et de sa participation à la vie publique⁴¹, ainsi qu'en luttant contre la violence faite aux femmes⁴².

39 *Rapport du groupe de travail sur l'examen périodique universel, Liban*, Conseil des droits de l'Homme, Assemblée générale, Nations unies, 12 janvier 2012, paras. 80-9, A/HRC/16/18. Recommandation également reprise dans le Plan d'action national libanais en faveur des droits de l'Homme, 2013-2019, parlement libanais, République du Liban.

40 *Rapport du groupe de travail sur l'examen périodique universelle, Liban*, Conseil des droits de l'Homme, Assemblée générale, Nations unies, 12 janvier 2012, para. 81-16, A/HRC/16/18.

41 *Plan d'action national libanais en faveur des droits de l'Homme, 2013-2019*, parlement libanais, République du Liban.

42 *Rapport du groupe de travail sur l'examen périodique universelle, Liban*, Conseil des droits de l'Homme, Assemblée générale, Nations unies, 12 janvier 2012, para. 81-14, A/HRC/16/18.



"Une femme portant un drapeau dans une rue de Benghazi, Libye, 26 mars 2011."
par Pierre Terdjman/Agence Cosmos

LIBYE

Introduction

En Libye, le droit à la liberté de réunion, comme la plupart des libertés fondamentales, n'existe que depuis la révolution de 2011 qui a conduit à la guerre civile et à la chute de l'ex-dirigeant libyen, Mouammar Kadhafi.

Du temps de Kadhafi, il était pratiquement impossible de manifester et, pendant le soulèvement de 2011, la répression des mouvements de protestation – pacifiques au début – s'est avérée très dure. La Commission d'enquête internationale de l'ONU a conclu que l'armée de Kadhafi avait fait un usage excessif de la force contre les manifestants dans les premiers jours de la protestation, ce qui a eu pour conséquence un nombre significatif de morts et de blessés, la nature de leurs blessures indiquant nettement l'intention de tuer (balles tirées dans la tête et la poitrine). De fait, la Commission d'enquête est persuadée que la répression était organisée au plus haut niveau et que les attaques visaient largement et systématiquement les civils. La Commission estime par ailleurs que les fusillades dirigées contre les manifestants étaient excessives par rapport à la menace qu'ils représentaient¹.

Après la chute de Kadhafi, la situation est restée extrêmement précaire, en raison de la faiblesse des institutions de transition et de la présence de milices qui refusent de déposer les armes et continuent de régner par la force sur diverses parties du territoire.

Dans ce contexte très tendu, le Comité de transition au pouvoir a publié en août 2011 une déclaration constitutionnelle qui s'appliquera jusqu'au vote d'une nouvelle constitution. Cette déclaration constitutionnelle réaffirme les droits de l'Homme et les libertés fondamentales, et les citoyens libyens, en droit du moins, devraient enfin pouvoir jouir des droits stipulés dans les traités internationaux que le pays a ratifiés, mais qui n'ont jamais été respectés dans la pratique. En outre, seules les lois existantes conformes à l'esprit de la déclaration constitutionnelle resteront en vigueur jusqu'à la publication d'une nouvelle législation.

Quelques nouvelles lois ont été votées depuis la fin de la révolution : en 2012, les autorités ont promulgué une loi pour lever l'interdiction de former des partis politiques² et une autre pour régler le droit à la liberté de réunion pacifique³. Cette dernière comporte beaucoup d'articles qui ne respectent pas les normes internationales⁴.

1 Voir A/HRC/19/68, 8 mars 2012.

<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A.HRC.19.68.pdf> Pour de plus amples discussions, voir aussi Annyssa Bellal et Louise Doswald-Beck, *Evaluating the Use of Force During the Arab Spring*, Yearbook of International Humanitarian Law, Volume 14 (T.M.C. Asser Press : La Haye, 2012), pp. 3-35.

2 Loi n° 02-2012 sur les partis politiques, promulguée par le Conseil national de transition.

3 Loi n° 65 de 2012 sur la réglementation du droit de réunion pacifique, votée par le Congrès général national en novembre 2012.

4 Voir LFJL (Lawyers for Justice in Libya), *LFJL Joins Libyan and Arab rights organizations to warn of new Libyan law which undermines freedom of assembly*, (LFJL s'associe aux organisations libyennes et arabes des droits de l'Homme pour signaler qu'une nouvelle loi libyenne porte atteinte à la liberté de réunion), 3 décembre 2012, à l'adresse <http://www.libyanjustice.org/news/news/post/55-lfjl-joins-libyan-and-arab-rights-organizations-warn-that-new-libyan-law-undermines-freedom-of-assembly> (site consulté le 19 février 2103).

La loi n° 65 de 2012 (ci-après : « loi sur les manifestations ») reflète sans doute les circonstances délicates de la phase de transition en Libye. Sous sa forme actuelle, la loi sur les manifestations ne prévoit pas les mécanismes et les réglementations nécessaires pour sa mise en œuvre et elle ne permet pas à l'Etat et aux participants d'assumer leurs responsabilités, ce qui s'explique par une situation sécuritaire chaotique. En effet, bon nombre d'anciens groupes rebelles se sont transformés en milices lourdement armées qui continuent de refuser d'intégrer la police officielle ou l'armée régulière et qui, pour la plupart, ont participé à un grand nombre de manifestations marquées par la violence. Ces groupes opèrent en dehors du cadre de la loi et continuent de contrôler l'ordre public dans certaines régions du pays, le plus souvent sans avoir à rendre de comptes.

1. Cadre législatif général

Instruments internationaux

La Libye a ratifié la plupart des déclarations et conventions internationales relatives aux droits fondamentaux et, en conséquence, elle s'est engagée à respecter les normes internationales en ce qui concerne le droit à la liberté de réunion pacifique et le droit à la liberté d'association.

Conventions ratifiées :

- ▶ Pacte international sur les droits civils et politiques (PIDCP)
- ▶ Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)
- ▶ Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) – avec des réserves – et son protocole facultatif
- ▶ Convention contre la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants (CCT)
- ▶ Convention relative aux droits de l'enfant (CDE)
- ▶ Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CEDR)
- ▶ Convention relative aux travailleurs migrants, qui confirme inter alia la liberté d'association et de réunion
- ▶ Charte africaine sur les droits de l'Homme et des peuples, son protocole sur la création d'une Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples, et son protocole sur les droits des femmes en Afrique ; le 26 février 2013, la Libye a ratifié la Convention relative aux droits des personnes handicapées, dont l'article 29 exige des États parties de faire en sorte que les personnes handicapées participent pleinement et effectivement à la vie publique et politique.

La déclaration constitutionnelle appelle l'État à signer les traités internationaux qui protègent les libertés et les droits fondamentaux, sans toutefois reconnaître explicitement la primauté de ces traités sur le droit national après ratification⁵. Toutefois, elle engage le Conseil national en place à cette date à respecter les droits de l'Homme et les libertés fondamentales⁶, et lui demande d'assurer la protection des citoyens et des expatriés, de ratifier les accords internationaux et d'établir un État civil, constitutionnel et démocratique⁷.

Droit national

Dans le sillage de la révolution, la déclaration constitutionnelle⁸ a été publiée en août 2011 et elle est censée rester en vigueur jusqu'au vote d'une nouvelle constitution⁹.

L'article 14 de la déclaration constitutionnelle garantit la liberté d'opinion aux individus et aux groupes d'individus, la liberté de réunion, de manifestation, de communication et le droit de grève pacifique, en conformité avec la loi.

La loi n° 65 de 2012 règlemente le droit de réunion pacifique.

Votée par l'organe législatif actuel, le Congrès général national, la loi n° 65 de 2012 dispose spécifiquement du droit des citoyens, des partis politiques, des organisations de la société civile et des associations professionnelles à manifester publiquement et pacifiquement, comme stipulé par la déclaration constitutionnelle et les traités internationaux¹⁰.

Cette loi, publiée en novembre 2012, définit les manifestations comme « un rassemblement de personnes défilant pacifiquement sur la voie publique ou dans un lieu public, dans l'intention d'exprimer une opinion, de formuler une requête ou de protester ». Elle n'aborde donc pas la question des réunions qui se tiennent dans un lieu privé. L'application de cette loi relève de la compétence de l'administration de la sécurité du district, qui fait partie du ministère de l'intérieur.

5 Déclaration constitutionnelle, article 7.

6 *Ibid.*

7 Déclaration constitutionnelle, article 17.

8 Libye, projet de charte constitutionnelle pour la période de transition, déclaration constitutionnelle, voir <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=11248> (site consulté le 13 février 2013). L'article 35 permet aux législations existantes de rester en vigueur, à condition qu'elles ne soient pas en contradiction avec la déclaration constitutionnelle.

9 Le parlement doit décider de la procédure de choix d'une Assemblée constituante, après la décision de la Cour suprême, en date du 26 février 2013, qui a estimé qu'une loi publiée en 2012 sur l'élection de cette assemblée était non constitutionnelle.

10 Articles 2 et 3 de la loi 65/2012. Pour le texte arabe de cette loi, votée le 6 novembre 2013, voir http://www.gnc.gov.ly/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=3&Itemid=8, (site consulté le 13 février 2013).

D'autres lois antérieures, telle la Loi n° 10 de 1992 sur la police et la sécurité, comportent des restrictions à la liberté de réunion (voir « Restrictions »).

2. Procédures

La loi sur les manifestations n'exige pas d'autorisation préalable, mais prévoit une procédure de déclaration auprès des fonctionnaires locaux de sécurité.¹¹ La déclaration doit comporter des informations sur la date, l'heure, le point de départ et l'itinéraire de la manifestation. Ces renseignements doivent être fournis à la Direction de la sécurité dont relève le district dans lequel est prévue la manifestation, 48 heures avant l'événement. La loi ne mentionne pas d'accusé de réception de la déclaration. Il n'existe pas de clauses prévoyant des dispenses de la procédure de déclaration, malgré les recommandations des organismes et experts internationaux. Ces dispenses permettent notamment d'organiser des réunions spontanées¹².

La notification doit être présentée par **un comité organisateur constitué d'au moins trois personnes qui assument la responsabilité de protéger l'ordre public et la morale, ainsi que d'empêcher tout discours d'incitation la violence.**

L'article 6 (a) autorise les autorités administratives concernées à demander, pour des raisons de sécurité et d'ordre public, des modifications en matière d'horaire, de lieu ou d'itinéraire de la manifestation prévue, au moins 24 heures à l'avance, si l'un de ces éléments peut être perçu comme pouvant mettre en danger les citoyens, les biens privés et publics ou les intérêts de l'État. L'article 7 stipule que si la manifestation risque de présenter une menace pour la sécurité publique, la Direction de la sécurité du district peut l'interdire : elle doit alors remettre sa décision écrite aux organisateurs au moins 12 heures à l'avance, et un exemplaire du document doit être affiché devant le bureau des autorités et publié dans la presse locale, si possible.

Ce même article stipule que, dans ce cas, les organisateurs d'une manifestation peuvent déposer une plainte auprès du ministre de l'Intérieur, mais aucun mécanisme de révision légale ou de recours n'a été mis en place sur le plan juridique.

3. Restrictions

Les anciennes lois qui interdisaient tous les rassemblements de nature politique, de même que les syndicats indépendants et les grèves, ne sont plus en vigueur. Des associations professionnelles et des syndicats se sont d'ailleurs mis en grève au cours de l'année dernière pour protester contre les politiques en place ou pour exprimer leurs revendications financières.

¹¹ Article 5 de la loi 65/2012.

¹² Conseil des droits de l'Homme des Nations unies, 20^e Session, rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association, Maina Kiai, A/HRC/20/27 (« Rapport du RS ONU sur la liberté de réunion pacifique et d'association »), 21 mai 2012, para. 29 ; Directives de l'OSCE, 4.2 ; Cour européenne des droits de l'Homme, *Bukta et consorts vs Hongrie* (2007), para. 36. Pour un complément d'information, voir chapitre 1, « Procédures ».

Toutefois, d'autres lois qui limitent la liberté de réunion, comme la loi sur la police et la sécurité n° 10 de 1992, restent en vigueur. En ce qui concerne les réunions publiques, la loi n° 10 contient des dispositions qui autorisent la police à faire usage de la force en premier et à ne recourir aux armes à feu qu'en dernier ressort pour disperser tout rassemblement de plus de cinq personnes, s'il constitue une menace pour la sécurité publique¹³.

De plus, la loi électorale actuelle limite les emplacements possibles pour les manifestations en interdisant de faire campagne dans les lieux de culte, les écoles ou les universités¹⁴.

Le rapporteur spécial des Nations unies sur le droit de réunion pacifique et d'association recommande de « *ne pas privilégier automatiquement la circulation par rapport à la liberté de réunion pacifique* »¹⁵, et rappelle que des perturbations momentanées de la circulation routière ne constituent pas en soi un motif permettant de limiter l'exercice du droit de réunion.¹⁶ Malgré cela, la loi libyenne exige que le **droit à la liberté de réunion pacifique soit soumis à la condition de ne pas perturber les voies publiques ou les transports en commun (article 2)**¹⁷.

Dans une lettre conjointe du 9 janvier 2013¹⁸, **le rapporteur spécial de l'ONU sur le droit de réunion pacifique et d'association et le rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme ont exprimé leurs inquiétudes concernant plusieurs dispositions de la loi n°65 de 2012**. Au moment de la rédaction de ce rapport, le gouvernement libyen n'a pas apporté de réponse.

En particulier, les rapporteurs spéciaux ont souligné les points suivants :

- ▶ l'article 4 exige que soit constitué un comité organisateur, responsable du maintien de l'ordre public, et impose aux seuls organisateurs des responsabilités excessives, ce qui peut avoir un effet dissuasif ;
- ▶ l'article 7 prévoit des bases « assez larges et assez vagues » permettant d'interdire une réunion pour des raisons de « sécurité » ;
- ▶ l'article 6(a) donne pratiquement tout pouvoir aux autorités pour modifier l'heure et le lieu d'une réunion.

13 Article 13 de la loi 10/1992 (qanoon bisha'n al-amn wa al-shurta), Voir <http://www.aladel.gov.ly/main/modules/sections/item.php?itemid=41> (site consulté le 25 février 2013).

14 Article 21 de la Loi électorale, <http://feb17.info/news/libyas-final-election-law-2012-unofficial-english-version/> (site consulté le 26 février 2013).

15 Rapport du RS ONU sur la liberté de réunion pacifique et d'association, para. 41, p. 11.

16 Pour un complément d'information, voir chapitre 1, « Restrictions ».

17 Articles 2 et 3 de la loi 65/2012.

18 JAL 09/01/2013, voir [https://spdb.ohchr.org/hrdb/23rd/public_-_AL_Libya_09.01.13_\(3.2012\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/23rd/public_-_AL_Libya_09.01.13_(3.2012).pdf) (consulté le 12 juin 2013).

Seuls les citoyens, les partis politiques, les organisations de la société civile et les associations professionnelles ont le droit de manifester. En contradiction avec les normes internationales, l'exercice de ce droit n'est donc pas reconnu aux **résidents étrangers**¹⁹.

Des manifestations pacifiques sporadiques se sont cependant tenues avec la participation de travailleurs étrangers, ou ont même été organisées par ces derniers devant des sociétés pétrolières et des ambassades²⁰.

Dans la pratique, la procédure de déclaration s'applique avec souplesse : des manifestations organisées sans déclaration préalable ont été tolérées et on ne connaît pas de cas d'interdiction ou de plainte²¹.

4. Protection

La déclaration constitutionnelle prévoit que l'État garantisse la liberté de réunion, conformément à la loi. L'article 6(b) de la Loi 65/2012 assure protection et assistance aux manifestants de la part des fonctionnaires concernés, dans le respect de la loi et des règlements administratifs.

Toutefois, à ce jour, il n'existe aucun mécanisme ou règlement relatif à la mise en œuvre de la protection des manifestants contre des contre-manifestants ou de la protection des bâtiments publics. La loi sur la police, promulguée pendant l'ère Kadhafi, ne traite pas des manifestations, qui étaient interdites à l'époque. Dans la pratique, la protection des manifestations de grande envergure est assurée par des milices propres à la région et par la police²². Le problème est que ces milices n'ont aucune existence légale et qu'elles sont armées, ce qui entraîne un risque de recours excessif et arbitraire à la force.

Recours à la force

La loi 65/2012, qui prévoit l'obligation des autorités locales de protéger et d'aider les manifestants,²³ stipule que les organisateurs doivent faire en sorte que l'ordre soit respecté²⁴. Ces dispositions sont en contradiction avec le principe de la responsabilité première de l'État de « *protéger la sécurité et l'ordre public et les droits et libertés d'autrui* »²⁵. La loi sur les réunions publiques ne

19 Comité des droits de l'Homme, observation générale n° 15, position des étrangers selon les termes du Pacte (vingt-septième session, 1986), Doc. ONU HRI/GEN/1/Rev.6, 140 (2003), para. 7 : « *les étrangers bénéficient du droit à la réunion pacifique* »; Conseil des droits de l'Homme, résolution 21/16 du 11 octobre 2012 sur le droit de réunion pacifique et d'association, OP 2: « *tout le monde a le droit aux libertés de réunion pacifique et d'association* ».

20 Entretien téléphonique avec un avocat libyen des droits de l'Homme, 5 mars 2103.

21 Entretiens téléphoniques avec quatre avocats à Tripoli et Benghazi, 16 février-6 mars 2013.

22 Rapports des médias et entretiens téléphoniques avec des avocats, des militants, février-mars 2013.

23 Article 6(b) de la loi 65/2012.

24 Article 4 de la loi 65/2012.

25 Rapport du RS sur la liberté de réunion pacifique et d'association, para. 28, p.8.

prévoit aucun mécanisme de négociation entre les responsables du maintien de l'ordre et les organisateurs ou participants, alors que les instances internationales recommandent ce type de médiation lors des manifestations, de façon à éviter l'escalade de la violence et à prévenir les conflits²⁶.

La loi sur les manifestations n'impose pas à l'État de garantir un recours minimal à la force par ses agents de sécurité²⁷ et de protéger la vie des participants. Elle légitime en outre la dispersion dans un cas aussi véniel que le fait de « dévier de la description fournie » dans la déclaration, comme le rappellent les rapporteurs spéciaux dans leur déclaration commune (opus cit.). Les forces de sécurité ont également le droit de disperser une manifestation si elle évolue en émeute ou si des actes délictueux nuisant à l'ordre public sont commis ou empêchent les autorités de remplir leur mission²⁸, autant de termes assez vagues.

Selon des organisations internationales de défense des droits de l'Homme, le recours à la force ou à la violence ne doit intervenir qu'en dernier ressort, en fonction de la nature des libertés qui sont en jeu²⁹. Dans ce contexte, conformément aux Principes de base de l'ONU sur l'usage de la force et des armes à feu par les responsables de l'application des lois, ces derniers doivent éviter de recourir à la force pour disperser une manifestation interdite, mais qui reste non violente³⁰.

En outre, la loi ne prévoit pas que les agents chargés du maintien de l'ordre soient tenus pour responsables en cas de recours excessif à la force, contrairement aux recommandations du rapporteur spécial³¹. Dans la pratique, les forces de sécurité et les groupes de miliciens ont bel et bien utilisé la force pour interrompre des sit-in prolongés et, dans certains cas, pour arrêter des manifestants, les garder provisoirement en détention sans chef d'accusation – dans des centres officiels ou non – et parfois leur infliger des mauvais traitements³².

26 Rapport du RS ONU sur la liberté de réunion pacifique et d'association, para. 38 et 89, directives de l'OSCE, para. 5.4.

27 La loi n° 10 sur la police, promulguée en 1992, stipule que la police peut recourir à la force pour maîtriser un prisonnier évadé ou un suspect pris en flagrant délit et qui résiste à son arrestation, ou pour disperser un rassemblement de plus de cinq personnes s'il présente une menace à la sécurité publique. Dans de tels cas, la loi autorise la police à faire usage d'armes à feu pour se défendre en dernier recours, en coordination avec les instructions du ministère de la Justice (article 13). Voir <http://www.aladel.gov.ly/main/modules/sections/item.php?itemid=41> (consulté le 25 février 2013).

28 Article 8, loi 65/2012, « les services de sécurité peuvent demander aux organisateurs de mettre fin à la manifestation et peuvent les obliger à l'interrompre si elle s'écarte du projet déclaré ou amendé, ou si elle a conduit à des émeutes ou à des actes de nature à troubler l'ordre public ou à empêcher les autorités de remplir leurs obligations ».

29 Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu (adoptés lors de la 8e session du Congrès des Nations unies sur la prévention des crimes, La Havane, Cuba, 27 août- 7 septembre 1990), para. 12.

30 Ibid, article 13.

31 Rapport du RS ONU sur la liberté de réunion pacifique et d'association, para. 35 et 77-81.

32 Rapports des médias et entretiens téléphoniques avec deux avocats, 27 février – 6 mars 2013.

5. Sanctions

Dans le cas où une manifestation devient violente ou entraîne des dégâts, la loi ne prévoit pas d'appréhender uniquement les responsables des actes délictueux, en contradiction avec les bonnes pratiques recommandées par le Rapporteur spécial de l'ONU, qui requièrent que les organisateurs ou les participants à une manifestation ne soient pas tenus pour responsables des actes commis par autrui³³.

L'article 10 de la loi prévoit une peine de prison maximale de six mois et/ou une amende n'excédant pas 5 000 dinars (environ 3 000 euros), pour quiconque organiserait ou participerait délibérément à une manifestation ou à un sit-in, sans déclaration auprès des autorités compétentes, ou organiserait/participerait à une manifestation interdite³⁴.

Le rapporteur spécial de l'ONU sur le droit de réunion pacifique et d'association, dans la lettre conjointe mentionnée plus haut, a exprimé son inquiétude sur cet article 10 et sur les sanctions excessives qu'il prévoit. Elles sont selon lui en contradiction avec ses propres recommandations de ne pas pénaliser les organisateurs qui n'ont pas adressé de déclaration aux autorités. Il a également souligné la nécessité de faire preuve d'une certaine tolérance à l'égard des rassemblements pacifiques spontanés.

Les responsables d'infractions à la loi sur les manifestations sont renvoyés devant une Cour pénale et ils ont le droit de faire appel de leur condamnation le cas échéant.³⁵ La peine est doublée en cas de possession d'armes, même si l'accusé dispose d'un permis.³⁶ Dans la pratique, la police et la milice ont arrêté des individus ayant fait usage de leurs armes et les ont détenus brièvement, sans entamer de poursuites par la suite.

6. Egalité des sexes et liberté de réunion

Le texte de la déclaration constitutionnelle stipule que tous les Libyens sont égaux devant la loi et qu'il ne peut y avoir de discrimination fondée sur le sexe³⁷.

Bien que la Libye ait ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, elle a exprimé des réserves sur deux de ses clauses fondamentales, au motif qu'elles sont en contradiction avec les exigences de la Charia : l'article 2 concernant les droits à héritage et l'article 16 (c) et (d), qui prévoit les mêmes droits pour les femmes et les

33 Rapport du RS ONU sur la liberté de réunion pacifique et d'association, n° 31, p. 9.

34 Article 10 (a) de la loi 65/2102.

35 Entretien téléphonique avec un avocat, 10 mars 2013.

36 Article 10 (b) de la loi 65/2012.

37 Article 6, déclaration constitutionnelle : « *Les Libyens sont égaux devant la loi. Ils jouissent des mêmes droits civils et politiques et de l'égalité des chances, et sont soumis aux mêmes devoirs et obligations publics, sans discrimination fondée sur la religion, la croyance, la langue, le sexe, la fortune, la race, la parenté, les opinions politiques et le statut social, tribal ou éminent, ou la loyauté familiale* »

hommes en matière de mariage, de divorce et de filiation.³⁸ En outre, aucune loi ne reconnaît le harcèlement sexuel.

Par ailleurs, la participation des femmes à la vie politique reste minimale ; l'actuel parlement compte 200 membres, dont 33 femmes³⁹, mais deux femmes seulement ont été nommées membres du gouvernement qui compte 27 ministres. Les nouvelles organisations non gouvernementales et la société civile s'efforcent de remettre en cause le conservatisme traditionnel et patriarcal qui freine l'émancipation politique des femmes. Elles tentent également de faire supprimer les clauses qui peuvent contribuer à des violences à l'égard des femmes.

Conformément à la loi sur les manifestations tous les citoyens ont le droit de se réunir pacifiquement, les femmes comme les hommes. Aucune disposition juridique n'interdit aux femmes d'organiser des réunions publiques pacifiques ou d'y participer, ni ne limite leur liberté de circulation. Dans certaines régions rurales, les normes conservatrices sont restrictives, mais les femmes ont de plus en plus souvent la possibilité d'organiser des manifestations et d'y participer. Ce fut le cas récemment, lorsque des femmes se sont rassemblées pour réclamer des quotas de femmes plus importants lors des dernières élections législatives⁴⁰.

De nouvelles violences ont vu le jour depuis l'été 2012. Une militante qui organisait une conférence sur les droits des femmes a été détenue pendant trois jours par des miliciens sans raison valable,⁴¹ alors que d'autres ont reçu des menaces de la part de groupes islamistes extrémistes à propos de leur code vestimentaire⁴².

Les manifestantes ne sont pas spécifiquement protégées par la loi lorsqu'elles participent à des réunions pacifiques, bien que le risque de ne pas pouvoir exercer ce droit soit plus grand pour les femmes, et qu'elles soient en plus grand danger d'être agressées, dans la mesure où, traditionnellement, elles sont tenues à l'écart. Le Code pénal prévoit une peine pouvant aller jusqu'à un an de prison et une amende pour les actes et discours indécents⁴³, jusqu'à sept ans de prison en cas d'agression sexuelle, et jusqu'à huit ans de prison pour les

38 Voir <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reservations.htm> (site consulté le 25 février 2013).

39 L'article 15 de la loi électorale libyenne impose aux partis politiques de présenter un nombre égal de candidats et candidates. Voir <http://feb17.info/news/libyas-final-election-law-2012-unofficial-english-version/> (site consulté le 26 février 2013).

40 Entretiens téléphoniques avec des militantes libyennes des droits des femmes, septembre 2012 et février - mars 2013. Voir aussi : <http://www.vlwlbya.org/political-participation/political-protests/> (site consulté le 28 février 2013).

41 Entretien téléphonique avec la victime, Majduleen Abeida, qui a préféré ne donner aucun détail, dans la mesure où elle cherchait un conseil juridique.

42 Entretiens téléphoniques avec des militantes des droits des femmes de Tripoli, Benghazi et Londres, 16-28 février 2013. Voir aussi : <http://www.libyaherald.com/2012/09/16/women-in-libyan-public-life-a-seismic-shift/> (site consulté le 5 mars 2013).

43 Code pénal libyen, article 501



enlèvements et les viols.⁴⁴La loi permet toutefois de libérer un violeur s'il accepte d'épouser sa victime.⁴⁵Aucune loi ne protège les femmes contre le harcèlement sexuel.

44 Code pénal libyen, article 408

45 Code pénal libyen, article 424

1. Lever les sanctions contre les manifestations spontanées (non déclarées) ; prévoir des restrictions minimales en matière de changement de trajet ou d'horaire. Ces restrictions ne devraient être imposées qu'en cas d'extrême nécessité ; définir des conditions précises pour l'interdiction d'une manifestation, dans le respect des principes de légalité, de proportionnalité et de nécessité dans une société démocratique ;
2. Inscrire dans la loi que la prime responsabilité du maintien de l'ordre public, de la sécurité des biens privés et publics et de la sécurité en général, relève de l'État et non pas des organisateurs d'une manifestation ; par conséquent, abolir les dispositions de la loi 65 de 2012, qui font peser de manière disproportionnée sur les organisateurs la responsabilité de protéger l'ordre public et la morale, et d'empêcher tout discours d'incitation au crime ; la loi devrait aussi prévoir la responsabilité individuelle, et non pas collective, dans le cas où certains individus deviennent violents ou incitent au crime ;
3. Prévoir dans la loi et dans la pratique la possibilité d'exiger que toute restriction ou interdiction portant sur une manifestation soit soumise à un examen juridique devant un tribunal impartial ;
4. Prendre les mesures nécessaires pour obtenir la démobilisation des groupes de miliciens armés et s'assurer en particulier qu'ils ne participent pas au maintien de l'ordre ou n'interviennent pas dans l'encadrement des événements publics ;
5. Apporter une réponse rapide et complète à la déclaration conjointe publiée le 13 janvier 2013 (JAL 09/07/2013) par le rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association et le rapporteur spécial sur les défenseurs des droits de l'Homme.



"Rassemblement du Mouvement du 20 février à Casablanca, 2013."
par Alexandre Foulon

MAROC

Introduction

Le Maroc a vu se multiplier depuis les années 1980 les manifestations et marches, en réponse à des conditions de vie difficiles mais aussi grâce à une relative ouverture démocratique, principalement depuis l'accession au trône du roi Mohamed VI. Ces dynamiques ont été soutenues par le développement d'une société civile forte¹ et les revendications croissantes du mouvement syndical.

Le Maroc a ratifié les principales conventions internationales relatives aux droits de l'Homme. Il n'en demeure cependant pas moins que de nombreuses lois restent restrictives pour les libertés civiles et une révision de son arsenal législatif régissant les libertés publiques paraît aujourd'hui hautement souhaitable et ce, même si la nouvelle constitution de juillet 2011 contient tout un chapitre relatif aux droits et libertés publics. Il doit également être souligné que, bien que non inscrit dans des normes écrites, la liberté d'expression (et donc indirectement la liberté d'association et de réunion) sont limitées par des « lignes rouges » punissant les discours ou les écrits qui critiquent ouvertement le Roi, sa famille ou son autorité, la nature islamique de l'Etat ou l'Islam en tant que tel, et « l'intégrité territoriale » du Maroc, c'est-à-dire la souveraineté revendiquée par le Maroc sur le Sahara Occidental.

De nombreux rassemblements publics ont récemment fait l'objet d'un recours excessif à la force par les autorités. Plusieurs victimes sont à déplorer. Il convient par ailleurs de souligner que dans le cadre des manifestations, les femmes sont souvent l'objet d'agressions physiques et verbales sexistes et d'actes d'intimidation de la part des forces de l'ordre. C'est pour ces raisons que des associations de défense des droits de l'Homme ont appelé à la tenue d'un débat public sur le cadre juridique régissant les rassemblements publics.

Par ailleurs, la suprématie des pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme ne peut dépasser le plafond des particularités illustré par les dispositions de la constitution, de la législation locale et de l'identité nationale, selon les dispositions de la constitution marocaine, ce qui constitue une contradiction vidant de tout son sens la mention de cette suprématie.

Dès lors, l'analyse de l'arsenal législatif régissant les rassemblements publics ainsi que l'observation des pratiques constituent un pas important sur le chemin de la réforme tant attendue, au regard des principes constitutionnels relatifs aux droits de l'Homme.

1. Cadre législatif général

L'adhésion du Maroc aux traités internationaux des droits de l'Homme lui impose aujourd'hui de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection des rassemblements publics.

¹ Dans le cadre de la loi sur les associations N° 76-00 du 23 juillet 2002, B.O. N° 5046, 10 octobre 2002, p. 2890.

Instruments internationaux

Ratifiés :

- ▶ le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;
- ▶ le Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels ;
- ▶ la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ;
- ▶ la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (avec des déclarations et réserves qui affectent le sens de cette convention sur le fond, voir annexe) ;
- ▶ la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
- ▶ la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ;

Non ratifiés :

- ▶ les protocoles facultatifs se rapportant aux pactes internationaux susmentionnés ;
- ▶ la Convention de l'Organisation internationale du travail n° 87 relative à la liberté syndicale.

La constitution marocaine de 2011 consacre dans son préambule² le principe de la primauté des traités ratifiés par le Maroc sur le droit national dès leur publication au Journal officiel.

Instruments nationaux

L'article 29 de la constitution garantit les libertés de réunion, de rassemblement, de manifestation pacifique et d'association sans discrimination aucune.

Dans l'attente d'une mise en œuvre pratique des dispositions constitutionnelles, laquelle passe obligatoirement par la réforme des lois relatives aux libertés publiques, **le Dahir (décret royal) n° 1-58-377 régissant le droit des rassemblements publics**³ a été promulgué le 15 novembre 1958, puis modifié et **complété par la loi du 23 juillet 2002 n° 76.00**. Outre ces deux textes, le Code électoral du **2 avril 1997**, modifié et complété par la loi **n° 64-02 du 24 mars 2003**, contient de nombreuses dispositions relatives aux rassemblements dans le cadre des élections⁴.

² Selon la nouvelle constitution, le préambule a la même force obligatoire que les autres dispositions.

³ J.O. n° 2404 bis du 27 novembre 1958, p. 2883.

⁴ J.O. n° 5096 du 3 avril 2003, p. 245.

Ce Dahir distingue 3 types de réunions : les réunions publiques, les manifestations sur la voie publique et les attroupements.

Les réunions publiques sont régies par loi 76-00 et le Dahir 2002, article 2 : « *est réputée réunion publique toute assemblée temporaire mais concertée pour laquelle l'ordre de jour est déterminé à l'avance* ». L'article 21 de loi 76-00 stipule que toute personne a le droit d'organiser une réunion publique. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et nécessaires dans une société démocratique.

Les manifestations sur la voie publique sont un rassemblement statique ou en déplacement, défini principalement par ses organisateurs : seuls les partis politiques, les organisations syndicales et les associations professionnelles peuvent manifester, toutes les autres manifestations sur la voie publique sont interdites.

Enfin, les attroupements ne sont pas définis de manière uniforme. Certains qualifient l'attroupement de regroupement non organisé de personnes sur la voie publique. D'autres considèrent l'attroupement comme une action illégale dont le but consiste à résister aux autorités.

L'article 17 du Dahir de 1958 distingue 2 types d'attroupements, les attroupements armés et les attroupements non armés.

- ▶ attroupements non armés : lorsqu'ils ne respectent pas la procédure de déclaration des manifestations ou lorsque la manifestation a été interdite ;
- ▶ attroupements armés : lorsque plusieurs individus portent des armes dissimulées ou apparentes, ou d'autres objets dangereux.

La jurisprudence de la justice administrative marocaine a consacré la liberté de réunion pacifique, comme dans cette décision rendue par le tribunal administratif d'Oujda⁵ : « *La liberté de réunion est une composante fondamentale des libertés individuelles comme la liberté d'opinion et de circulation. Sans liberté de réunion, aucun échange ou débat d'idées sur les affaires publiques n'est concevable. Cette liberté de réunion signifie que des individus ont le droit de se rassembler en un lieu pour exprimer leurs idées sous la forme de discours, de colloques, de conférences ou de discussions. Toutes les législations, constitutions et traités internationaux reconnaissent le droit de réunion comme une condition à la consolidation des droits de l'Homme et à la généralisation des principes de la pratique démocratique* »⁶.

⁵ Décision n° 202/01 en date du 26 septembre 2001.

⁶ Jugement publié dans, *Guide pratique de la jurisprudence en matière administrative*, A. Bouachiq, t. 5, publication R. A. M. D., n° 16, année 2004, pp. 112-117.

La Cour d'appel administrative de Marrakech (décision 159 du 10/07/2007) a également désigné la justice comme étant la seule à pouvoir décider de la fermeture de lieux de réunion et de l'interdiction de rassemblements⁷.

2. Procédures

Le Dahir de 1958 subordonne la tenue de réunions publiques et de manifestations au respect d'un certain nombre de conditions.

Réunions publiques

Aux termes de l'article 3, « *toute réunion publique sera précédée d'une **déclaration** indiquant le jour, l'heure et le lieu de la réunion. Cette déclaration spécifiera l'objet de la réunion. **Elle sera signée par trois personnes domiciliées dans la préfecture ou la province où la réunion devra avoir lieu et indiquera les noms, qualités et adresses des signataires avec une copie certifiée conforme de chaque carte d'identité nationale.***».

Toutes ces exigences peuvent être considérées comme « inutilement bureaucratiques » selon les critères du Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit de réunion pacifique et d'association⁸.

Les étrangers résidents possèdent une carte d'identité marocaine de résidence, et peuvent donc organiser des réunions s'ils le souhaitent. Ils ont également le droit de se constituer en associations conformément à la loi de 1958 (telle que modifiée par la loi 75-00 en 2000). Par ailleurs, la loi n'interdit pas expressément aux étrangers non-résidents participer ou d'organiser des réunions.

La déclaration est remise à l'autorité administrative locale dont relève le lieu de la réunion, contre un **récépissé cacheté**. Au cas où les intéressés ne parviendraient pas à obtenir ce document, ils peuvent adresser la déclaration par lettre recommandée avec accusé de réception. La réunion ne devra avoir lieu qu'après expiration d'un **délai minimum de vingt-quatre heures** suivant la date de réception du récépissé ou de quarante-huit heures après l'envoi de la lettre recommandée.

Le droit de réunion ne peut donc pas être exercé en toute liberté dans la mesure où deux conditions sont imposées. D'une part, la déclaration préalable, et d'autre part, la présentation du récépissé ou de l'accusé de réception de la lettre. Or, si les autorités ne souhaitent qu'une réunion ait lieu en raison de son caractère politique ou culturel, elles peuvent refuser soit la réception de la déclaration, soit la remise du récépissé, ou ne pas signer l'accusé de réception qui constitue la seule pièce justificative de la légalité de la réunion.

⁷ *La jurisprudence en conflits administratifs*, RDM n°2 (2010) pp. : 280-284.

⁸ 2^e rapport annuel du rapporteur spécial, (A/HRC/23/39, 2013, para.54).

De plus, la loi 75-00 ne fait pas de la délivrance par l'autorité compétente du récépissé de la déclaration une obligation. Elle ne prévoit en outre aucune sanction pour les fonctionnaires en cas de refus de délivrer ledit récépissé. Ainsi, la loi 75-00 permet à l'administration d'avoir recours à une pratique qui a longtemps prévalu, et qui a fait du récépissé de la déclaration de la réunion une véritable autorisation, une situation malheureusement propice à des interférences avec la liberté de réunion⁹.

Les réunions des associations et groupements légalement constitués sont dispensées de la déclaration préalable (article 3). Cependant, la pratique a démontré que les autorités exigeaient parfois une déclaration préalable pour les réunions inter-associations. Dans ces cas, la déclaration formelle permet à l'administration de mandater un délégué pour assister aux réunions, conformément à la loi, ce qui constitue une interférence dans la vie des associations.

Manifestations et attroupements

Les manifestations sur la voie publique sont elles aussi soumises à une **déclaration préalable**, que seuls les partis politiques, les organisations syndicales et les associations professionnelles peuvent déposer. La déclaration doit être signée par trois personnes parmi les organisateurs, dont le domicile se trouve dans la préfecture ou la province où la manifestation doit avoir lieu.

La déclaration est remise à l'autorité administrative locale trois jours francs au moins et quinze jours francs au maximum avant la date de la manifestation (article 12), contre remise d'un **récépissé**. Si les déclarants n'obtiennent pas ce document, ils peuvent adresser la déclaration à la même autorité par lettre recommandée avec accusé de réception.

Si l'autorité administrative estime que la manifestation prévue est de nature à troubler la sécurité publique, elle peut l'interdire par le biais d'une décision écrite notifiée aux signataires de la déclaration (article 13).

Enfin, l'article 17 du Dahir de 1958 précise que les attroupements armés sont interdits, ainsi que **tout attroupement non armé qui pourrait troubler la sécurité publique**.

En raison de ces restrictions à l'organisation de manifestations sur la voie publique, les citoyens qui ne font pas partie d'organisations constituées n'ont donc pas la possibilité de manifester légalement, puisqu'il n'existe pas d'exemption prévue pour cette procédure (la notion de « manifestation spontanée » n'existe donc pas dans le droit marocain). Ils tombent donc systématiquement sous la définition de l'attroupement.

⁹ Rapport du rapporteur spécial, A/HRC/20/27, para. 28.

3. Restrictions

Réunions publiques

Dans tous les cas, les réunions **ne sauraient être tenues sur la voie publique** ni se prolonger au-delà de minuit ou de l'heure fixée par l'administration (article 4).

L'autorité administrative qui a reçu la déclaration pourra mandater par écrit l'un de ses fonctionnaires pour assister à la réunion. Celui-ci aura le droit d'en prononcer la dissolution s'il en est requis par le bureau ou s'il se produit des heurts ou des voies de fait (article 7).

Manifestations

Seuls les partis politiques, les formations syndicales, les organismes professionnels et les associations régulièrement déclarées peuvent organiser des manifestations sur la voie publique après avoir soumis une déclaration préalable (article 11). Les étrangers ont également le droit de se constituer en association conformément à la loi de 1958 (telle que modifiée par la loi 75-00 en 2000).

Cependant, comme expliqué au point 2, les **citoyens qui ne font pas partie d'organisations constituées n'ont pas la possibilité de manifester légalement**, et leurs rassemblements sont donc considérés comme des attroupements, faisant généralement l'objet de répression policière¹⁰.

Le représentant de l'autorité administrative locale pourra, à tout moment, prendre des décisions écrites interdisant l'exposition ou le port d'emblèmes, de drapeaux ou de tout autre signe de ralliement, soit sur la voie publique, soit dans les édifices, emplacements et locaux librement ouverts au public en vue de maintenir l'ordre public (article 22). Il peut également modifier le parcours ou l'heure de l'événement, en particulier pour des raisons de circulation et de sécurité.

L'administration conserve le **pouvoir discrétionnaire d'interdire une manifestation** si elle estime que la manifestation prévue est de nature à troubler la sécurité publique (article 13). L'autorité compétente n'est en effet pas tenue de motiver son interdiction, ce qui ouvre la voie à des décisions arbitraires.

Réserver l'organisation des manifestations aux seules associations reconnues constitue une **restriction disproportionnée de cette liberté fondamentale**, ce qui est absolument contraire au droit international. En effet, selon le rapporteur spécial des Nations unies, les individus

¹⁰ Par exemple, le mouvement des diplômés-chômeurs n'a pas pu obtenir l'autorisation de constituer une association. Leurs sit-in devant le parlement à Rabat sont donc illégaux et, bien que pacifiques et en dehors de la circulation, ils sont souvent dispersés de force sans que la police ne respecte les sommations obligatoires pour la dispersion des attroupements, selon les organisations locales de défense des droits de l'Homme.

impliqués dans des associations non enregistrées devraient être libres de réaliser toutes sortes d'activités, y compris d'organiser et de participer à des rassemblements pacifiques, et ils ne devraient pas faire l'objet de sanctions pénales¹¹.

Par ailleurs, **d'autres lois restreignent directement ou indirectement la liberté de réunion** des hommes et des femmes au Maroc.

La loi antiterrorisme marocaine n° 03-03 (adaptée le 28/05/2003) menace l'exercice des libertés publiques. En effet, les initiateurs d'une manifestation ou d'un rassemblement public peuvent être accusés d'infraction terroriste. Deux éléments assez vagues définissent l'infraction terroriste aux termes de l'art 218-1 :

- a. les destructions, dégradations ou détériorations de biens appartenant à autrui ;
- b. l'existence d'une relation intentionnelle (de ces dégradations) avec « *une entreprise collective ayant pour but une atteinte grave à l'ordre public par l'intimidation, la terreur ou la violence* ». Dans ce cas, la manifestation peut devenir cette « entreprise collective », même si la majorité des participants n'a pas participé à des destructions et est restée pacifique.

Enfin, le **Code électoral** 9-97, promulgué en 1977 et modifié par la loi 64-02 promulguée le 24 mars 2003, comprend les règles relatives à l'organisation des campagnes électorales. Il fait référence au Dahir de 1958 sur les rassemblements publics et n'impose donc pas d'autres conditions.

4. Protection

La loi n'établit pas expressément l'obligation positive de l'État d'assurer la protection des réunions pacifiques. Cependant, les normes internationales obligent les États à garantir la liberté de réunion. Étant donné l'importance de cette liberté, les autorités ont l'obligation de prendre des mesures pour faciliter la tenue de réunions et de rassemblements et pour protéger les participants contre des individus ou des groupes d'individus, y compris des agents provocateurs et des contre-manifestants, qui voudraient perturber ou disperser ces rassemblements¹².

11 Rapport du rapporteur spécial, A/HRC/20/27, para. 56 ; voir aussi *Lignes directrices de l'OSCE sur la liberté de réunion*, 2^e édition, paras. 53, 105 et 106.

12 Rapport du rapporteur spécial, A/HRC/20/27, para. 33.

Recours à la force

Les forces de l'ordre ont l'obligation de suivre une procédure spécifique lors de la dispersion de rassemblements non autorisés. En vertu de l'article 19, un agent doit intimer l'ordre de dispersion, faire la lecture des sanctions encourues, et au bout de la troisième sommation, les autorités sont autorisées à disperser le rassemblement par la force.

Il ressort d'entretiens réalisés avec diverses composantes de la société civile que les autorités sont peu enclines à respecter la procédure légale prévue pour la dispersion des rassemblements et des manifestations. La notion de proportionnalité est ignorée et les agents du maintien de l'ordre recourent systématiquement à l'emploi excessif de la force pour la dispersion d'attroupements pourtant pacifiques.

Droit de recours

Un recours contre les décisions de restrictions ou d'interdiction de manifestations, et contre des agents des forces de l'ordre pour usage excessif de la force, est théoriquement possible devant un tribunal administratif.

D'une part, les délais en vigueur dans la pratique remettent en question l'effectivité de ce droit, et d'autre part, les recours disponibles ne remplissent pas les conditions d'une « procédure d'appel rapide »¹³ requise par le droit international qui permettrait de maintenir la manifestation à la date prévue si la justice donnait raison aux organisateurs. Par ailleurs, il est extrêmement difficile pour les victimes d'actes de violence de déposer plainte contre des agents des forces de l'ordre en raison des difficultés procédurales liées à la désignation de la personne responsable et à l'établissement de la preuve d'actes violents.

Enfin, la mauvaise répartition géographique des tribunaux administratifs (sept tribunaux et deux Cours d'appel administratives à Rabat et Marrakech), ainsi que les soupçons relatifs au manque d'indépendance de la justice administrative, entraînent également une diminution du nombre de recours devant les tribunaux.

5. Sanctions

Le Dahir de 1958 prévoit des sanctions en cas de non-respect des dispositions relatives à la tenue de réunions. C'est notamment le cas de l'article 9 selon lequel, « *toute infraction au présent livre est punie d'une amende de 2000 à 5000 dirhams. En cas de récidive le contrevenant encourt une peine d'emprisonnement d'un à deux mois et une amende de 2000 à 10 000 dirhams ou l'une de ces deux sanctions, sans préjudice des sanctions encourues pour les crimes ou délits commis au cours de ces réunions* ».

13 Rapport du rapporteur spécial, A/HRC/20/27, para. 42 : « [L]e rapporteur spécial souligne l'importance que les autorités de régulation donnent aux organisateurs de rassemblements en temps et en heure des raisons justifiées pour l'imposition de restrictions, et la possibilité d'une procédure d'appel rapide ».

D'autres dispositions viennent renforcer les sanctions prévues. C'est le cas par exemple de l'article 14, selon lequel « *seront punis d'un emprisonnement d'un à six mois et d'une amende de 1200 à 5000 dirhams ou de l'une de ces deux sanctions : 1) ceux qui auront fait une déclaration inexacte de nature à tromper les autorités sur les indications prévues à l'article 12 de la présente loi (article concernant la procédure, cité plus haut) ou qui auront adressé par un moyen quelconque, une convocation à prendre part à une manifestation après son interdiction ; et 2) ceux qui auront participé à l'organisation d'une manifestation non déclarée ou interdite* ».

De plus, l'article 21 dispose que quiconque faisant partie d'un attroupement non armé (c'est-à-dire bien souvent une manifestation non déclarée) et qui n'aura pas décidé d'abandonner après les sommations des forces de l'ordre encourra une peine d'emprisonnement d'un à trois mois et/ou une amende de 1200 à 5000 dirhams.

Ces peines sont disproportionnées pour des infractions mineures telles qu'une « déclaration inexacte » ou la participation à une manifestation non déclarée si elle est pacifique. Selon les normes internationales, le principe de proportionnalité s'applique également à la responsabilité entraînée par la participation à un rassemblement ou à une réunion, et dans tous les cas, les participants individuels qui n'ont commis aucun acte répréhensible ne devraient pas être tenus pour responsables, considérant l'effet dissuasif que cela pourrait avoir sur l'organisation de futurs événements¹⁴.

La loi antiterrorisme est caractérisée par des sanctions plus sévères (dans le cadre des modifications apportées au Code pénal) telles que celles stipulées à l'article 218-2 qui prévoit des sanctions allant de deux à six ans d'emprisonnement et une amende de 10 000 à 200 000 dirhams pour toute personne qui ferait l'éloge d'une action à caractère terroriste à travers des discours, des slogans ou des menaces prononcés dans des espaces publics ou lors de réunions publiques.

6. Egalité des sexes et liberté de réunion

Il est important de souligner qu'aux termes de l'article 19 de la constitution, « ***l'homme et la femme jouissent, à égalité, des droits et libertés à caractère civil, politique, économique, social, culturel et environnemental, énoncés dans le présent Titre c'est-à-dire celui relatif aux libertés et droits fondamentaux et dans les autres dispositions de la Constitution, ainsi que dans les conventions et pactes internationaux dûment ratifiés par le Maroc*** ».

Cependant, les femmes sont confrontées à des difficultés particulières dans l'exercice de leur droit à la liberté de réunion. Le Code de la famille, qui régit le statut des femmes en particulier, ne comporte pas de clauses restrictives spécifiques aux femmes quant au droit

14 Second rapport du rapporteur spécial, A/HRC/23/39, paras. 77-78.

de réunion, même s'il conserve des dispositions qui placent les femmes en situation d'infériorité par rapport aux hommes sur certaines questions¹⁵. En revanche, des considérations culturelles et religieuses interfèrent de manière significative avec la liberté de réunion des femmes (surtout dans les espaces publics). Par exemple, le droit coutumier en vigueur dans certaines régions et dans certaines « tribus » peut être un frein à la participation des femmes aux assemblées décisionnelles et à l'exercice de leur droit de réunion. En particulier, le droit coutumier relatif aux terres collectives, régi par le Dahir de 1919, empêche les femmes de participer à la gestion des terres collectives et de siéger dans l'assemblée de la tribu (Jmaa) puisque la coutume ne les reconnaît pas en tant qu'ayants droit. Ce droit coutumier et la méconnaissance des lois positives protégeant les droits des femmes constituent un frein à l'organisation des femmes et la défense de leurs intérêts, dans la mesure où elles ont peur de manifester pour revendiquer leurs droits et n'arrivent pas à s'organiser en association pour plaider leur cause.

15 En particulier, mais pas exclusivement, le Code de la famille ne donne pas à la femme le droit de s'opposer au remariage de son époux et dans le cas où elle refuse que son mari ait une deuxième épouse le juge procède au divorce par discorde. En outre, les parts légales d'héritage revenant aux héritiers sont toujours inférieures pour les femmes (une femme reçoit moitié moins que son frère).

1. Mettre en œuvre les dispositions de la nouvelle constitution relatives au droit de réunion et de manifestation pacifiques via l'élaboration d'une loi qui garantisse son exercice effectif.

En l'absence d'une nouvelle loi, il conviendrait de modifier le Dahir n° 1-58-377 et la loi n° 76-00 du 23 juillet 2002, pour en particulier :

2. lever les restrictions relatives au type de personnes pouvant organiser une manifestation (pour les étrangers) ;
3. simplifier la procédure de déclaration afin de la rendre effectivement accessible à tous et à toutes ;
4. rendre la remise d'un récépissé de déclaration obligatoire pour l'administration et sanctionner le non-respect de cette procédure ;
5. restreindre et préciser les cas dans lesquels une manifestation peut être interdite et rendre obligatoire la motivation argumentée des interdictions par l'autorité administrative ;
6. permettre un recours effectif et rapide en cas de restrictions ou d'interdiction d'une réunion publique ou d'une manifestation, dans des délais permettant de maintenir l'événement si la justice donne raison aux organisateurs ;
7. Modifier les articles 9, 10, 14, 20 et 21, et tout autre article faisant peser sur les organisateurs et les participants la menace de sanctions pénales et en particulier de peines de privation de liberté, pour des infractions mineures, ou imposant une responsabilité collective aux participants pour des actes répréhensibles qui doivent relever de la responsabilité individuelle de leur auteur.
8. Mettre en place des dispositifs permettant de recevoir et d'examiner les réclamations de personnes prétendant être victimes de violations de leurs droits fondamentaux, d'un usage excessif de la force ou de mauvais traitements dans le cadre des interventions de maintien de l'ordre lors de rassemblements et de manifestations.



"Manifestation pour l'ouverture de Shuhada Street aux Palestiniens,
Hebron, Cisjordanie, 22 février, 2013."
par ACTIVE STILLS

PALESTINE

Introduction

Le présent chapitre examine le cadre législatif qui règlemente la liberté de réunion dans le territoire palestinien occupé (TPO). En juin 1967, Israël occupe le TPO, composé de la bande de Gaza et de la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est. Israël a pris le contrôle de la bande de Gaza (jusqu'alors sous administration égyptienne) et de la Cisjordanie (gouvernée précédemment par la Jordanie) et a annexé illégalement Jérusalem-Est. Bien que Jérusalem-Est soit partie intégrante du territoire occupé, Israël applique et fait respecter la loi israélienne dans le territoire ainsi annexé¹.

Depuis le premier jour de l'occupation, Israël a donné au commandement militaire une autorité législative, exécutive et judiciaire complète, établissant la primauté des ordonnances militaires sur les lois en vigueur avant l'occupation.² En conséquence, la législation nationale ne reste valable que dans la mesure où elle n'est pas contraire aux ordonnances militaires israéliennes (c'est-à-dire les décrets promulgués par le commandement militaire)³, en contradiction flagrante avec le droit humanitaire international, qui stipule que la puissance occupante, sauf nécessité contraire absolue, doit respecter la législation en vigueur avant l'occupation.⁴ Les ordonnances militaires prennent directement force de loi pour les Palestiniens du TPO. En revanche, les colons israéliens qui résident sur le même territoire sont soumis à la législation israélienne civile et non militaire.

Suite à la Déclaration de principes (Oslo I) signée par l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) et Israël, l'Autorité nationale palestinienne (AP) a été chargée du gouvernement provisoire de la Palestine en 1994. L'accord intérimaire portant sur la Cisjordanie et la bande de Gaza (Oslo II), signé en 1995, établit l'autorité de l'AP sur certaines parties du TPO, coupant la Cisjordanie en trois zones administratives distinctes. La zone A (qui comprend 17 % de la Cisjordanie, dont les principales villes palestiniennes) est sous contrôle complet de l'AP sur le plan civil et sur le plan de la sécurité ; la zone B (24 % de la Cisjordanie) est sous contrôle civil palestinien et sous contrôle conjoint israélo-palestinien en matière de sécurité ; et la zone C, qui représente 59 % de la Cisjordanie et comprend la plus grande partie des terres agricoles et des pâturages palestiniens, des sources d'eau et des réservoirs souterrains, en plus des colonies israéliennes et infrastructures associées, des bases militaires et des zones de sécurité, est intégralement sous contrôle israélien.⁵ Dans la mesure où l'AP exerce une partie du contrôle sur certaines parties du TPO, elle est responsable du maintien de l'ordre

1 Le cadre légal de la liberté de réunion dans la loi israélienne est traité dans le chapitre sur Israël.

2 Proclamation militaire n° 2 (1967) portant sur la réglementation de l'autorité et du judiciaire, ci-après proclamation militaire n° 2, article 1, p. 3.

3 Proclamation militaire n° 2 du 7 juin 1967, article 3.

4 Voir article 43 du Règlement de La Haye. L'article 64(1) de la Quatrième Convention de Genève réaffirme ce principe fondamental en précisant que la législation pénale du pays occupé reste en vigueur (à moins qu'elle ne constitue une menace pour la sécurité de la puissance occupante, ou un obstacle à l'application de la Convention). En vertu de l'article 64(2), la législation de la puissance occupante n'est autorisée que si elle est indispensable à l'application de la Convention, au maintien du gouvernement effectif du territoire et à la sécurité de la puissance occupante. Les questions portant sur la validité juridique des ordonnances militaires israéliennes dépassent le propos de ce rapport.

5 Cette division était censée être temporaire, en attendant qu'un accord final soit trouvé par les deux parties. Les Accords d'Oslo prévoyaient une période de cinq ans au cours de laquelle l'autorité devait être graduellement transférée à l'AP. Les questions portant sur la validité juridique des Accords dépassent le propos de ce rapport.

et de la loi. L'organe législatif de l'AP est le Conseil législatif palestinien (CLP), dont les lois sont également applicables dans le TPO.

En 2006, le Hamas a remporté les élections législatives palestiniennes et a pris le contrôle gouvernemental de la bande de Gaza, tandis que l'AP, dominée par le Fatah, continue d'exercer son autorité sur la Cisjordanie. Depuis 2007, à la suite d'une scission entre le Hamas et le Fatah et à l'emprisonnement par Israël de plusieurs membres du CLP, ce dernier s'est trouvé dans l'incapacité de poursuivre normalement ses activités. Toutefois, la législation portant sur la liberté de réunion en Palestine avait été adoptée avant la scission, et elle est de jure applicable à l'ensemble du TPO. En plus des lois adoptées par le CLP, la législation palestinienne est composée de décrets présidentiels et de quelques dispositions juridiques héritées des administrations précédentes. Ainsi, la Cisjordanie et la bande de Gaza présentent chacune une législation pénale distincte. Dans la bande de Gaza, l'ordonnance n° 74 du Code pénal du mandat britannique (British Mandate Criminal Code Ordinance, n°74, 1936, ci-après Code pénal de 1936) reste en vigueur, tandis qu'en Cisjordanie, c'est le Code pénal jordanien n° 16 de 1960 (Jordanian Penal Code No. (16), 1960, ci-après Code pénal de 1960) qui s'applique. En 1998, le défunt président palestinien Yasser Arafat a déclaré l'annulation des ordonnances militaires israéliennes,⁶ sans aucun effet du côté du gouvernement israélien. Le cadre législatif interne, en ce qui concerne la liberté de réunion dans le TPO, est un patchwork complexe de diverses dispositions juridiques mises en application par deux autorités différentes (palestinienne et israélienne).⁷ L'AP respecte et applique le droit palestinien dans le TPO, de même que les dispositions juridiques qu'elle considère comme faisant partie à son « héritage juridique », tandis que la puissance occupante israélienne applique au même territoire des ordonnances militaires. La législation militaire constitue un ensemble distinct de lois, promulguées de manière indépendante et appliquées de même, sans prise en compte de la législation palestinienne.

Droit international des droits de l'Homme et droit humanitaire international

Le cadre législatif international applicable au TPO est constitué de deux systèmes complémentaires, le droit international des droits de l'Homme (DIDH) et le droit humanitaire international (DHI). Les obligations stipulées par le DIDH s'appliquent en tout temps (en temps de guerre comme en temps de paix⁸) non seulement au territoire de l'État, mais aussi à toutes les personnes soumises à la juridiction ou au contrôle effectif de cet État.⁹ En d'autres termes, Israël doit non

6 Décret présidentiel n° 20 de 1998. Ce décret n'a pas d'impact sur la capacité ou la volonté d'Israël d'appliquer les ordonnances militaires dans le TPO.

7 L'examen de la validité des sources juridiques applicables au TPO dépasse le propos de ce rapport.

8 Article 2 du PIDCP ; voir aussi Comité des droits de l'Homme, observation générale 31, La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, Doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004), paragraphe 10 : « un État partie doit respecter et garantir à quiconque se trouve sous son pouvoir ou son contrôle effectif les droits reconnus dans le Pacte même s'il ne se trouve pas sur son territoire ».

9 Voir CIJ, avis consultatif sur la légalité de la menace ou de l'utilisation des armes nucléaires, 1996, para. 25.

seulement protéger les droits fondamentaux des citoyens israéliens, mais également ceux des Palestiniens qui vivent dans les territoires occupés (dans la mesure où il en assure le gouvernement). Le droit humanitaire international, qui régit les situations de conflit et/ou d'occupation, s'applique aussi au TPO. Bien qu'Israël soutienne le contraire, il est universellement reconnu que le DIDH complète la protection conférée par le DHI dans les situations de conflit.¹⁰ *Dans la mesure où le DIH ne mentionne pas la liberté de réunion, le cadre législatif international qui régit ce droit dans le TPO est le droit international des droits de l'Homme.*

I. Législation palestinienne

1. Cadre législatif général

La loi fondamentale palestinienne, qui fait office de constitution, garantit la protection et le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (article 10), et l'article 26 reconnaît la liberté de réunion comme un droit constitutionnel. Par ailleurs, la loi fondamentale dispose du droit de chaque individu à la liberté d'opinion et d'expression « sous toutes ses formes » (article 19), de même qu'à la réparation judiciaire (article 30).

« Les Palestiniens ont le droit de participer à la vie politique, tant en groupe qu'individuellement. Ils jouissent en particulier des droits suivants : [...] (5) organiser des réunions privées sans la présence de la police, et organiser des réunions, défilés et rassemblements publics, dans les limites fixées par la loi. »¹¹

Article 26, loi fondamentale palestinienne

La Palestine, qui n'a été officiellement reconnue que très récemment comme un État par l'Assemblée générale de l'ONU, n'a pas encore ratifié les principaux instruments régionaux et internationaux de défense des droits de l'Homme. La loi fondamentale palestinienne, toutefois, invite l'Autorité palestinienne à le faire dans les plus brefs délais (article 10). D'autres dispositions juridiques établissent en outre le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, conformément au droit international, par les services officiels

10 *Conséquences juridiques de la construction d'un mur dans les Territoires palestiniens occupés*, avis consultatif, CIJ, recueil 2004, paragraphe 112 (ci-après affaire du mur). Comité international de la Croix-Rouge, *IHL and Human Rights Law* (29 octobre 2010), disponible à l'adresse <http://www.icrc.org/eng/war-and-law/ihl-other-legal-regimes/ihl-human-rights/overview-ihl-and-human-rights.htm> Al-Haq, *The Applicability of International Human Rights Law to the Occupied Palestinian Territories*, disponible à l'adresse <http://asp.alhaq.org/zalhaq/site/eDocs/txtDocs/intl%20law/HR/hrapplicability.htm>. BTselem, « International Law », 8 septembre 2011, disponible à l'adresse http://www.btselem.org/demonstrations/international_law.

11 CIJ, affaire du mur (2004), para. 106

palestiniens. Les agents des services de renseignement et de sécurité préventive, par exemple, doivent respecter le droit à la liberté de réunion dans l'exercice de leurs fonctions, en vertu du droit palestinien et du droit international¹².

« (1) Les droits de l'Homme et les libertés fondamentales seront protégés et respectés.
(2) L'autorité nationale palestinienne s'efforcera sans délai de devenir partie aux déclarations et conventions régionales et internationales qui protègent les droits de l'Homme. »

Article 10, loi fondamentale palestinienne

Les paramètres juridiques de la liberté de réunion sont définis par la **loi n° 12 de 1998 sur les rassemblements publics** (ci-après loi sur les rassemblements publics), et ses règles d'application (définies par le pouvoir exécutif). La loi sur les rassemblements publics renforce la garantie constitutionnelle de la liberté de réunion, en affirmant que « *les citoyens ont le droit de tenir librement des réunions publiques, des séminaires et des rassemblements, droit qui ne pourra être affecté ni limité, sinon en conformité avec les contrôles stipulés par cette loi* »¹³.

Un rassemblement est défini comme une réunion de cinquante personnes ou plus dans un espace public en plein air (article 1). Les rassemblements publics doivent être signalés à l'avance par le biais d'une déclaration écrite adressée au gouverneur ou au chef de la police (article 3). En l'absence d'une réponse écrite des autorités compétentes, « *la partie organisatrice a le droit de tenir une réunion publique à la date indiquée sur la déclaration préalable* » (article 4d). Seuls les rassemblements en plein air et impliquant plus de cinquante personnes doivent être déclarés. Les réunions de moins de 50 personnes, ou qui se déroulent dans un local fermé, ne sont donc pas soumises à la procédure de déclaration. Sans préjudice du droit de réunion, le gouverneur ou le chef de la police peuvent intervenir pendant la manifestation publique ou au cours de son déroulement pour organiser la circulation, sous réserve que les organisateurs en soient informés par écrit dans les 24 heures après soumission de la déclaration¹⁴.

Établissant une présomption en faveur de la liberté de réunion, conformément aux recommandations des instances internationales, la législation palestinienne considère les réunions comme pacifiques, à moins qu'elles ne violent les lois, y compris le Code pénal applicable¹⁵. Le Code pénal de 1960, en vigueur en Cisjordanie, et le Code pénal de 1936, appliqué dans la bande de Gaza, interdisent

12 Le Code des services de renseignement n°17 de 2005 dit ceci : « *Les services de renseignement devront respecter les droits et garanties prévues par les lois palestiniennes et les normes du droit international dans ce domaine* ». L'article 8 de la loi n° 11 de 2007 sur la sécurité préventive stipule : « *L'Administration publique de la sécurité préventive devra respecter les droits, les libertés et les garanties prévues par les lois palestiniennes et les conventions et traités internationaux.* »

13 Article 2, loi sur les rassemblements publics.

14 Loi n°12 de 1998, article 4c

15 Voir le rapport du RS de l'ONU sur le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association, Conseil des droits de l'Homme, 20e session, A/HRC/20/27 (2012), para. 26; et Directives de l'OSCE concernant la liberté de réunion pacifique, 2e édition, Varsovie, 2010, section A, paragraphe 2.1.

les rassemblements dans l'intention de commettre des actes délictueux ou de porter atteinte à la sécurité publique¹⁶.

2. Restrictions

Les règles d'application de la loi sur les rassemblements publics (promulguées par l'exécutif) fixent les bases juridiques permettant de limiter la liberté de réunion en Palestine. L'article 4 stipule que les rassemblements ne doivent pas se tenir dans des « zones de tension » ; ils doivent se dérouler conformément à la loi et ne pas troubler l'ordre public. Les interventions qui portent atteinte à « l'unité nationale », c'est-à-dire tous les actes et propos visant à saper l'unité du peuple palestinien, sont interdits¹⁷. Les règles d'application accordent en outre à la police le droit de mettre fin à une réunion publique si elle s'écarte de son objectif, outrepassé les conditions autorisées ou menace la sécurité et l'ordre public. La police peut aussi disperser la foule en cas d'« émeutes menaçant la sécurité des citoyens et leurs biens », afin d'assurer le maintien de la sécurité et de l'ordre public (article 7). Le Code pénal en vigueur en Palestine stipule quelques restrictions juridiques supplémentaires. Le Code pénal de 1960 permet aux autorités compétentes d'utiliser la force pour disperser la foule en Cisjordanie (article 167) et, dans la bande de Gaza, le Code pénal de 1936 autorise le recours à la force pour disperser ou arrêter les participants à un rassemblement (article 82 - 83).

« Le rassemblement doit se tenir en dehors des zones de tension, et le but de la réunion ne doit en aucun cas contrevenir à la loi ou à l'ordre public. »

Article 4, règles d'application

Les termes de « zones de tension » et d'« unité nationale » sont assez vagues et ne sont pas définis dans la législation palestinienne. En plus de permettre aux représentants de la loi d'imposer des restrictions arbitraires, le manque de précision de ces termes compromet la capacité des Palestiniens à évaluer la légalité et les conséquences de leurs actes. S'ils ignorent la signification concrète des « zones de tension » ou des atteintes à « l'unité nationale », les Palestiniens ne peuvent pas savoir s'ils enfreignent la loi ou non en se réunissant dans certains endroits ou en discutant de certains sujets. Les restrictions stipulées dans les règles d'application violent le droit des Palestiniens à se réunir pacifiquement, en limitant ce droit de façon disproportionnée et en fixant des restrictions qui vont au-delà de ce que permettent le droit international et la loi sur les rassemblements publics¹⁸.

16 Articles 164 et 79, respectivement.

17 L'article 9 des règles d'application stipule que : « les organisateurs du rassemblement ou de la marche devront prendre en compte les dispositions du décret présidentiel n° 3 de 1998 sur la consécration de l'unité nationale et la prévention de l'incitation. »

18 Selon les normes internationales des droits de l'Homme, toute restriction doit respecter les principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité. En conséquence, comme le précise le Comité des droits de l'Homme de l'ONU : « Les Etats doivent toujours partir du principe que les restrictions ne doivent pas altérer l'essence du droit. Le rapport entre droit et restriction, entre norme et exception, ne doit pas être inversé » (observation générale n° 27(1999), para. 13). Voir aussi Rapport du RS sur le droit de réunion pacifique et d'association (2012), para. 15-17, et directives de l'OSCE (2010), para. 69-112.

3. Procédure

La procédure de déclaration applicable aux rassemblements organisés en Palestine est règlementée par la loi sur les rassemblements publics. Les articles 3 et 4 exigent qu'une déclaration écrite soit soumise au gouverneur ou au chef de la police 48 heures avant le rassemblement. Ce document doit comporter l'objet du rassemblement, la date et le lieu. En l'absence d'un accord écrit des autorités compétentes, le rassemblement peut être organisé selon les modalités prévues (article 4d). Conformément aux règles d'application, le chef de la police peut demander à rencontrer les organisateurs pour discuter de l'objet du rassemblement ou de la marche, ainsi que de sa localisation, de sa date, de sa durée et de son déroulement.¹⁹ Comme expliqué précédemment, le gouverneur ou le chef de la police peuvent modifier la durée ou le trajet de la manifestation pour des raisons liées à la circulation automobile (voir plus haut, « cadre législatif général »).

4. Protection

La législation palestinienne précise explicitement que l'AP a l'obligation de protéger les rassemblements pacifiques. Outre la protection constitutionnelle garantie par la loi fondamentale palestinienne, l'article 5 de la loi sur les rassemblements publics confère aux organisateurs le droit de demander des mesures de protection aux autorités compétentes. Les règles d'application réaffirment ce droit, en demandant que le chef de la police assure la protection des participants pendant les rassemblements et les défilés (article 5).

De plus, la loi fondamentale considère comme un crime la violation des droits de l'Homme et des libertés, établissant la responsabilité pénale et civile des auteurs de ces crimes, et garantissant une juste réparation aux personnes dont les droits ont été bafoués (article 32). L'article 32 de la loi fondamentale porte sur la responsabilité des représentants de l'ordre. Toutefois, la législation ne définit pas la portée et les conditions de cette prise de responsabilité lors de l'encadrement des rassemblements. Par exemple, la loi sur les rassemblements publics ou les règles d'application correspondantes ne présentent aucune disposition sur l'usage de la force par les responsables du maintien de l'ordre ou les services de sécurité, y compris l'usage des armes à feu et le recours à la force pendant les rassemblements, ce qui porte gravement atteinte à la protection juridique dont pourraient bénéficier les Palestiniens dans l'exercice de leur droit de réunion pacifique.

« Le chef de la police devra évaluer la situation en matière de sécurité, mettre en place des contrôles de sécurité et fournir une protection pour le rassemblement ou la marche, afin de garantir la protection de la population et la sécurité publique. »

Article 5, règles d'application

¹⁹ Article 3 des règles d'application.

5. Sanctions

La loi sur les rassemblements publics criminalise toute violation des dispositions qu'elle contient et prévoit une peine de prison maximale de deux mois ou une amende n'excédant pas 50 dinars jordaniens (article 6). Cette norme s'applique à toute personne enfreignant une disposition de la loi sur les rassemblements publics, qu'il s'agisse des organisateurs, des participants ou des représentants officiels du gouvernement. L'article 10 des règles d'application établit la responsabilité des organisateurs qui ne respecteraient pas les conditions de sécurité stipulées par la loi.

En outre, le Code pénal de 1936 (n° 74) pénalise la participation à un rassemblement illégal²⁰ ou à une émeute²¹ dans la bande de Gaza, et prévoit pour ces infractions une peine de prison de 1 et 2 ans respectivement. Désobéir à un ordre de quitter un rassemblement ou une émeute à la demande des autorités compétentes est passible d'une peine de 5 ans de prison²². En Cisjordanie, le Code pénal de 1960 criminalise la participation à un rassemblement non autorisé, imposant au contrevenant une peine de prison pouvant aller jusqu'à un an et/ou une amende de 50 dinars (article 165). Toute personne qui refuse de quitter un rassemblement après un ordre de dispersion donné par la police peut être condamnée à une peine de trois mois à deux ans de prison (article 168). Le même article 168 établit la responsabilité d'un manifestant porteur d'une arme, lui imposant une peine de prison de six mois à trois ans, voire « une peine plus sévère ». Les sanctions prévues par la loi sur les rassemblements publics, en qualité de *lex specialis*, prennent le pas sur toutes les dispositions contraires du Code pénal applicable.

« Si la foule n'a pas obéi à l'ordre de dispersion de la police – sans recours à la force – la peine de prison encourue sera de trois mois à deux ans. De plus, si un des manifestants fait usage d'une arme, il sera condamné à une peine de prison allant de six mois à trois ans, et à toute peine plus sévère qu'il aura méritée. »

Article 168, Code pénal de 1960

20 Article 80 du Code pénal de 1936.

21 Article 81 du Code pénal de 1936.

22 Article 84 du Code pénal de 1936.

6. Égalité des sexes et liberté de réunion

L'article 9 de la loi fondamentale palestinienne dispose que « *les Palestiniens sont égaux devant la loi et la justice, sans aucune distinction fondée sur la race, le sexe, la couleur de peau, la religion, les opinions politiques ou le handicap.* » En 2009, le président Abbas a publié un décret présidentiel déclarant l'adhésion unilatérale de la Palestine à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW). Bien que la CEDAW oblige les États parties à adopter des mesures législatives appropriées interdisant toute discrimination à l'égard des femmes²³, aucun mécanisme concret qui puisse permettre aux Palestiniennes de revendiquer leurs droits n'a été mis en place. Le cadre législatif qui régit la liberté de réunion en Palestine ne contient aucune clause spécifique visant à protéger les femmes de la violence ou d'autres atteintes à leurs droits, ce qui les rend particulièrement vulnérables. Le projet de Code pénal palestinien, soumis à l'examen des autorités compétentes depuis plusieurs années, contient des clauses spécifiques sur la protection des femmes. Toutefois, ce code ne sera applicable qu'après son adoption effective par le Conseil législatif.

II. Ordonnances militaires israéliennes

Depuis le retrait unilatéral par Israël de ses colons et de ses forces terrestres de la bande de Gaza en 2005, la puissance occupante²⁴ ne fait plus respecter les ordonnances militaires réglementant la liberté de réunion dans cette partie du TPO²⁵. En Cisjordanie, en revanche, la liberté de réunion des Palestiniens est toujours soumise à la législation militaire, restrictive et prohibitive, comme expliqué ci-dessous. En dépit des limitations *de jure* des Accords d'Oslo relatives au contrôle total de la zone C, les ordonnances militaires israéliennes sont appliquées dans l'ensemble de la Cisjordanie. Les Palestiniens de l'ensemble du territoire sont donc tout autant vulnérables à la violation de leur droit à se réunir pacifiquement.

1. Cadre législatif général

Les paramètres juridiques de la liberté de réunion appliqués par le gouvernement israélien en Cisjordanie sont stipulés dans l'ordonnance militaire israélienne (OMI) n° 101, intitulée « *ordonnance relative à l'interdiction des activités d'incitation et de propagande hostile* »²⁶. Cette ordonnance ne reconnaît pas explicitement le droit des Palestiniens à se réunir pacifiquement. Au lieu de codifier ce droit, elle considère toutes les réunions comme une menace et impose de nombreux obstacles à l'exercice de ce droit²⁷.

23 CEDAW, Article 2(b)

24 Le retrait unilatéral d'Israël n'a eu aucun effet sur son statut de puissance occupante dans le cadre du droit international. Israël conserve le contrôle effectif de la totalité des territoires occupés, y compris de la bande de Gaza. Voir Al-Haq (en anglais), *One Year after the 'Disengagement': Gaza still Occupied and under Attack*, à l'adresse : <http://www.alhaq.org/publications/publications-index/item/one-year-after-the-disengagement-gaza-still-occupied-and-under-attack>.

25 A l'exception de la zone dite « zone tampon », à laquelle les Palestiniens ne peuvent pas accéder.

26 Les citations de l'OMI 101 sont basées sur la traduction en anglais faite par Btselem et disponible à l'adresse : http://www.btselem.org/download/19670827_order_regarding_prohibition_of_incitement_and_hostile_propaganda.pdf.

27 OMI n°101 (3A) – amendement n°1423.

« Aucun défilé, rassemblement silencieux, aucune réunion ne seront organisés autrement que sur autorisation du commandement militaire. »

Ordonnance militaire israélienne 101 (3A) – ordonnance d’amendement n° 1423

Un rassemblement est défini comme tout attroupement de dix personnes ou plus, dans un espace privé ou public, durant lequel des opinions sont exprimées « *sur un sujet politique ou pouvant être considéré comme tel* »²⁸. Tout rassemblement de 10 personnes ou plus qui marchent ensemble pour atteindre « un objectif politique ou un objectif pouvant être considéré comme tel » est considéré comme un défilé²⁹. Un rassemblement silencieux est défini dans l’ordonnance d’amendement n° 1423 comme « *dix personnes ou plus réunies en un même lieu pour poursuivre un objectif politique ou un objectif pouvant être considéré comme tel* ». L’ordonnance ne fait pas de distinction entre les réunions pacifiques et non pacifiques, contrairement au droit international, et interdit tout rassemblement de 10 personnes ou plus exprimant des opinions pouvant être interprétées comme politiques, à moins qu’il n’ait été autorisé par le commandement militaire. **Le système d’autorisation renforce l’impossibilité d’organiser des rassemblements spontanés.** Outre l’interdiction générale portant sur les rassemblements, Israël a émis des ordonnances interdisant à l’avance tout rassemblement dans certains villages du TPO, comme Bil’in et Ni’lin³⁰.

2. Restrictions

L’ordonnance militaire israélienne n° 101 impose des restrictions strictes d’une très grande portée sur la liberté de réunion des Palestiniens, en violation du droit international (et du droit israélien). La définition du mot « rassemblement » établie dans cette ordonnance militaire constitue une restriction à la liberté de réunion en elle-même. L’ordonnance interdit les rassemblements, les défilés et les manifestations silencieuses, qu’elle définit comme tout rassemblement, dans un espace public ou privé, de 10 personnes ou plus, exprimant des opinions pouvant être interprétées comme « politiques ». Par ailleurs, l’ordonnance militaire n° 101 interdit d’imprimer et de rendre public tout matériel ayant une signification politique, ce qui comprend (notamment mais pas uniquement) les photos, les films et autres enregistrements, images, dessins, cartes, livres, cassettes, affiches, journaux et rapports³¹.

L’ordonnance interdit également de soutenir une organisation hostile (telle que définie dans cette ordonnance), de s’identifier à elle ou de lui manifester de la sympathie « *en affichant*

28 Ordonnance d’amendement (AM) n°1079 – paragraphe 1 de 101.

29 Paragraphe 1 de l’ordonnance d’amendement n° 1079.

30 Voir les ordonnances publiées par le Commandant en chef du Commandement central, le 17 février 2010, interdisant les manifestations à Bil’in et Ni’lin.

31 OMI 101, paragraphe 6 en conjonction avec le paragraphe 1 – ordonnance d’amendement n°1079.

un symbole ou un slogan, ou en chantant un hymne»³². En outre, « il est interdit de porter, de brandir, d'afficher ou d'accrocher des drapeaux ou symboles politiques »³³. Dans le chapitre sur l'« incitation », l'ordonnance interdit aussi toute tentative visant à « influencer l'opinion publique » d'une façon susceptible de nuire à l'ordre public, ainsi que l'intention ou le fait de favoriser une telle influence³⁴. De plus, le commandement militaire, ou tout soldat à qui cette autorité a été déléguée, peut fermer un café, un club ou un lieu public pour la période qu'il juge nécessaire³⁵, et fixer des conditions de soumission des demandes d'autorisation de rassemblement³⁶. Comme indiqué plus haut, tout rassemblement ou autre forme de protestation est interdit a priori dans les villages de Bil'in et Ni'lin.

Le fait que toute réunion privée ou publique de 10 personnes ou plus nécessite une autorisation du commandement militaire montre bien que, d'après les termes de cette loi, tout rassemblement de ce type est supposé présenter un danger intrinsèque pour l'ordre public dans le TPO. La réglementation des rassemblements se fonde sur le contenu du message communiqué, en violation des normes internationales³⁷. Dans la mesure où toute réunion peut être qualifiée de rassemblement, les membres d'une même famille exprimant des opinions politiques dans leur propre foyer peuvent être considérés comme des contrevenants potentiels. En outre, les ordonnances ne fournissent aucune définition du terme « politique », ce qui laisse libre cours à toutes les interprétations possibles par les autorités israéliennes et ouvre la porte à des restrictions arbitraires. Le manque de précision de ce terme continue d'empêcher les Palestiniens de prévoir les conséquences de leurs actes et de savoir si leur réunion constitue ou non une violation de la loi militaire³⁸.

L'ordonnance militaire n° 101 (2) autorise le commandement militaire à déléguer ses pouvoirs à des soldats ou membres de la police. En d'autres termes, tout soldat qui se trouve dans le TPO peut (s'il y est autorisé) fermer des lieux publics et interdire des rassemblements ou des publications, rendant ainsi les Palestiniens encore plus vulnérables aux restrictions de leur droit à la liberté d'expression et de réunion pacifique.

Les restrictions imposées à la liberté de réunion par la législation militaire israélienne violent le principe de proportionnalité. Ce principe exige que les autorisés choisissent le moyen le moins intrusif d'atteindre l'objectif légitime qu'elles poursuivent, et les empêche d'imposer

32 OMI 101 (7A)a.

33 OMI 101, paragraphe 5 – ordonnance d'amendement n°1079

34 OMI 101, paragraphe (7) a et b.

35 OMI 101 (4).

36 OMI 101 (3B).

37 Les restrictions à la liberté de réunion ne doivent pas être fondées sur le contenu du message du rassemblement. Voir les directives de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) à propos de la liberté de réunion pacifique, 2e édition, Varsovie, 2010, paragraphe 94, page 57 et Second rapport du RS de l'ONU sur le droit de réunion pacifique et d'association, Conseil des droits de l'Homme, 23e session, A/HRC/23/39, para. 61

38 Voir note 18

systematiquement des restrictions qui modifieraient fondamentalement le caractère d'un événement³⁹. L'interdiction d'un rassemblement doit être utilisée en dernier ressort. Comme le rappelle le rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association, « seules « certaines » restrictions peuvent être appliquées, ce qui signifie clairement que la liberté de réunion doit être considérée comme la norme, et les restrictions comme l'exception »⁴⁰. L'interdiction générale de tout rassemblement de 10 personnes ou plus exprimant des opinions politiques et/ou l'interdiction a priori dans des zones spécifiques du TPO ne peuvent être qualifiées de proportionnelles, car aucune considération n'a été portée aux circonstances spécifiques de chacun de ces événements⁴¹, faisant ainsi bon marché du principe de nécessité et de proportionnalité.

Le fait que l'ordonnance militaire interdise toute publication ayant une signification « politique » reflète encore une fois le non-respect du principe de proportionnalité. Agiter un drapeau pendant un défilé pacifique, ou même dans un lieu privé, est interdit, de même que tout acte qui pourrait être perçu comme une menace à l'ordre public.

« Tout membre du commandement militaire peut donner l'ordre au propriétaire d'un café, d'un club ou de tout autre établissement dans lequel se réunissent des citoyens, de fermer le café, le club ou l'établissement en question pour une période donnée. Lorsqu'un tel ordre est émis, toute personne se trouvant dans l'établissement qui vient d'être fermé est considérée comme en infraction avec l'ordonnance ».

Ordonnance militaire israélienne 101 (4).

3. Procédure

L'ordonnance militaire israélienne n° 1423 portant amendement à l'OMI n° 101 (3) exige qu'une autorisation soit obtenue auprès du commandement militaire avant tout rassemblement, tout défilé ou toute manifestation silencieuse (sous-section A). Elle permet au commandement militaire de fixer les conditions dans lesquelles une demande peut être déposée (sous-section B). L'ordonnance militaire ne spécifie pas de procédure pour l'obtention d'une telle autorisation ; elle ne définit pas de calendrier ou de moyens de recours effectifs par le biais d'un examen administratif ou juridique. Les Palestiniens doivent déposer une demande d'autorisation auprès du Bureau de coordination du district (à la suite des accords

39 Directives de l'OSCE, paragraphe 2.4, p.16

40 Rapport du RS, para. 16. Voir aussi Directives de l'OSCE, paragraphe 104, p. 59

41 A cet égard, le rapporteur spécial précise que les « interdictions d'ordre général sont intrinsèquement des mesures disproportionnées et discriminatoires, car elles ont un impact sur tous les citoyens qui souhaitent exercer leur droit à la liberté de réunion pacifique » (Second rapport du RS sur le droit de réunion pacifique et d'association, para. 63).

d'Oslo, un BCD a été établi dans chacun des districts du TPO). Cependant, en raison du manque de transparence et d'accessibilité du système, et dans la mesure où les autorisations concernant des rassemblements pacifiques ne sont presque jamais accordées, les demandes sont rares.

4. Protection

L'objectif de la législation militaire israélienne n'est pas la protection des droits et libertés des Palestiniens. Au contraire, les ordonnances militaires visent à restreindre les droits de la population et à assurer un contrôle militaire total sur le territoire occupé. Par conséquent, la loi militaire israélienne ne codifie aucune obligation positive de l'État en matière de protection des rassemblements pacifiques dans les TPO ; elle ne définit pas davantage la responsabilité des forces de l'ordre et de sécurité en cas de recours à excessif à la force lors d'un rassemblement, ni pour toute autre violation des droits de l'Homme. Au contraire, le paragraphe 9 de l'ordonnance n° 101 donne à chaque soldat le pouvoir d'utiliser « *le degré de force nécessaire pour exécuter un ordre donné dans le cadre de l'ordonnance pour empêcher que celle-ci ne soit enfreinte* ». La notion de « degré nécessaire » n'est pas précisée, laissant sa définition à la discrétion de ceux qui font usage de la force. En bref, la législation applicable, en contravention avec le DIDH, ne stipule pas que les autorités occupantes ont l'obligation de protéger ceux qui souhaitent exercer leur droit à la liberté de réunion⁴²; par ailleurs, elle ne réglemente pas en termes restrictifs précis le recours à la force dans le cadre du maintien de l'ordre, ce qui laisse la porte ouverte à des interventions disproportionnées et aveugles de la part des forces militaires israéliennes⁴³. De plus, comme indiqué plus haut, le commandement militaire peut déléguer son autorité à n'importe quel soldat servant dans le TPO, rendant les Palestiniens encore plus vulnérables aux violations de leur droit à se réunir pacifiquement.

5. Sanctions

Toute personne qui organise ou encourage un défilé, un rassemblement ou une manifestation silencieuse sans autorisation ou y participe, ou qui viole de toute autre manière les clauses de l'ordonnance militaire israélienne n° 101, est passible d'une peine de prison de dix ans et/ou d'une amende de 10 000 liras (environ 2 000 euros)⁴⁴. En d'autres termes, tout Palestinien qui viole l'une des interdictions mentionnées plus haut sera soumis à des sanctions. Cela signifie que quiconque tente d'influencer l'opinion publique, soutient une « organisation hostile », s'y identifie ou lui manifeste de la sympathie, quiconque brandit un drapeau, discute d'un sujet qui peut avoir une signification politique ou fait circuler une image ou un film doté de telles connotations peut être accusé d'enfreindre la loi et encourt une peine de prison pouvant aller jusqu'à 10 ans. En Israël, d'un autre côté, la peine maximale en cas de participation à une réunion interdite est d'un an de prison (sans amende).

42 Voir Rapport du RS, para. 33.

43 En vertu des Principes de base de l'ONU sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu, les responsables de l'application des lois ne doivent pas faire usage d'armes à feu contre des personnes, sauf si les autres moyens se révèlent inefficaces (article 4). En cas de recours à la force, ils doivent s'efforcer de réduire au maximum les risques de blessures graves et respecter la vie humaine (article 5).

44 Paragraphe 10, A et B

En plus d'être disproportionnées, ces sanctions collectives contreviennent au principe selon lequel les participants individuels à un rassemblement qui n'ont commis aucun acte de violence ne doivent pas être poursuivis⁴⁵. L'ordonnance militaire prévoit des punitions très sévères pour les organisateurs de rassemblements et pour les participants, mais il n'est fait mention nulle part de la responsabilité des fonctionnaires des forces de l'ordre israéliennes. Les Principes de base de l'ONU sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois stipulent pourtant que les gouvernements doivent faire « *en sorte que l'usage arbitraire ou abusif de la force ou des armes à feu par les responsables de l'application des lois soit puni comme une infraction pénale, en application de la législation nationale* » (article 7).

« (A) Toute personne qui organise un défilé, un rassemblement ou une manifestation silencieuse sans autorisation, qui appelle à la tenue d'un rassemblement, fait en sorte qu'il ait lieu ou y participe d'une façon ou d'une autre (ordonnance d'amendement n°1423) ; ou (B) Toute personne qui viole les clauses de cette ordonnance ou de tout ordre donné en vertu de cette ordonnance, ou qui exécute une action considérée comme un délit dans le cadre de cette ordonnance, est passible d'une peine de prison de dix ans et/ou d'une amende de 10 000 liras ».

Ordonnance militaire israélienne 101 (10) – ordonnance portant amendement n° 718

6. Égalité des sexes et liberté de réunion

La loi militaire israélienne ne contient aucune disposition relative aux droits des femmes. Dans la mesure où l'objectif des ordonnances militaires n'est pas de protéger les droits et les libertés des Palestiniens mais bien de les restreindre, l'absence de réglementation assurant la protection des droits des femmes n'a rien de surprenant. Bien qu'Israël ait ratifié la CEDAW, aucune des clauses de cette convention n'a été incorporée à la législation militaire applicable à la population sous occupation. La reconnaissance de l'égalité hommes-femmes dans le droit israélien n'est pas pertinente pour les Palestiniens du TPO, qui ne relèvent pas de cette législation.

45 Directives de l'OSCE, paragraphe 111, page 62.

Recommandations

1. Recommandations aux autorités palestiniennes

- 1.a. Amender les règles d'application de la loi sur les rassemblements publics, de façon à garantir la légalité et la proportionnalité des restrictions et sanctions qu'elles prévoient ;
- 1.b. Abroger les clauses du Code pénal applicable dans le TPO, qui criminalisent et prévoient des peines de prison pour la participation à des rassemblements non autorisés et/ou le refus de se disperser ;
- 1.c. Prévoir une définition légale de tous les termes vagues actuellement utilisés dans la législation et qui visent à restreindre la liberté des Palestiniens à se réunir pacifiquement, notamment mais pas uniquement, « ordre public », « sécurité et sûreté nationales » et « zones de tension » ;
- 1.d. Faire en sorte que toute restriction au droit à la liberté de réunion soit codifiée en conformité avec la législation palestinienne, y compris la loi fondamentale palestinienne et la loi sur les rassemblements publics ;
- 1.e. Travailler avec les autorités de la bande de Gaza pour instituer un processus commun et légitime d'élaboration des lois dans l'ensemble du TPO.

2. Recommandations aux autorités israéliennes

Le droit international interdit à la puissance occupante d'utiliser sa capacité à légiférer pour opprimer la population⁴⁶. Israël devrait donc garantir aux Palestiniens le droit à la liberté de réunion pacifique dans un système civil représentatif des citoyens qu'il doit protéger, au lieu de la législation militaire à laquelle ils sont actuellement soumis. Une réforme législative conduisant à la protection de la liberté de réunion pour les Palestiniens devrait donc commencer par la révocation de l'ordonnance militaire n° 101.

46 Voir Jean S. Pictet (éd.) *IV La Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre : commentaire*, CICR, Genève, 1958, p. 336.



"Un jeune syrien parmi les manifestants, Al Bab, février 2013."
par Chris Huby/Haytham Pictures

SYRIE

Introduction

En juillet 2012, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a affirmé que la situation en Syrie avait évolué en un conflit armé interne et que toutes les parties de ce conflit étaient donc tenues de se plier aux principes du droit humanitaire international ; la violation de ces principes par l'une des parties pourrait constituer un crime de guerre¹. Durant plus de deux ans, le gouvernement syrien a réprimé aveuglément et avec violence les mouvements pacifiques de protestation qui réclamaient des réformes démocratiques. Cette répression a entraîné des dizaines de milliers de décès, des millions de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur du pays et une escalade rapide de la crise humanitaire et militaire au niveau régional, sans aucune perspective politique à court terme.

Les manifestations anti-gouvernementales ont débuté à la mi-mars 2011 à Deraa, au sud de Damas, la capitale, lorsque les services de sécurité de l'État ont arrêté un groupe d'élèves de l'enseignement secondaire pour avoir écrit des slogans contre le gouvernement sur les murs de leur école. Ces élèves ont été illégalement détenus et soumis à la torture, ce qui a poussé les citoyens à organiser des manifestations pacifiques. Le 17 mars, le gouvernement et les forces de sécurité ont riposté en ouvrant le feu sur les manifestants. De nombreuses personnes ont été tuées, blessées et arrêtées. La répression, combinée aux nombreuses raisons du mécontentement social (telles que le monopole du régime sur les richesses et l'énergie, la corruption, le maintien de l'état d'urgence depuis plus d'un demi-siècle, la pauvreté et les politiques discriminatoires envers les minorités), a élargi la portée des manifestations.

Des mois de manifestations pacifiques et de « sit-in » pour plus de liberté et de dignité se sont ensuivis, lors desquels les manifestants ont fait l'objet de tirs à balles réelles. Ce mouvement de protestation s'est propagé sur la quasi-totalité du territoire syrien : des milliers de Syriens sont descendus dans les rues, scandant des slogans de liberté et appelant à la « chute du régime ». Les autorités ont continué à faire un usage excessif de la force contre les manifestants pacifiques. Elles ont arrêté des dizaines de milliers de Syriens et se sont systématiquement adonnées à la torture à grande échelle. Par son recours aveugle et massif à la force contre la population civile, le gouvernement syrien a de nouveau commis de graves violations des droits de l'Homme pouvant être qualifiées de crimes contre l'humanité.

Dans ce contexte, un grand nombre de soldats et d'officiers de l'armée et des forces de sécurité syriennes ont commencé à désertier et à rejoindre les manifestants pacifiques. Dans un premier temps, ces combattants se sont organisés pour protéger les manifestants ; ils se sont ensuite rassemblés et ont été rejoints par des civils pour former l'« Armée syrienne libre » (ASL), qui s'est mise à livrer un combat contre les forces du gouvernement. Alors que les affrontements entre l'ASL et les forces du gouvernement s'intensifiaient, l'opposition armée est parvenue à prendre plusieurs régions du pays en mobilisant une grande partie de la population. Le gouvernement

1 Voir le dernier rapport de la commission d'enquête internationale indépendante, A/HRC/23/58, juin 2013.

a alors décidé d'accroître son recours aux armes létales, y compris dans les zones peuplées par des civils, ce qui a entraîné des destructions massives et causé de nombreuses victimes.

En juillet 2013, le Secrétaire général des Nations unies a déclaré que le nombre de 100 000 décès avait été atteint².

1. Cadre législatif général

Le gouvernement syrien a signé et ratifié la plupart des déclarations et pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme qui soulignent le droit des individus à participer à des rassemblements pacifiques.

- ▶ Pacte international relatif aux droits civils et politiques
- ▶ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
- ▶ Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)
- ▶ Convention sur l'élimination de la discrimination raciale (CERD)
- ▶ Convention n° 87 de l'Organisation internationale du travail
- ▶ Déclaration universelle des droits de l'Homme

La constitution syrienne de 1973 a été rédigée de sorte à servir les intérêts du parti Baas au pouvoir et de la famille Assad. Elle les protège donc contre toute responsabilité juridique et garantit leur maintien au pouvoir. L'article 8 entérine la dominance du parti Baas sur le plan politique (contrôle sur les trois branches du pouvoir) et sa suprématie sur l'État et la société. La constitution investit le président de la République du pouvoir de nommer et dissoudre le gouvernement, de dissoudre l'Assemblée du peuple, de promulguer des lois et de diriger le système judiciaire en présidant le Conseil suprême de la justice et en nommant les juges et les membres de la Cour suprême constitutionnelle.

L'ancienne constitution syrienne garantissait explicitement la liberté de réunion à l'article 39 : « *les citoyens ont le droit de se réunir et de manifester pacifiquement dans le respect des principes de la constitution. La loi régleme l'exercice de ce droit* ».

Ce droit n'a cependant pas été respecté pendant plus d'un demi-siècle en raison de l'état d'urgence en vigueur depuis le 8 mars 1963 (le jour où le parti Baas est arrivé au pouvoir par un coup militaire). L'état d'urgence a octroyé à l'appareil sécuritaire, à l'armée et à la police des pouvoirs plus étendus, ce qui leur permet d'interdire les rassemblements de trois individus ou plus, de poursuivre les participants à ces rassemblements et d'interdire tout attroupement ou manifestation. De nombreux manifestants ont été jugés et condamnés à de lourdes peines par la Cour suprême de sûreté de l'État (CSSE) et des tribunaux militaires,

² <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45497&Cr=syria&Cr1=>

dont les pouvoirs ont été entérinés par l'état d'urgence et des lois extraordinaires promulguées pour protéger les services de sécurité et garantir leur impunité.³

Dans le sillage des protestations de masse de mars 2011, le président syrien a promulgué une série de décrets dans le cadre de réformes visant à atténuer le mécontentement de la population vis-à-vis de son gouvernement. Un décret a aboli la CSSE⁴ basée à Damas, levé l'état d'urgence, réglementé les manifestations pacifiques⁵, permis l'établissement de partis politiques⁶ et amendé la constitution en annulant les privilèges constitutionnels accordés au parti Baas. Ces réformes encourageantes ont toutefois été ignorées, n'ont pas été mises en œuvre dans la pratique ou ont été contournées par de nouvelles mesures de répression.

La réforme constitutionnelle de 2011

Sous la pression des protestations de masse qui ont débuté à la mi-mars 2011, le régime syrien a été obligé de former un comité chargé de la rédaction d'une nouvelle constitution qui a ensuite été soumise à un référendum le 26 février 2012. Ce référendum a été organisé sur fond de protestations contre la procédure suivie dans ce contexte d'extrême violence contre les manifestants et les opposants.

Bien que la nouvelle constitution⁷ ne réduise pas les pouvoirs du président de la République par rapport au texte précédent, elle abolit l'article 8 controversé qui existait depuis un demi-siècle. La nouvelle constitution a également reconnu explicitement la **liberté d'association** sous différentes formes, telles que les partis politiques, les associations et les syndicats.

L'article 1 de la nouvelle constitution rompt avec la tradition du monopartisme et stipule que le système politique doit reposer sur le principe du pluralisme politique et que le pouvoir doit être exercé de manière démocratique par le biais d'élections. L'article 9 prévoit la protection de **la diversité culturelle** en tant que patrimoine national, contrairement à l'ancienne constitution qui ne reconnaissait que la culture arabe et niait l'existence d'autres communautés en Syrie.

L'article 38 stipule que chaque citoyen a le **droit de déménager ou de quitter le territoire**, sauf en cas de décision contraire rendue par un tribunal compétent ou le bureau du procureur général ou si les lois relatives à la santé et à la sécurité publiques ne le permettent pas ; l'ancienne

3 Cette impunité est notamment illustrée par la violence avec laquelle l'armée et les forces de sécurité ont réprimé les manifestations dans les régions kurdes les 11 et 12 mars 2004. Parmi les milliers de manifestants qui protestaient contre les discriminations dont il font l'objet, on dénombre au moins 36 morts, 160 blessés et plus de 2 000 arrestations. Voir Human Rights Watch, *Group Denial. Repression of Kurdish Political and Cultural Rights in Syria*, 2009.

4 Décret législatif n° 53 du 11 avril 2011

5 Décret législatif n° 54 du 11 avril 2011

6 Décret législatif n° 100 d'août 2011

7 Le décret n° 84 du 28 avril 2012 a été promulgué lors de la publication de la constitution.

constitution ne reconnaissait pas le droit des individus à quitter le pays. En réalité, depuis les années 1980, des « interdictions de voyager » (officielles ou non) frappent les opposants politiques et les défenseurs des droits de l'Homme. En 2009, le Centre syrien pour les médias et la liberté d'expression (SCM) a rapporté plus de 300 cas d'individus à qui il avait été interdit de se rendre à l'étranger. Cette pratique a cessé depuis la révolution.

Réglementations de la liberté de réunion pacifique

L'article 10 de la nouvelle constitution (similaire à l'article 9 de l'ancienne constitution) prévoit l'établissement d'organisations communautaires, de syndicats, d'associations et d'autres organisations sociales en mesure de participer « *aux divers secteurs et conseils spécifiés par la loi dans leurs domaines de compétence* ».

L'article 44 de la nouvelle constitution stipule que les citoyens ont le droit de se réunir pacifiquement, de manifester et de faire grève dans le respect des principes de la constitution et que la loi régleme l'exercice de ce droit. L'article 45 prévoit la liberté de former des associations et des syndicats à l'échelle nationale : la participation de la société civile à la vie politique est donc reconnue pour la première fois.

Une loi réglementant les manifestations pacifiques a également été introduite pour la toute première fois dans le pays par le décret législatif n° 54 du 21 avril 2011⁸ (ci-après « loi sur les manifestations »). Elle régleme les manifestations pacifiques et définit les manifestations comme un rassemblement ou une marche pacifiques au sein ou près d'un espace public ou sur la voie publique dans le but d'exprimer une opinion, de formuler une demande, de protester ou de réclamer l'application de certaines demandes. Toutefois, comme le démontrera ce rapport, cette loi n'a pas répondu aux attentes de la population et présente de nombreuses lacunes.

2. Procédures

L'article 5 de la loi sur les manifestations prévoit que les organisateurs demandent une autorisation au moins cinq jours avant l'événement. Cette requête doit reprendre la date de la manifestation, l'heure du début de l'événement, le lieu du rassemblement, son itinéraire, l'heure de fin, ses objectifs, ses causes et slogans.

La loi n'opère pas de distinction entre les manifestations et les sit-in.

⁸ L'article 2 du décret législatif n° 54 précise ses objectifs : a - Réglementer le droit à la liberté de manifestation pacifique en tant que droit de l'Homme fondamental garanti par la constitution syrienne. b - Préserver l'équilibre entre la sécurité des citoyens et l'exercice de leur droit de manifestation pacifique, tout en permettant aux autorités publiques de protéger les biens et propriétés publics et privés et de maintenir l'ordre.

L'autorité compétente décide d'autoriser ou non la manifestation dans la semaine qui suit la réception de la requête, ce qui constitue un délai très long. Selon le rapporteur spécial de l'ONU sur le droit de réunion pacifique et d'association, et d'autres organismes de défense des droits de l'Homme, une procédure de déclaration serait préférable⁹, dans la mesure où la liberté de réunion constitue un droit fondamental qui ne devrait pas requérir d'autorisation. La déclaration a pour principal objectif d'informer les autorités, afin qu'elles puissent prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter et protéger l'exercice de ce droit.

3. Restrictions

La loi stipule également que seuls les partis politiques, les organisations populaires, les syndicats et les organisations de la société civile dûment enregistrés peuvent demander l'autorisation d'organiser un rassemblement ou une manifestation. Les organisations non enregistrées ne peuvent donc pas organiser de manifestations, ce qui constitue une restriction importante du droit des citoyens à se réunir et à manifester pacifiquement.

La loi prévoit également la présentation d'un document notarié dans lequel le comité organisateur s'engage à assumer la responsabilité de tous les dégâts qui pourraient être causés à des biens publics et privés. Les organisateurs doivent dès lors assumer une responsabilité disproportionnée pour des actes qui pourraient être commis par d'autres.

La loi confère à l'autorité compétente, le ministère de l'intérieur dans ce cas-ci, le droit de refuser la tenue d'une manifestation en rendant une décision motivée qui ne doit pas nécessairement préciser les raisons exactes du refus. Le ministère peut en effet se contenter d'invoquer une justification vague liée au maintien de l'ordre public. Dans la pratique, les restrictions imposées aux individus souhaitant se réunir pacifiquement peuvent être bien pires. En septembre 2011, un avocat et militant des droits de l'Homme a soumis aux autorités locales du gouvernorat d'Hassaké une demande d'autorisation en vue d'organiser un rassemblement pacifique. Il a ensuite été arrêté par les forces de sécurité et détenu de façon arbitraire pendant plus de trois semaines. Après sa libération, la branche de l'association syrienne du barreau à Hassaké, contrôlée par le gouvernement, a lancé une procédure disciplinaire à son encontre.

En cas de refus, l'organisateur d'un rassemblement peut faire appel de la décision devant le tribunal administratif de Damas, bien que ce dernier soit réputé pour la lenteur de ses procédures. Les rassemblements ne peuvent bien souvent pas être tenus à la date prévue par les organisateurs, ce qui peut les vider de leur sens.

Dans la pratique, le gouvernement syrien et les autorités chargées d'octroyer les autorisations de manifester n'autorisent que les rassemblements favorables au régime et généralement dirigés

⁹ Voir par exemple Rapport du rapporteur spécial de l'ONU sur le droit de réunion pacifique et d'association, Conseil des droits de l'Homme, 20e session, A/HRC/20/27 (2012), para. 28 ; et OSCE/ODIHR *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2010, Varsovie, 2e édition, section A, para. 4.1.

et supervisés par le gouvernement. Aux premiers jours des protestations dans le pays, des employés et des élèves avaient d'ailleurs été contraints de participer à des manifestations et à des rassemblements en faveur du gouvernement.

En outre, plusieurs autres lois imposent des conditions et des obligations draconiennes aux organisateurs de rassemblements dans le but d'intimider les manifestants, ce qui entrave de facto l'organisation des manifestations.

Le 2 février 2012, la loi n° 19 relative à la lutte contre le terrorisme a été promulguée. Elle prévoit de lourdes sanctions pénales pour les individus se rendant coupables de conspiration ou d'actes terroristes, pour ceux qui créent, organisent et gèrent des organisations terroristes, ceux qui participent à des actes terroristes, les finances ou organisent des formations à cette fin, pour les individus qui font de la contrebande, détournent et possèdent du matériel terroriste et pour ceux qui menacent d'organiser des actions terroristes ou promeuvent des entreprises favorisant le terrorisme. Cette nouvelle loi est un exemple de contournement de la suppression des tribunaux pour la sûreté de l'État et de la levée de l'état d'urgence. Elle permet de juger rapidement des civils, notamment des individus placés en détention pour avoir organisé ou participé à une manifestation, au sein de tribunaux antiterroristes présidés par des militaires. Les accusés n'ont par ailleurs aucune garantie d'avoir droit à un procès équitable. Elle justifie également des sanctions plus lourdes en cas de condamnation pour terrorisme.

Le 8 février 2012, le décret législatif n° 17 a été promulgué pour restreindre les communications Internet et combattre la cybercriminalité. Il définit des sanctions pour les délits consistant à ne pas conserver une copie du contenu et des données de trafic, et à ne pas effacer, modifier ou corriger des contenus illégaux, ainsi que pour d'autres « cybercrimes » et l'« incitation à commettre des crimes ». Cette formulation vague dans un contexte où les manifestants pacifiques sont systématiquement considérés comme des criminels ne fait que renforcer la criminalisation d'Internet comme moyen de communication et de mobilisation pour les protestataires.

4. Protection

La loi stipule que les autorités publiques sont tenues de protéger les manifestants, mais elle ne précise pas la portée de cette protection et les moyens à utiliser pour y parvenir. La notion de proportionnalité et la présomption en faveur des rassemblements pacifiques ne sont pas reconnues dans la loi.

Il est important de noter que les textes de loi ne précisent pas quels moyens doivent être utilisés pour disperser les manifestations non autorisées. Ils font fi des principes de proportionnalité et de progressivité pour le recours à la force par la police, ainsi que de l'obligation d'émettre des avertissements avant d'entamer la dispersion d'une manifestation. Conformément aux recommandations des organisations et des traités internationaux relatifs

aux droits de l'Homme¹⁰, la loi devrait explicitement interdire l'utilisation de balles réelles par la police, sauf en cas de danger imminent pour la vie ou l'intégrité physique des citoyens et donc jamais lors de rassemblements pacifiques.

Le maintien de l'état d'urgence constituait un problème important pour la protection juridique de la liberté de réunion. Il a en effet permis d'arrêter de façon arbitraire des manifestants pacifiques, de les juger devant des tribunaux militaires et d'assurer l'impunité aux agences de sécurité. Cette tendance, renforcée par d'autres lois répressives (voir « 3. Restrictions »), malgré la levée de l'état d'urgence, va à l'encontre de toute protection réelle du droit de réunion pacifique.

Il convient de souligner que les milices paramilitaires pro-gouvernementales, connues sous le nom de « Shabiha », ont été systématiquement utilisées par le régime pour museler les manifestants. Ces milices sont citées dans les rapports d'ONG locales et internationales et par la commission d'enquête internationale indépendante comme étant responsables de massacres, d'exécutions extrajudiciaires et d'autres crimes graves en vertu du droit international. Conformément au droit humanitaire international, les autorités gouvernementales doivent être tenues pour responsables des crimes commis par les acteurs non étatiques sous leur contrôle¹¹.

5. Sanctions

Selon la loi en vigueur, les organisateurs de manifestations sont responsables des dégâts occasionnés à des biens publics ou privés. Ils sont tenus de signer devant notaire un document par lequel ils s'engagent à assumer la responsabilité de tous les dégâts causés lors de la manifestation. Les organisateurs sont également obligés de se charger de la protection des manifestations, alors que cette obligation doit normalement être assumée par les forces de l'ordre. Ils sont aussi responsables des actes illégaux des participants. Ces dispositions sont contraires aux normes internationales qui stipulent que seule une responsabilité individuelle doit être assumée, et non une responsabilité collective qui imposerait aux organisateurs d'assumer les conséquences judiciaires du comportement d'autres individus.

La loi prévoit par ailleurs de lourdes sanctions pour l'organisation ou la participation à un rassemblement illégal (non autorisé). Comme expliqué ci-dessus, la possibilité de juger des civils devant des tribunaux militaires et des cours martiales¹² empêche les individus de jouir de leur

10 Code de conduite de l'ONU pour les responsables de l'application des lois (adopté le 17 décembre 1979), Principes de base de l'ONU sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois (adoptés lors du huitième Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à La Havane du 27 août au 7 septembre 1990), OSCE Guidelines, Rapport 2012 du rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à la liberté de réunion et d'association.

11 A/HRC/23/58, juin 2013

12 Les cours anti-terrorisme sont des tribunaux militaires jouissant de la compétence de juger des civils. Cette procédure viole les normes fondamentales internationales relatives à la tenue de procès impartiaux ; les peines prononcées peuvent aller jusqu'à 15 ans de prison.

droit à un procès équitable et à la sécurité juridique. Ils ne peuvent pas non plus introduire d'appel. Des organismes de défense des droits de l'Homme ont affirmé à plusieurs reprises que les tribunaux militaires ne devraient pas juger des civils¹³. Mais en Syrie, ces tribunaux ont déjà été utilisés pour juger des milliers de manifestants pacifiques, de journalistes, de travailleurs humanitaires et de défenseurs des droits de l'Homme qui ont été condamnés à de longues peines de prison. Ils sont également soumis à la torture et victimes de tentatives d'intimidation qui visent aussi leurs proches.

De nombreux cas relatifs à des défenseurs des droits de l'Homme illustrent cette pratique : le 16 février 2011, M. Mazen Darwish, le président du Centre syrien pour les médias et la liberté d'expression (SCM), une organisation qui surveille les violations de la liberté d'expression, a été arrêté avec 15 de ses collègues dans leur bureau de Damas. Il a été détenu secrètement pendant plus d'un an avec cinq de ses collègues, avant d'être transféré vers la prison centrale de Damas et d'être renvoyé devant une cour anti-terrorisme. Mme Muntaha Al Atrash, journaliste et porte-parole de l'Organisation syrienne des droits de l'Homme (Swasiya), a quant à elle été renvoyée devant une cour anti-terrorisme en juillet 2013 pour avoir soutenu publiquement les victimes de la répression¹⁴.

6. Égalité des sexes et liberté de réunion

L'article 23 de la constitution syrienne stipule que l'État doit offrir aux femmes toutes les opportunités nécessaires pour leur permettre de prendre part efficacement à la vie politique, économique, sociale et culturelle. L'État doit également supprimer toutes les restrictions qui empêchent leur émancipation et leur participation à l'évolution de la société. Selon l'article 33, tous les citoyens ont les mêmes droits et obligations. Cet article mentionne également que ces droits et obligations doivent être appliqués « *sans discrimination fondée sur le genre, l'origine, la langue, la religion ou les croyances* ».

La Syrie a ratifié la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), mais elle y a émis de nombreuses réserves.

Malgré la protection constitutionnelle de l'égalité hommes-femmes, certaines lois demeurent discriminatoires, en particulier la loi sur le statut personnel, la loi sur la nationalité et le Code pénal. Bien que les femmes jouissent en principe du même droit à la liberté de réunion que les hommes, d'autres obstacles sociaux, culturels et économiques entravent leur participation à la vie publique. Les femmes ont toutefois participé en nombre aux mouvements de protestation. Bon nombre d'entre elles ont été victimes d'actes de violence, mais également

13 Groupe de travail de l'ONU sur la détention arbitraire (avis n° 27/2008).

14 Voir *Syria: Rights Activists Face Terrorism Charges*, 17 mai 2013, déclaration conjointe <http://www.euromedrights.org/eng/2013/05/17/syria-rights-activists-face-terrorism-charges>.

de mesures de répression et de représailles visant spécifiquement les femmes et les filles. Entre mars 2011 et avril 2013, plus de 5400 femmes ont été arrêtées par le gouvernement syrien, y compris 1200 étudiantes universitaires. Selon le Violation Documentation Center, en mai 2013, 766 femmes et 34 filles de moins de 18 ans étaient détenues dans les structures pénitentiaires du gouvernement¹⁵. Des dizaines de viols, agressions sexuelles et enlèvements de femmes ont été signalés par des organisations locales de défense des droits de l'Homme¹⁶. Il est clair que ces crimes visent à briser la résistance politique des femmes, ainsi que celle de leurs proches de sexe masculin, dans la mesure où la violence fondée sur le genre est utilisée comme arme de guerre.

15 Voir <https://www.vdc-sy.info/index.php/en>

16 Voir l'intervention écrite soumise par 13 organisations syriennes et internationales de défense des droits de l'Homme au Conseil des droits de l'Homme de l'ONU http://www.euromedrights.org/eng/wp-content/uploads/2013/05/NGO-WI_Womens-rights-Syria_HRC23_EN.pdf

Bien que le régime syrien ait réformé son cadre juridique sous la pression populaire, la répression des manifestations n'a cessé de prendre de l'ampleur pour évoluer en conflit armé interne. Les rapports des organisations de défense des droits de l'Homme et de la commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne montrent que les autorités ont recours à des mesures terriblement violentes contre les manifestants pacifiques. Elles font usage d'armes de guerre, telles que des armes d'artillerie, des missiles et des explosifs. Elles sont également aidées par des milices armées.

L'état de droit ne prévaut pas en Syrie, où l'arbitraire et l'impunité ont atteint des niveaux sans précédent. Dans ce contexte, il serait vain de recommander de nouvelles réformes juridiques en l'absence d'un réel processus de transition. Dans un premier temps, le gouvernement syrien et les groupes armés anti-gouvernementaux devraient cesser le feu et mettre un terme à toutes les violences et violations des droits de l'Homme qui s'observent quotidiennement en Syrie. Ils devraient également respecter le droit humanitaire international et le droit international des droits de l'Homme. Toute personne se rendant coupable de crimes internationaux, y compris de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, doit être jugée.



"Funérailles de l'opposant Chokri Belaid, Tunis, 8 février 2013."
par Pierre Terdjman/Agence Cosmos

TUNISIE

Introduction

Le président Ben Ali a été contraint de quitter le pouvoir et de fuir le pays sous la pression de manifestations populaires qui se déroulèrent entre décembre 2010 et janvier 2011, défiant une répression policière sanglante qui causa des dizaines de morts et des milliers de blessés. En 2008 déjà, le soulèvement populaire du bassin minier de Gafsa avait pris la forme de manifestations, de rassemblements et de sit-in qui durèrent plus de 6 mois, forgeant le plus long mouvement de contestation de l'histoire contemporaine de la Tunisie.

Après le 14 janvier 2011, durant la première période de transition politique dirigée par le gouvernement de Béji Caïd Essebsi, et malgré la déclaration de l'état d'urgence, la liberté de réunion et de rassemblement est devenue la règle. Une structure consensuelle chargée de la transition politique et institutionnelle, « la Haute instance pour la réalisation des objectifs de la Révolution, la réforme politique et la transition démocratique », a vu le jour pour réformer les législations relatives aux élections, aux associations et au secteur de l'information, entre autres. Après les élections du 23 octobre 2011, l'Assemblée nationale constituante a élu un président de la République et un gouvernement provisoire issu d'une coalition de 3 partis (la « Troïka ») et dominée par le parti Ennahdha (islamiste) qui dispose du plus grand nombre de représentants au sein de cette assemblée.

Le gouvernement de la Troïka a tenté d'imposer des limites à la pratique de la liberté de réunion en ayant recours à des dispositions restrictives des anciennes législations, telles que la nécessité d'introduire une déclaration et l'interdiction de se rassembler dans des endroits précis comme l'avenue Habib Bourguiba. Plusieurs de ces mesures, décidées par le ministère de l'intérieur, ont poussé la société civile à se mobiliser pour défendre les acquis en matière de liberté de réunion. Dans le contexte tendu et incertain de la transition démocratique tunisienne, de nouveaux acteurs ont émergé et mettent en péril la liberté de réunion pacifique : des individus qui n'appartiennent pas aux forces de l'ordre se sont attaqués à diverses reprises à des manifestants de manière violente. Ils jouissent jusqu'à présent de l'impunité, surtout depuis qu'ils se sont organisés en « Ligues de protection de la révolution » avec le soutien explicite d'Ennahdha et du Congrès pour la République, tous deux partis au gouvernement¹.

L'organisation de contre-manifestations est devenue un moyen courant pour entraver les réunions et les rassemblements des partis de l'opposition et des ONG, créant un climat de tension et d'intolérance. Ce terrain de violence politique a certainement favorisé le lynchage d'un militant du parti Nidha Tounès, Lotfi Nagadh, en octobre 2012, et l'assassinat du dirigeant de l'opposition, Chokri Belaïd, en février 2013. Conscients de l'importance de la liberté de réunion comme forme d'expression et de lutte politique, une partie des Tunisiens et des organisations de la société civile exigent que la nouvelle constitution en préparation garantisse clairement l'exercice de ce droit.

¹ Voir par exemple la Communication de plusieurs Rapporteurs spéciaux des Nations Unies au gouvernement tunisien (REFERENCE: AL Assembly & Association (2010-1) G/SO 214 (107-9) G/SO214 (33-27) TUN 6/2012), consultable ici : https://spdb.ohchr.org/hrdb/23rd/public_-_AL_Tunisia_05.12.12_%286.2012%29.pdf

En Tunisie, cette liberté demeure malgré tout régie par les textes en vigueur sous le régime de l'ancien président Ben Ali.

La constitution de 1959 fut la première victime de la « révolution du 14 Janvier » : elle fut d'abord suspendue² puis abrogée³. Cette constitution avait consacré dans son article 8 la liberté de réunion⁴.

Une nouvelle constitution devrait remplacer la constitution de 1959 et sera a priori adoptée par l'Assemblée nationale constituante⁵. L'ébauche de cette future constitution en date du 1er juin 2013 consacre dans son article 36 cette liberté : « *La Liberté de réunion et de manifestation pacifique est garantie, elle est exercée selon les exigences procédurales prévues par la loi, sans que celles-ci ne portent atteinte à la substance de cette liberté* ».

Mais en attendant de voir l'arrivée, tant attendue, d'une nouvelle constitution au sommet de la pyramide des textes juridiques tunisiens, il convient d'étudier le cadre juridique actuel qui régit la liberté de réunion.

1. Cadre législatif général

L'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques est la référence internationale qui régit l'exercice de cette liberté. La Tunisie a procédé aux formalités juridiques nécessaires pour que ledit Pacte soit source de droit national.

Le projet de constitution du 1^{er} juin 2013 dispose à cet égard, dans son article 19, que « *les traités internationaux approuvés par l'Assemblée des représentants du peuple et ensuite ratifiés, ont la primauté sur les lois nationales, mais pas sur la constitution* ». L'Assemblée des représentants du peuple sera le nom que prendra le nouveau parlement. Dès lors la question du maintien des traités ratifiés auparavant se pose. Seront-ils maintenus ou faudra-t-il une nouvelle intervention de l'assemblée pour qu'ils aient la primauté sur les lois nationales, dans la mesure où le projet de constitution n'accorde cette primauté qu'aux seuls traités approuvés par la nouvelle assemblée ?

Un doute persiste donc quant à l'avenir de la primauté de ce Pacte international sur la loi.

La loi qui encadre l'exercice de cette liberté reste en deçà des garanties prévues par ledit Pacte.

2 Décret-loi n°14 du 23/03/2011 relatif à l'organisation provisoire des pouvoirs publics, J.O.R.T n° 20 du 25/03/2001.

3 Loi constitutive n° 6 du 16/12/2011 relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics, J.O.R.T n° 97 du 20-23/12/2011.

4 « *Les libertés d'opinion, d'expression, de presse, de publication, de réunion et d'association sont garanties et exercées dans les conditions définies par la loi...* ».

5 Aux termes de l'article 3 de la loi constitutive n° 6 du 16/12/2011 relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics, le projet de constitution sera soumis à référendum s'il n'est pas approuvé à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée constituante.

En effet, **la liberté de réunion est également régie par la loi n° 69-4 du 24/01/1969 qui réglemente les réunions, cortèges, défilés manifestations et attroupement publics**⁶. Ce texte distingue les réunions tenues dans des endroits publics ou privés de celles tenues sur les voies publiques. L'article 8 de la loi de 1969 stipule que « *les réunions ne peuvent pas être tenues sur la voie publique* », alors que des manifestations et processions peuvent être organisées après la soumission d'une déclaration en bonne et due forme.

Selon l'article premier de la loi de 1969, « *Les réunions publiques sont libres. Elles peuvent avoir lieu sans autorisation préalable dans les conditions prescrites par la présente loi* ». Les restrictions et sanctions demeurent toutefois importantes et vont clairement au-delà de ce que le droit international permet et recommande.

Par ailleurs, le cadre juridique n'opérant aucune distinction à cet égard, **les étrangers ont les mêmes droits et obligations** que les citoyens tunisiens au regard de la loi sur les rassemblements.

2. Procédures

Les réunions publiques hors des voies publiques :

Aux termes de l'article 2 de la loi de 1969, « *toute réunion publique sera précédée d'une déclaration indiquant le jour et l'heure de son déroulement. Toutefois, les réunions électorales sont régies par des règlements spéciaux liés aux questions électorales* ».

La déclaration est présentée aux bureaux du gouvernorat ou à sa délégation (à Tunis, la capitale, elle doit être présentée au département de la sécurité nationale) et doit être signée par deux personnes « *jouissant de leurs droits civils et domiciliées dans la circonscription où la réunion doit avoir lieu* ».

La déclaration doit être introduite trois jours au minimum et quinze jours au maximum avant la date de la réunion. La déclaration est remise en échange d'un récépissé. L'article 3 précise que « *la déclaration doit indiquer le but et le motif de la réunion* ».

Manifestations sur la voie publique :

L'article 9 de la Loi de 1969 établit que « *sont soumis obligatoirement à une déclaration préalable tout cortège, défilé, et d'une façon générale, toute manifestation sur la voie publique, quel qu'en soit le caractère* ». Comme pour les réunions publiques, la déclaration (selon

6 J.O.R.T du 28-31 janvier 1969, p.117 et s.

l'article 10) « doit indiquer le lieu du rassemblement et son itinéraire, ainsi que les banderoles ou les drapeaux qui seront portés ».

Notons que conformément aux normes internationales, les renseignements concernant le lieu, l'heure et l'itinéraire de l'événement prévu peuvent faire l'objet de révision et de modification par les autorités afin de s'assurer que les manifestants pacifiques puissent exercer leur liberté de rassemblement de manière effective et totale.

Cependant, les informations sur les drapeaux ou banderoles ne peuvent pas être utilisées pour contrôler à l'avance le message porté par le rassemblement et « *la critique du gouvernement ou de ses représentants officiels ne devrait jamais, en soi, constituer une raison suffisante pour imposer des restrictions à la liberté de réunion* »⁷.

Ces dispositions concernant les « motifs de la réunion » et « les banderoles ou les drapeaux » sont donc problématiques.

3. Restrictions

Restrictions portant sur les rassemblements

Trois conditions sont imposées pour l'organisation de réunions en vertu de la loi de 1969. Tout d'abord, l'article 4 établit une limite temporaire : les réunions ne peuvent pas « *se prolonger au-delà de minuit. Cependant dans les localités où la fermeture des établissements publics a lieu plus tard, elles pourront se prolonger jusqu'à l'heure fixée pour la fermeture de ces établissements* ».

L'article 5 fait assumer aux organisateurs la lourde responsabilité de maintenir l'ordre pendant les réunions, notamment via le contrôle des discours des participants : « *chaque réunion doit être contrôlée par un comité organisateur composé d'au moins trois personnes. Ce comité est chargé de maintenir l'ordre, d'empêcher toute infraction aux lois, de préserver la nature de la réunion telle que précisée dans la déclaration, d'interdire tout discours contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs ou incitant à des actes qualifiés de crime ou délit* ».

Enfin, la loi prévoit qu'« *un fonctionnaire sera désigné par les services de sécurité pour assister à la réunion publique* ». Selon l'article 6, ce fonctionnaire a le droit de prononcer la dissolution de la réunion (si le comité organisateur le décide, ou en cas d'affrontements et d'agressions).

Au-delà de ces trois conditions, la loi de 1969 (article 7) permet aux autorités responsables d'« *interdire par décret toute réunion susceptible de troubler la sécurité et l'ordre publics [...]* ». Le cas échéant, les organisateurs peuvent introduire un recours auprès du secrétaire d'État de l'intérieur qui rendra une décision finale.

⁷ OSCE/ODIHR *Lignes directrices sur la liberté de réunion*, 2010, 2e édition, para. 94.

Selon les normes et recommandations internationales⁸, des restrictions ou interdictions ne peuvent être imposées que si des raisons fondées et impérieuses laissent à penser que l'événement prévu mettra sérieusement en péril l'ordre public et la sécurité. Dans le cas contraire, tout rassemblement devrait être tenu sans restrictions préalables, afin de ne pas saper l'essence de cette liberté.

Ce sont les autorités qui doivent prouver la nécessité d'interférer avec la liberté de réunion. En conséquence, si des restrictions sont imposées pour préserver la « moralité publique », par exemple, il ne suffit pas de prétendre que la moralité pourrait être mise en péril. Les motifs liés à la « moralité publique » ou à l'« ordre public », en particulier lorsqu'il s'agit d'interdire des discours ou de criminaliser des réunions publiques, peuvent facilement donner lieu à des restrictions arbitraires des libertés d'expression et de réunion en pénalisant les opinions qui diffèrent de celles des individus qui détiennent le pouvoir.

Restriction portant sur les manifestations

L'article 12 stipule que « *les autorités responsables peuvent interdire par décret toute manifestation susceptible de troubler la sécurité et l'ordre public* ».

L'article 13 de la loi de 1969 interdit « *tout attroupement non armé susceptible de troubler la tranquillité publique* ». Il peut être déduit de cet article que les **rassemblements ou manifestations spontanés sont interdits**, car les rassemblements organisés dans un lieu public induisent souvent une forme de trouble à la « *tranquillité publique* », une notion qui n'est d'ailleurs pas définie dans la loi.

Cette formulation vague peut donner lieu à des interdictions arbitraires ou générales qui ne respectent pas les normes internationales. En effet, les intentions pacifiques des organisateurs et participants à une manifestation devraient être présumées, sauf s'il existe des raisons impérieuses et fondées de penser qu'ils auront recours à la violence ou la promouvoir.

L'interdiction d'un rassemblement est une mesure à n'utiliser qu'en dernier ressort, et les autorités ont le devoir de fournir des arguments convaincants et opportuns lorsqu'elles estiment qu'un rassemblement est « susceptible de troubler la sécurité et l'ordre public ». Cette obligation devrait être établie dans la loi dans le respect du droit international⁹.

De plus, les organisateurs devraient avoir la possibilité d'introduire une procédure rapide d'appel devant un tribunal indépendant et impartial lorsque des restrictions sont imposées, comme l'a souligné le rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association¹⁰.

8 Comme le Conseil des droits de l'Homme, l'organe chargé du suivi de l'application du PIDCP, ou le rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association.

9 2^e Rapport du rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association, Maina Kiai, Conseil des droits de l'Homme, 23^e session, A/HRC/23/39, para. 48.

10 1^{er} Rapport du rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association, A/HRC/20/27 para. 42.

Cependant, en Tunisie, bien qu'il existe en théorie un droit de recours devant les tribunaux administratifs, la procédure n'est bien souvent pas suffisamment rapide pour permettre le maintien de la manifestation ou de la réunion publique si les organisateurs obtiennent gain de cause.

À titre d'exemple, le ministère de l'intérieur a interdit des manifestations le 9 avril 2012 sur l'avenue principale de Tunis, l'avenue Bourguiba. Le tribunal administratif, saisi pour suspendre l'exécution de ladite décision, n'a pu rendre son jugement que le 12 juin 2012, c'est-à-dire après que le ministère a annulé sa décision d'interdire toutes les manifestations sur l'avenue Habib Bourguiba.

Enfin, d'autres mesures restreignent la liberté de réunion, en particulier l'application de l'état d'urgence. En tant que mesure exceptionnelle mettant les libertés publiques entre parenthèses, l'état d'urgence devrait être établi par la loi et adopté par le parlement. Pourtant, en Tunisie il est régi par le décret n° 78-50 de janvier 1978.

La Tunisie vit sous l'état d'urgence depuis le 14 janvier 2011, date à laquelle l'ancien président Ben Ali a été renversé. Les autorités élues démocratiquement après la révolution y font régulièrement appel¹¹.

La proclamation de l'état d'urgence (article 4) donne le pouvoir au gouverneur : « 1) *d'interdire la circulation des personnes [...] dans les zones prévues et ce tant que la sécurité et l'ordre publics l'exigent* ». Le ministère de l'intérieur ou le gouverneur peuvent, selon l'article 7, « *ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature. Peuvent également être interdites les réunions de nature à provoquer ou entretenir le désordre* ».

Les infractions commises sont, selon l'article 9 dudit décret, « *punies d'une peine d'emprisonnement de six mois à deux ans* ». Le pouvoir exécutif définit les infractions et les sanctions, et sous l'état d'urgence, les autorités ne sont pas tenues de justifier les restrictions ou interdictions imposées à l'organisation de réunions. Elles peuvent en outre interdire tous les rassemblements ou manifestations¹², en flagrante violation des principes de nécessité et de proportionnalité prescrits par les normes internationales.

4. Protection

La loi de 1969 ne protège pas expressément le droit de manifestation pacifique. Elle ne protège donc pas clairement les citoyens qui exercent leur droit de réunion contre les attaques de contre-

11 Le président de la République Moncef Marzouki a décidé, après concertation avec le chef de gouvernement Hamadi Jebali et le président de l'Assemblée nationale constituante Mustapha Ben Jaafer, de prolonger l'état d'urgence de trois mois à partir du 3 mars jusqu'au 3 juin 2013, a indiqué la présidence dans un communiqué.

12 Comme exemple récent, l'interdiction générale émise par le ministère de l'intérieur de manifester sur l'avenue Bourguiba de Tunis, le 28 mars 2012.

manifestants ou d'agents provocateurs. L'État est pourtant tenu de protéger les réunions pacifiques et la police doit opérer une distinction entre les individus violents et ceux qui se conduisent pacifiquement lors d'un rassemblement¹³.

En revanche cette loi offre aux forces de police la possibilité d'adopter diverses mesures.

Après avoir procédé à des sommations, la police peut recourir à la force¹⁴, y compris faire usage d'armes à feu contre des manifestants qui refuseraient de se disperser, même si ceux-ci n'ont fait preuve d'aucune violence. L'article 22 autorise les forces de police « *dans le cas où des manifestants tenteraient d'atteindre leur but par la force malgré l'utilisation de tous les moyens possibles (...) pour les disperser* » à tirer « *directement sur eux* ».

Les options offertes par la loi aux forces de police, combinées à l'impunité qui règne depuis trop longtemps, ont souvent donné lieu à un recours excessif à la force, comme l'a notamment souligné le rapport d'une commission indépendante sur la répression contre les manifestants à Siliana en 2013¹⁵.

Conformément au droit international, le recours à la force n'est autorisé que si des mesures moins restrictives ne permettent pas d'atteindre l'objectif légitime recherché¹⁶. Dans le contexte des manifestations, les forces de l'ordre devraient éviter le recours à la force lors de la dispersion des rassemblements illégaux mais pacifiques¹⁷.

L'État se doit de protéger les manifestants pacifiques contre les agents provocateurs et les contre-manifestants violents. Cette responsabilité découle de l'obligation de l'État de faciliter l'exercice du droit de réunion pacifique et d'opérer une distinction entre les individus violents et les manifestants non violents. Dans la pratique néanmoins, les autorités ont récemment failli à cette obligation et des organisations de défense des droits de l'Homme les accusent même de faire appel à des groupes violents (en particulier les « Ligues de défense de la Révolution ») pour réprimer et dissoudre les manifestations et réunions légales de partis politiques reconnus¹⁸.

13 Selon le rapporteur spécial, « *les États ont l'obligation positive de protéger activement les réunions pacifiques [...] Les organisateurs et services d'ordre des manifestations ne devraient pas assumer cette responsabilité* » A/HCR/20/27, para. 33.

14 Articles 15 à 21.

15 Forum Tunisien pour les droits économiques et sociaux, *Les événements de Siliana*, mars 2013.

16 Principes de base des Nations unies sur l'usage de la force et des armes à feu par les forces de l'ordre (adoptés par le 8e Congrès des Nations unies sur la prévention du crime et le traitement des criminels, La Havane, Cuba 1990), para. 12.

17 Ibid, article 13.

18 Par exemple, la réunion du parti Nida Tounès à Jerba le 22/12/2012, qui a été interrompue par une centaine de miliciens des Ligues de protection de la révolution et de militants d'Ennahdha qui ont investi la salle de réunion et jeté des projectiles sur l'assistance ; ou la réunion du parti des Patriotes démocrates qui s'est tenue à Kef le 2 février 2013.

5. Sanctions

La loi de 1969 prévoit de nombreuses sanctions disproportionnées pour les auteurs d'infractions.

Par exemple, *“une déclaration incomplète ou inexacte”* est passible d'une peine d'un an d'emprisonnement, de même que le fait de participer à une manifestation qui n'a pas fait l'objet d'une déclaration ou qui a été interdite (article 26). L'article 29 prévoit une peine d'un mois à un an de prison pour *« tout individu non armé qui, participant à une manifestation armée ou non, ne serait pas parti après la première sommation. La peine sera de six mois à trois ans de prison si l'individu non armé persiste dans sa participation à une manifestation non armée et dont la dispersion aura nécessité l'emploi de la force.... »*

Organiser une réunion interdite, ou *« [mettre] un local à la disposition des organisateurs pour qu'ils puissent y organiser une réunion sans s'assurer qu'une déclaration a été introduite conformément à la loi »* est passible de deux ans de prison (article 24).

Cela fait peser sur les organisateurs de lourdes responsabilités en cas de non-respect de certaines dispositions de la loi, notamment si des *« discours contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs »* sont prononcés par des participants durant la réunion. Ces dispositions constituent une violation de la liberté d'expression et imposent une responsabilité collective pour des actes individuels.

Ces sanctions sont disproportionnées car, selon le rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association, *« lorsque les organisateurs négligent de présenter une notification aux autorités, la réunion ne devrait pas être automatiquement dispersée et les organisateurs ne devraient pas faire l'objet de sanctions pénales ou administratives assorties d'amendes ou de peines d'emprisonnement »*¹⁹.

¹⁹ A/HCR/20/27 Rapport du rapporteur spécial des Nations unies sur le droit de réunion pacifique et d'association, Maina Kiai, para. 29.

1. Inclure le droit à la liberté de réunion dans la nouvelle constitution en cours d'élaboration, ainsi que l'obligation de l'État de protéger et faciliter ce droit ;
2. Lever l'état d'urgence et éviter de recourir à des lois exceptionnelles pour interdire les réunions et manifestations pacifiques ;
3. Réformer la loi n° 69-4 du 24/01/1969 pour la mettre en conformité avec le droit international, en particulier :
4. Supprimer toutes les dispositions permettant aux autorités de limiter ou d'interdire des réunions ou manifestations sur la base de leurs messages, slogans ou banderoles ou sur la suspicion d'atteintes « aux bonnes mœurs » ;
5. Amender les dispositions qui prévoient que le comité organisateur d'une réunion doit garantir l'ordre public et porter la responsabilité des discours et actes de tierces personnes ;
6. Supprimer l'article 6 de la loi qui prévoit qu'un agent des services de sécurité assiste aux réunions publiques avec le pouvoir de les dissoudre ;
7. S'assurer que les autorités administratives chargées de statuer sur la tenue des réunions et manifestations respectent les principes de nécessité et de proportionnalité et ne recourent à des restrictions qu'en dernier ressort ; à cette fin, prévoir des formations pour les fonctionnaires ;
8. S'assurer que les forces de police n'usent de la force que si nécessaire, de manière proportionnée et en dernier ressort. L'usage d'armes à feu contre les manifestants devrait être strictement interdit sauf circonstances absolument exceptionnelles qui devraient être clairement définies dans la loi, et après plusieurs sommations afin de permettre aux participants de se disperser volontairement. Prévoir des formations sur les droits de l'Homme et le maintien de l'ordre pour les forces de police ;
9. Réaffirmer clairement dans la loi et la pratique l'obligation de l'État et des forces de police de protéger les manifestants pacifiques contre les contre-manifestants violents et les agents provocateurs ;
10. Supprimer les dispositions de la loi n° 69-4 qui prévoient des sanctions pénales pour des contraventions mineures à cette même loi ;
11. Inclure dans la loi sur les réunions et manifestations ainsi que dans les instructions de la police le principe de tolérance pour les rassemblements non déclarés (spontanés) mais pacifiques.



"Rassemblement Place Taksim, Istanbul, juin 2013."
par Pierre Terdjman/Agence Cosmos

TURQUIE

Introduction

La Turquie est un pays en constante évolution qui a été directement touché par le Printemps arabe en raison de sa situation géographique et de sa position de pays en transition démocratique situé entre l'Europe et le Moyen-Orient. Elle présente en outre un gouvernement islamique tout en étant un État laïc. La Turquie a ratifié la Convention européenne des droits de l'Homme qui prévoit des obligations très strictes. Elle s'est également engagée il y a plusieurs années dans une procédure chaotique d'adhésion à l'Union européenne.

Bien que le coup d'État du 12 septembre 1980 ait *de facto* limité tous les droits fondamentaux, dont la liberté d'expression, d'association et de réunion, ces droits ont été *de jure* restreints dans le cadre de la constitution entrée en vigueur le 9 novembre 1982. Cette constitution a été amendée à 17 reprises et le dernier amendement en date a été apporté lors du référendum du 12 septembre 2010. La rédaction d'une nouvelle constitution est prévue, mais les discussions semblent dans l'impasse au moment de la rédaction de ce rapport.

Dans le même temps, un processus de paix a été lancé entre le gouvernement et le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) dans le but de mettre un terme à trois décennies de conflits meurtriers et de restrictions des libertés. En effet, depuis les années 1980, les partis au pouvoir se montrent peu disposés à élargir la portée des libertés et des droits fondamentaux et ils justifient leur position en avançant des arguments relevant de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme. Les négociations d'adhésion à l'UE ont permis la modification de centaines de dispositions juridiques, et la protection des droits de l'Homme et de la démocratie s'en est vue renforcée.

Il reste toutefois un long chemin à parcourir en matière de respect des libertés et des droits fondamentaux dans le pays. Des milliers de militants politiques, de défenseurs des droits de l'Homme, de syndicalistes, d'avocats et d'intellectuels sont maintenus en prison en raison de leurs activités pacifiques dans le cadre de la loi anti-terrorisme. Récemment, les manifestations pacifiques de la place Taksim à Istanbul, un mouvement qui s'est rapidement propagé dans le reste du pays, ont été violemment réprimées par les forces de l'ordre et de nombreuses enquêtes judiciaires et administratives ont été ouvertes contre des manifestants pacifiques. Ces événements ont mis en lumière les pratiques autoritaires des pouvoirs turcs, leur recours excessif à la force contre des manifestants pacifiques et leur utilisation du pouvoir judiciaire en représailles contre ceux qui se montraient critiques envers le gouvernement.

Ce rapport examine le cadre juridique et institutionnel régissant la liberté de réunion en Turquie. Il s'agit d'une première étape dans le cheminement permettant de comprendre ce qui se passe dans la pratique et quelles réformes devraient être entreprises afin de mieux promouvoir les droits de l'Homme.

1. Cadre législatif général

La Turquie a ratifié les conventions régionales et internationales qui entérinent la liberté de réunion, telles que la Convention européenne des droits de l'Homme et le Pacte international de l'ONU relatif aux droits civils et politiques. L'article 90 de la constitution reconnaît la primauté des traités internationaux ratifiés sur le droit national. Le droit à la liberté de réunion pacifique est réglementé dans l'article 34 de la constitution comme étant un droit constitutionnel. Il est intitulé « droit d'organiser des rassemblements et des manifestations » : « *Chacun a le droit d'organiser des rassemblements et des manifestations pacifiques et sans armes sans en demander l'autorisation au préalable.* »

La constitution reconnaît le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes (article 10). Il n'existe aucune réglementation contre le droit des femmes à la liberté de réunion.

La **loi relative aux rassemblements et manifestations n° 2911** (ci-après « la Loi », sauf mention contraire) définit les termes suivants à l'article 2 : a) **Rassemblement** : « [...] rassemblements organisés dans le cadre de cette loi dans des espaces ouverts ou fermés par des personnes physiques ou morales sur des enjeux spécifiques, dans le but d'informer la population et d'influencer l'opinion publique » ; b) **Manifestation** : « manifestations (marches) organisées dans le cadre de cette loi par des personnes physiques ou morales sur des enjeux spécifiques, dans le but d'informer la population et d'influencer l'opinion publique ».

Il est important de noter que la constitution protège les « déclarations publiques » en précisant que « *chacun a le droit d'exprimer et de véhiculer ses pensées et opinions, individuellement ou collectivement, par la parole, par écrit, par des moyens visuels ou autres* ». Toutefois, l'article 26 de la constitution précise dans son dernier paragraphe que « *les formes, les conditions et les méthodes utilisées pour exprimer et véhiculer des idées sont réglementées par la loi* ». Outre cet article 26, il n'existe aucune loi ou disposition relative aux rassemblements spontanés ou à l'expression collective ou individuelle d'opinions. En d'autres termes, ces droits sont réglementés par des outils législatifs secondaires qui laissent place à une large interprétation et peuvent être aisément contournés. Si ces droits étaient réglementés par la loi, les citoyens bénéficieraient de plus de garanties.

Il existe plusieurs autres lois qui affectent le droit à la liberté de réunion pacifique : 1) la loi martiale n° 2935, 2) la loi anti-terrorisme n° 3713, 3) la loi sur les services de sécurité privés n° 5188, 4) la loi sur les devoirs et responsabilités de la police n° 2559, 5) la loi sur les associations n° 5253, 6) la loi sur les partis politiques n° 2820, 7) la loi sur les principes fondamentaux des élections et les listes électorales n° 298, 8) la loi sur l'administration provinciale n° 5442, 9) le Code pénal turc n° 5237 (CPT).

En raison du **caractère ambigu et de la large portée de la définition du terrorisme** dans l'article 1 de la loi anti-terrorisme, les opinions exprimées lors des manifestations et des marches peuvent être considérées comme des activités terroristes et non comme l'exercice du droit à la liberté de réunion et d'expression. En outre, conformément aux articles 6 et 7 de cette même loi, les participants à une manifestation peuvent être accusés de terrorisme ou de crimes relevant du terrorisme en raison des slogans qu'ils scandent ou des pancartes qu'ils brandissent. Depuis le 30 novembre 2002, aucune ville ou région n'est régie par la loi martiale. Cependant, la loi martiale a été suspendue et non abolie. La loi martiale n° 2935 pourrait donc toujours conférer un pouvoir important aux autorités qui pourraient alors autoriser ou interdire toute forme de rassemblement.

2. Procédures

En Turquie, la liberté de réunion est réglementée dans le cadre d'un régime de **déclaration**. **Une autorisation est toutefois requise pour tout rassemblement ouvert au public et organisé en plein air.**

L'article 4 de la Loi prévoit des **exceptions** à la procédure de déclaration. Les rassemblements qui ne requièrent pas d'autorisation sont : les réunions organisées à l'intérieur ; les activités scientifiques, sportives, commerciales et économiques ; les journées nationales ou religieuses ; et les activités à caractère traditionnel, telles que les cérémonies de mariage.

L'article 9 de la Loi précise la procédure de déclaration. Un comité organisateur composé d'au moins 7 personnes (âgées de plus de 18 ans) doit être formé. Bien que l'article 34 de la constitution prévoit que « *les formalités, conditions et procédures régissant l'exercice du droit d'organiser des rassemblements et des manifestations sont prescrites par la loi* », la Loi renvoie en réalité vers un décret qui réglemente les conditions d'autorisation (à l'article 10). Les déclarations doivent être envoyées aux gouverneurs des provinces et des districts au moins 48 heures avant le rassemblement.

Comme le mentionne l'article 10, « *un reçu devra être fourni lors de la remise de cette déclaration et mentionner la date et l'heure* ». Si la déclaration n'est pas acceptée par le gouvernorat, le refus est signalé par écrit, une plainte est introduite devant notaire et conformément à ce même article, « *l'heure du dépôt de la plainte est considérée comme l'heure de la déclaration* ».

Les **étrangers** doivent demander l'autorisation du ministère de l'intérieur pour organiser des rassemblements, en « *informant le fonctionnaire le plus gradé du district dans lequel le rassemblement sera organisé au moins 48 heures à l'avance* » (article 3/2).

Il n'existe aucune disposition relative aux **rassemblements spontanés**, les rassemblements non déclarés sont interdits et peuvent donner lieu à des sanctions (voir ci-dessous). Dans la pratique, les rassemblements spontanés sont traités comme des déclarations publiques collectives (autorisées) ou sont dispersés et considérés comme illégaux, selon l'interprétation politique des autorités.

Conformément à l'article 18 de la Loi, les restrictions ou décisions d'interdiction doivent être transmises au comité organisateur au moins 24 heures avant le rassemblement.

3. Restrictions

L'article 34 de la constitution proclame que « *le droit d'organiser des rassemblements et des manifestations ne doit être limité par la loi que pour des raisons de sécurité nationale, de maintien de l'ordre public, de prévention de la commission de crimes, de protection de la santé publique et de la moralité publique ou des droits et libertés d'autrui* ».

Ces restrictions sont conformes à l'article 11/2 de la Convention européenne des droits de l'Homme et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La constitution ne reprend toutefois pas les dispositions des conventions internationales selon lesquelles ces restrictions ne peuvent être imposées qu'en tant que « mesures nécessaires dans une société démocratique »¹. En réalité, la Loi sur les rassemblements prévoit d'importantes restrictions.

L'article 17 de la Loi limite les mesures restrictives à des « *fins légitimes* », mais laisse une grande marge d'appréciation aux autorités administratives et ne précise pas la notion de proportionnalité. En outre, l'administration n'est pas obligée d'expliquer et de justifier les mesures prises en faveur du maintien de l'ordre public et de la sécurité. Elle ne doit pas non plus prouver l'existence d'un danger imminent.

La Loi impose d'importantes restrictions quant aux messages tolérés lors des rassemblements, en flagrante contradiction avec les normes internationales. En effet, l'article 23 sur les sanctions (voir le point 5 ci-dessous) prévoit une peine de prison pour ceux qui brandissent « *des symboles d'organisations illégales, des uniformes avec ces symboles, qui scandent des slogans illégaux, portent des affiches, des images, des signes illégaux, etc.* ». Le concept d'« organisation illégale » peut varier selon les politiques nationales et celui de « slogans illégaux » ou d'« images illégales » est trop large et trop vague pour être accepté dans le cadre du droit international².

1 Voir également Conseil des droits de l'Homme, résolution 15/21, 15e session, 30 septembre 2010, Doc. ONU A/HRC/RES/15/21, OP 4 ; Comité des droits de l'Homme, *Belyazeka vs Biélorussie*, communication n° 1772/2008, 23 mars 2012, para. 11.7 ; Rapport du rapporteur spécial de l'ONU sur le droit de réunion pacifique et d'association, Conseil des droits de l'Homme, 20e session, 21 mai 2012, A/HRC/20/27, para. 16.

2 Pour les limitations fondées sur le contenu et les limites de la critique, voir Cour européenne des droits de l'Homme, *Incal vs Turquie*, jugement du 9 juin 1998, para. 54 ; Second rapport du rapporteur spécial de l'ONU sur le DRPA, Conseil des droits de l'Homme, 23e session, 24 avril 2013, A/HRC/23/39, para. 59 ; OSCE/ODIHR *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2010, Varsovie, 2e édition, section B (notes explicatives), paras. 94-97.

La Loi définit également des **restrictions générales en matière de durée** (article 7 : « *les rassemblements doivent commencer au lever du jour et se terminer une heure avant le coucher du soleil* ») et **de lieu** (article 22/1 : les rassemblements ne peuvent être organisés « *sur des routes principales et dans des parcs, des temples, des bâtiments qui hébergent des services publics et dans un périmètre d'un kilomètre autour de la Grande assemblée nationale turque* ») et les manifestations « *ne peuvent être organisées sur des routes interurbaines* ». L'administration publique locale peut décider unilatéralement du lieu d'un rassemblement avec un grand pouvoir discrétionnaire, dans la mesure où les organisateurs ne prennent pas part à cette décision (article 6 de la Loi). Elle peut également décider d'imposer des interdictions de rassemblement à certains endroits. À titre d'exemple, en avril 2013, le gouvernorat d'Istanbul a interdit les rassemblements sur la place Taksim, afin d'empêcher l'organisation de manifestations à l'occasion du premier mai en ce lieu hautement symbolique.

Les étrangers doivent respecter certaines restrictions en matière d'organisation et de participation à des rassemblements (voir ci-dessus) et ils doivent demander l'autorisation du ministère de l'intérieur et des autorités du district.

Les restrictions basées sur l'appartenance à l'un des groupes susmentionnés sont clairement définies par la Loi, mais les restrictions sur l'heure et le lieu des rassemblements sont laissées à la discrétion des autorités administratives (gouverneurs de province ou de district).

Enfin, **les restrictions ou les interdictions peuvent faire l'objet d'un recours devant un tribunal administratif** et les autorités judiciaires doivent évaluer la situation en 24 heures. Le système judiciaire n'est toutefois pas suffisamment rapide pour traiter les recours de manière efficace et ainsi permettre aux rassemblements d'avoir lieu à la date prévue.

4. Protection

Obligation positive de l'État de protéger les rassemblements pacifiques

L'article 34 de la constitution, ainsi que la Loi, définissent la liberté de réunion comme un droit et l'article 29 de la Loi précise que celui qui limite ce droit sera condamné. Cependant, la Loi se concentre surtout sur les restrictions et les obligations de protection de l'État n'y sont pas clairement définies.

Le comité organisateur peut être chargé de maintenir le calme et l'ordre lors du rassemblement, et il doit aider les forces de l'ordre à identifier les crimes commis et les individus coupables de ceux-ci. La responsabilité de la protection du rassemblement est donc transférée de l'État aux organisateurs, ce qui est contraire aux normes internationales et aux obligations constitutionnelles de l'État de protéger les citoyens et de faciliter la liberté de réunion.

Recours à la force

Il existe plusieurs lois et circulaires de police pertinentes en matière de recours à la force lors des manifestations. La loi générale n° 3201 relative aux questions de sécurité et la loi plus spécifique n° 2559 (1934) sur les attributions et obligations de la police, amendée par la loi n° 5681 de 2007, en font partie.

Cette dernière permet l'utilisation d'armes contre un groupe qui « *résisterait à la police ou l'empêcherait d'exercer sa mission* ».

L'article 24 de la loi sur les rassemblements et les manifestations prévoit qu'un avertissement soit donné et que la force soit utilisée dans le cas où les participants ne se disperseraient pas à la suite de cet avertissement.

Les principes de proportionnalité et de progression dans le recours à la force sont repris dans une ordonnance sur les forces d'intervention rapide (Polis Çevik Kuvvet Yönetmeliği) datant du 30 décembre 1982. Elle fixe des procédures strictes sur la dispersion des manifestants, telles que l'obligation de donner trois avertissements, la rédaction d'un rapport prouvant que les avertissements ont été entendus du point le plus éloigné dans la foule et le recours progressif à la force physique, à la force matérielle et aux armes.

Une circulaire a été publiée le 15 février 2008 pour réglementer les conditions d'utilisation du gaz lacrymogène. Elle impose également des conditions strictes à son utilisation, telles que la présence de personnel médical, des avertissements, une utilisation progressive et proportionnée, des sorties prévues pour que la foule puisse se disperser, l'interdiction de cibler directement les individus dans tous les cas et l'interdiction d'utiliser le gaz contre des personnes qui ont cessé de résister ou de se montrer agressives.

Toutefois, en raison des dispositions vagues de la loi sur les questions relatives à la sécurité, les membres des forces de l'ordre disposent d'une très grande marge de manœuvre en cas de dispersion forcée d'un rassemblement. De nombreux jugements de la Cour européenne des droits de l'Homme ont mis en lumière des violations des dispositions en vigueur et ont recommandé que la loi réglemente de manière plus stricte le recours à la force et n'accorde pas le pouvoir arbitraire de décision aux agents des forces de l'ordre³.

³ *Abdullah Yasa et al. vs Turquie ; Oya Ataman vs Turquie ; Ali Güneş vs Turquie ; DISK et KESK vs Turquie.*

Responsabilité et recours

Il est possible d'introduire une plainte officielle auprès des tribunaux administratifs dans le cas où l'État ne respecterait pas son obligation de protection. Il est toutefois difficile de déterminer si ces recours sont aussi efficaces que le prévoit l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme⁴. En effet, selon les statistiques de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), entre 1995 et 2011, 87,5 % des jugements rendus par la CEDH sur la Turquie ont révélé une violation des dispositions en vigueur, des décisions que n'ont pas rendues les tribunaux turcs.

Les membres des forces de l'ordre doivent théoriquement être tenus pour responsables des recours excessifs à la force et des violations des droits de l'Homme. Cependant, conformément à l'article 129 de la constitution, toute enquête menée sur des fonctionnaires doit faire l'objet d'une autorisation. La loi n° 4483 sur les poursuites intentées contre des fonctionnaires et d'autres agents publics confirme ce système d'autorisation⁵.

En 2012, une institution nationale du Médiateur a été créée et peut depuis recevoir les plaintes des citoyens contre des fonctionnaires. Son indépendance et son efficacité en matière de recours doivent encore être démontrées dans la pratique.

Depuis 2012, il est également possible d'introduire des plaintes individuelles auprès de la Cour constitutionnelle. Les citoyens peuvent s'adresser à la Cour constitutionnelle s'ils ont déjà utilisé tous les autres mécanismes sans succès. Bien qu'il s'agisse sans doute d'une avancée positive, l'indépendance de cette cour n'ayant pas encore été prouvée, il se pourrait que cette option ne constitue qu'une étape nationale supplémentaire permettant de repousser un éventuel recours à la Cour européenne des droits de l'Homme.

Enfin, un projet de loi actuellement en débat vise à transférer directement les plaintes individuelles déposées contre des officiers de police aux inspecteurs du ministère de l'intérieur, ce qui porterait atteinte au principe du recours à un tribunal indépendant et impartial.

4 « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. » http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf.

5 Voir par exemple le cas du meurtre de Hrant Dink et l'enquête qui a été menée. 40 procès contre des fonctionnaires (militaires et agents de police) ont été entravés par des procédures d'autorisation. CEDH, décision rendue dans l'affaire *Dink vs Turquie* (requête n° 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 et 7124/09), 14 septembre 2010.

5. Sanctions

L'article 23 de la Loi prévoit de nombreux cas dans lesquels des sanctions peuvent être appliquées : a) **organiser un rassemblement sans déclaration**, ou l'organiser avant ou après la date et l'heure notifiées ; b) le port d'armes à feu de toutes sortes, d'explosifs, d'outils coupants et perforants, le fait de transporter des pierres, de brandir des bâtons, de transporter du poison, du matériel de diffusion de gaz, de porter les symboles d'organisations illégales, des uniformes avec ces symboles, de couvrir son visage pour empêcher toute identification, **de scander des slogans illégaux**, de **brandir des affiches ou des images illégales**, etc. ; c) organiser un rassemblement en dehors des heures prévues à l'article 7 ou ; d) en dehors des endroits mentionnés dans les articles 6 et 10 [à savoir les endroits définis par l'administration] ; e) la non-conformité aux méthodes et conditions précisées à l'article 20 et aux interdictions et mesures précisées à l'article 22 [voir le paragraphe relatif à cet article] ; f) **déroger à l'objet** du rassemblement, transgresser les règles et les limites relatives aux rassemblements qui ne requièrent pas d'autorisation conformément à l'article 4 ; g) organiser des rassemblements dont le but est de commettre un crime défini par la loi ; h) ne pas respecter l'objectif de la manifestation tel que prévu dans la déclaration ; i) organiser un rassemblement avant la fin de la période de report ou d'interdiction ; j) poursuivre un rassemblement après que le commissariat du gouvernement y a mis un terme ; k) organiser des rassemblements qui ne sont pas conformes au paragraphe 2 de l'article 3 (sur les étrangers).

L'article 28 de la Loi prévoit plusieurs sanctions, telles que : a) de 18 mois à 3 ans d'emprisonnement pour ceux qui organisent et dirigent des rassemblements illégaux ; b) jusqu'à 12 mois d'emprisonnement pour ceux qui ne répondent pas aux exigences nécessaires mais organisent tout de même un rassemblement et pour les membres du comité organisateur qui ne remplissent pas les conditions nécessaires (capacité juridique et être âgé d'au moins 18 ans) ; c) de 6 mois à 2 ans d'emprisonnement pour les membres du comité organisateur qui n'étaient pas présents lors du rassemblement et n'ont pas rempli leurs devoirs ; d) de 2 à 5 ans d'emprisonnement pour les individus qui auraient recours à la violence contre les forces de l'ordre et les membres du commissariat du gouvernement.

Les participants doivent répondre de leurs actes individuellement, mais les organisateurs, en tant que comité, doivent assumer une responsabilité collective, conformément à l'article 28. Les organisateurs sont sujets à une responsabilité civile spéciale (paiement des services de nettoyage, de la sécurité, etc.) et à une responsabilité pénale (en cas d'actes de violence, de dégâts matériels, etc.)

Ces sanctions sévères et la responsabilité supplémentaire que doivent assumer les organisateurs ont un puissant effet dissuasif sur ceux souhaitant exercer leur droit à la liberté de réunion et peuvent être considérées comme une limitation de ce droit.

Les sanctions sont détaillées dans la Loi et reprises ci-dessus, mais les lois en général (et plus particulièrement la loi n° 2911) présentent des problèmes de transparence, de prévisibilité, de clarté et de respect des principes de l'État de droit.

Les **tribunaux pénaux** de première instance examinent le cas des individus accusés d'avoir enfreint la loi, tandis que les tribunaux administratifs examinent les pratiques des gouvernorats (provinces et districts) en matière d'application des lois.

Il est possible d'introduire un recours judiciaire contre les verdicts rendus par les tribunaux de premier degré : auprès du Conseil d'État pour faire appel des verdicts des tribunaux administratifs et auprès de la Cour suprême d'appel pour les tribunaux pénaux.

Les tribunaux turcs font cependant l'objet de sérieuses inquiétudes quant à leur indépendance et leur impartialité, notamment en ce qui concerne le droit à un procès équitable et transparent, le droit à l'accès au dossier et aux chefs d'inculpation et le droit l'égalité des moyens mis à disposition pour l'accusation et la défense.

Recommandations

1. La liberté de réunion ne devrait être considérée que dans le cadre législatif. Le décret du ministère de l'intérieur devrait être abrogé.
2. L'article 3 de la Loi devrait être reformulé et souligner que le droit d'organiser des rassemblements et des manifestations est un droit universel devant s'appliquer sans discrimination ou restriction ; l'article 6 devrait être amendé, afin que les rassemblements et les manifestations puissent être organisés partout et d'abolir les limites de temps ;
3. L'article 9 devrait garantir que les individus et les organisations de toutes sortes puissent organiser des rassemblements et qu'ils ne doivent pas pour cela former un « comité organisateur » ;
4. Les procédures de déclaration devraient être raccourcies, idéalement à un délai de 24 heures avant le rassemblement ou la manifestation prévu ;
5. Les gouverneurs de province ou de district devraient accepter toutes les déclarations et appliquer des restrictions dans des circonstances spécifiques, uniquement lorsqu'il existe des éléments de preuve relatifs à un risque imminent pour l'ordre public et la sécurité de la population. Ces limitations et l'obligation des autorités de prouver l'existence de ce risque avant de restreindre la liberté de réunion devraient être clairement définies par la loi. Les décisions portant sur des restrictions (report, déplacement) ou des interdictions devraient être justifiées et notifiées par écrit ;
6. Les manifestations spontanées ne devraient pas être considérées comme illégales et devraient être tolérées tant qu'elles restent pacifiques ;
7. Un mécanisme efficace de recours contre toute décision d'interdiction ou contre l'imposition de restrictions devrait être garanti via la mise en place d'un mécanisme spécifique et accéléré au sein des tribunaux administratifs ;
8. Le recours à la force devrait être réglementé de manière plus stricte, conformément aux recommandations de la Cour européenne des droits de l'Homme, et la marge de manœuvre des agents des forces de l'ordre lors du contrôle des rassemblements devrait être réduite ;
9. Un mécanisme indépendant de dépôt de plainte contre les agents de police devrait être mis en place pour garantir un recours efficace aux individus victimes d'un usage excessif de la force et de violations des droits de l'Homme ;
10. Les sanctions prévues par la loi devraient être adoucies. En particulier, les sanctions pénales et les peines de prison devraient être supprimées, la responsabilité pénale des organisateurs en cas de perturbation de l'ordre public et de dégâts potentiels devrait être annulée et leur responsabilité civile en matière de nettoyage et de sécurité devrait être limitée, afin de promouvoir la liberté de réunion.



"Mouvement altermondialiste à l'occasion du sommet du FMI,
Prague, République Tchèque, 26 septembre 2000"
par Mat Jacob/Tendance Floue

L'UNION EUROPÉENNE

Introduction

Cette introduction sur la liberté de réunion dans l'Union européenne a pour objectif de mettre en exergue les problèmes qui sont apparus en Europe et qui correspondent aux défis auxquels sont confrontés les pays de la région euro-méditerranéenne aujourd'hui. Ces défis seront abordés dans les chapitres suivants de ce rapport. Il n'est pas possible ici d'analyser en détail le cadre juridique de chacun des 28 États membres de l'Union européenne (UE) et l'objet de ce rapport n'est aucunement de fournir un compte-rendu exhaustif des lois (ou de leur interprétation) dans chacun des pays de l'UE (une analyse plus détaillée du cadre juridique de la liberté de réunion en Espagne et au Royaume-Uni sera toutefois proposée à la suite de cette introduction).

En sélectionnant de récents exemples issus de divers pays européens (à la fois de bonnes et de mauvaises pratiques), ce chapitre illustre l'éventail des mesures juridiques employées pour protéger ou limiter la liberté de réunion. Il convient de rappeler que de nombreux États européens ont dû relever les mêmes défis que plusieurs pays méditerranéens aujourd'hui en matière de transition politique. Les mouvements de protestation et les manifestations ont également joué un rôle critique et déterminant dans ces transitions européennes. La protection et la facilitation du droit de réunion pacifique en Europe ont toutefois sans doute été encore plus vitales pour l'émergence, au fil du temps, d'une sphère publique plus inclusive et pluraliste. Si certains mouvements de protestation ont inévitablement fait la Une plus que d'autres¹, c'est la mesure dans laquelle le cadre juridique des pays facilite les petites manifestations au jour le jour qui détermine l'état de la démocratie dans ces pays. Pourtant, au sein de l'UE, le droit de réunion pacifique est trop souvent considéré comme une menace à la stabilité politique, et non comme la force vive de cette dernière. Les dirigeants voient ce droit comme un désagrément à contrôler et gérer, plutôt que comme une liberté fondamentale à protéger et faciliter².

À bien des égards, les pratiques qui visent à empêcher ou à entraver d'une autre manière le droit de réunion sont très similaires dans les pays d'Europe occidentale, centrale, orientale et dans la région euro-méditerranéenne.

1 Les manifestations organisées à Paris (entre le 24 mars et le 27 mai 2013) sur la légalisation du mariage homosexuel ; les manifestations de Stockholm (du 20 au 24 mai 2013) sur les politiques d'immigration et la mort d'un Portugais abattu par la police ; et les manifestations anti-corruption en Bulgarie qui ont débuté en février 2013 constituent des exemples récents. Des mobilisations organisées dans le cadre des mouvements Occupy et Blockupy ; des manifestations à l'occasion du premier mai et d'autres protestations contre l'austérité ; des manifestations de l'extrême droite et de la gauche radicale (et les contre-manifestations) ; et des rassemblements organisés lors de sommets internationaux ont eu lieu de manière plus générale en Europe et ailleurs.

2 Voir par exemple, Note explicative, APCE Doc.13258, *Manifestations et menaces pour la liberté de réunion, la liberté des médias et la liberté d'expression*, rédigée par le rapporteur (M. Arcadio Diaz Tejera, Espagne), para. 3. Disponible à l'adresse : http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefDocDetails_F.asp?FileID=19955

Vue d'ensemble de la liberté de réunion dans l'Union européenne

1. Cadre législatif général

Tous les États membres de l'UE ont ratifié la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). L'Union européenne en tant qu'institution est elle aussi sur le point d'adhérer à la CEDH. Ces obligations conventionnelles (telles que décrites au chapitre 1) constituent la principale référence pour évaluer le niveau de protection du droit de réunion pacifique.

Dans la plupart des États membres de l'Union européenne, la liberté de réunion pacifique est un droit protégé par la constitution. Ces dispositions constitutionnelles soulignent souvent que seule la liberté de réunion *pacifique* est protégée (en précisant que ce droit doit s'exercer « sans armes »). Afin de limiter les interférences du gouvernement, certaines constitutions interdisent expressément toute exigence d'autorisation préalable³, voire toute déclaration préalable⁴, pour les rassemblements organisés à l'intérieur d'un bâtiment. Dans certaines constitutions, l'autorisation préalable est même interdite pour les rassemblements en plein air (bien qu'il soit toujours possible de mettre en place un système de déclaration pour ce type d'événements).⁵ Dans d'autres juridictions, la constitution ne prévoit une procédure de déclaration que pour les rassemblements organisés à certains endroits (dans les lieux où le trafic est plus important par exemple)⁶.

En outre, si bon nombre de constitutions ne font toujours référence qu'au droit de réunion des « citoyens », ces dispositions doivent être interprétées comme s'appliquant à tous les individus en vertu des obligations internationales des États dans le domaine des droits de l'Homme⁷. Un amendement à la constitution italienne a récemment été proposé. Ce dernier modifierait la formulation de l'article 17 en remplaçant le terme « citoyens » par « tout le monde » « [...] a le droit de se rassembler de manière pacifique et sans armes »⁸.

Plusieurs dispositions constitutionnelles chargent par ailleurs les instances parlementaires de légiférer quant aux procédures, règles et limites applicables à certains types de rassemblements (de nouveau, surtout pour les rassemblements organisés en plein air)⁹. La plupart des États

3 Par ex. : article 26 de la constitution belge ; article 43(3) de la constitution bulgare.

4 Par ex. : article 8 de la loi fondamentale allemande.

5 Par ex. : article 79 de la loi constitutionnelle danoise (1953) ; article 45(1) de la constitution portugaise ; article 28(2) de la constitution slovaque ; article 21(1) de la constitution espagnole.

6 Par ex. : article 21(2) de la constitution espagnole : « *En cas de réunions organisées dans des lieux de transit et de manifestations, les autorités doivent être averties au préalable.* »

7 À cet égard, le Comité des droits de l'Homme de l'ONU, dans l'observation générale 15 (« Situation des étrangers au regard du Pacte ») a déclaré que les étrangers devaient également « bénéficier du droit de réunion pacifique ». Disponible à l'adresse : <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/french/f-HRC-comment15.htm>.

8 Voir, <http://www.camera.it/leg17/126?tab=2&leg=17&idDocumento=560&sede=&tipo>.

9 Par ex. : article 12 de la constitution autrichienne ; article 43(2) de la constitution bulgare ; article 9(2) de la constitution néerlandaise ; article 57 de la constitution polonaise ; article 28(2) de la constitution slovaque. Voir aussi article 40(6)(ii) de la constitution irlandaise (citée ci-dessous).

membres de l'UE ont promulgué des lois spécifiques sur la liberté de réunion. Parmi les 28 États membres, seule l'Irlande ne dispose pas d'une telle loi (même si la constitution prévoit expressément l'adoption éventuelle d'un cadre législatif en la matière). L'inexistence d'une loi spécifique à ce sujet en Irlande ne signifie cependant pas que les autorités irlandaises ne sont pas en mesure de réglementer les rassemblements¹⁰.

Une législation bien conçue peut offrir une protection renforcée à ceux qui souhaitent se rassembler de façon pacifique en limitant le pouvoir discrétionnaire des autorités, en définissant des garanties essentielles (notamment la protection des manifestations spontanées ou des procédures de recours accélérés) et en clarifiant les procédures à suivre. Bien sûr, bon nombre de lois bien rédigées sont affaiblies par la manière dont elles sont appliquées et de nombreux pays européens comptent toujours des dispositions mal conçues qui vont à l'encontre des normes internationales des droits de l'Homme (en imposant par exemple de lourdes responsabilités bureaucratiques aux organisateurs de rassemblements, en interdisant systématiquement les rassemblements dans certains endroits, en prévoyant des sanctions excessives ou en conférant un pouvoir discrétionnaire important aux fonctionnaires nationaux ou municipaux).

Il convient de noter la récente décision de la Cour européenne des droits de l'Homme dans l'affaire *Vyerentsov vs Ukraine* (2013)¹¹. Le requérant avait été accusé d'organiser une réunion sans la permission du Conseil municipal. Si l'article 39 de la constitution ukrainienne prévoit que le droit de réunion ne peut être exercé que si les citoyens « *avertissent les autorités [...] à l'avance* », il n'existe aucune loi relative aux rassemblements ou à une procédure de déclaration préalable en Ukraine. La Cour de Strasbourg a estimé que l'absence d'une telle loi impliquait que la réglementation des rassemblements en Ukraine ne présentait pas le degré requis de « prévisibilité » pour être « prescrite par la loi ». La Cour a souligné que cette lacune législative avait entraîné un « *problème structurel* » qui nécessitait sans délai la mise en œuvre de réformes spécifiques pour protéger « *un droit aussi fondamental que la liberté de réunion pacifique* »¹². **Le jugement rendu par cette Cour est particulièrement pertinent pour les pays en pleine transition politique**¹³.

Il convient également de noter que les réformes des lois relatives à la liberté de réunion dans les pays de l'UE n'ont pas toujours été progressistes ou conformes aux droits de l'Homme. À titre d'exemple, dans le cadre d'une décision de justice rendue en 2011, la Cour constitutionnelle croate

10 Voir par exemple le point 21 du Criminal Justice (Public Order) Act de 1994. Disponible à l'adresse : <http://www.irishstatutebook.ie/1994/en/act/pub/0002/sec0021.html#sec21>.

11 Requête n° 20372/11, jugement du 13 avril 2013. Si l'Ukraine n'est pas membre de l'UE, elle est toutefois membre du Conseil de l'Europe et a ratifié la CEDH.

12 Para. 95 relatif aux obligations de l'Ukraine en vertu de l'article 46 de la CEDH. Voir aussi *İzci vs Turquie* (requête n° 42606/05, jugement du 23 juillet 2013) concernant le fait que la Turquie omet « systématiquement » d'enquêter sur l'usage de la force par les officiers des forces de l'ordre lors des manifestations.

13 Para. 55. Voir aussi, Comité des droits de l'Homme de l'ONU, « Concluding observations on the seventh periodic report of Ukraine », adoptées par le Comité lors de sa 108e session (8-26 juillet 2013), au para. 21.

a déclaré inconstitutionnels une série d'amendements à la loi sur *les rassemblements publics* promulguée en 2005¹⁴. En 2012, des ONG polonaises¹⁵, ainsi que le panel d'experts de l'OSCE et le rapporteur spécial de l'ONU sur le droit de réunion pacifique et d'association, ont fait part de leurs inquiétudes quant aux amendements proposés à la *loi sur les rassemblements* en Pologne¹⁶. Des amendements ultérieurs à cette loi ont été contestés devant le tribunal constitutionnel par le Défenseur des Droits, le syndicat Solidarité et le parti Droit et justice. Au moment de la rédaction de ce rapport, le jugement demeure toutefois en attente.

Ces exemples soulignent la responsabilité des parlementaires qui doivent s'assurer que les lois relatives à la liberté de réunion ont pour but de faciliter et non d'entraver l'exercice de ce droit. Lors de la rédaction d'amendements aux lois relatives aux rassemblements, des consultations publiques devraient être organisées et les organisations de la société civile impliquées. Toute révision doit s'appuyer sur les normes internationales relatives aux droits de l'Homme.

Outre les lois régissant la liberté de réunion, d'autres dispositions juridiques peuvent se révéler pertinentes (au sein du Code pénal et du Code des infractions administratives, les lois relatives au trafic routier, les lois générales relatives à l'ordre public, les lois promulguées pour lutter contre les extrémismes et/ou le terrorisme, les lois relatives à l'organisation des élections, les réglementations en matière de pollution sonore et les lois régissant les forces de police, par exemple).

La législation spécifique relative à la liberté de réunion comprend souvent (au minimum) :

- ▶ **La définition des différentes catégories de rassemblements**, surtout dans le but de déterminer :
 - (a) quels types d'événements doivent faire l'objet d'une déclaration préalable ou doivent être autorisés par les autorités ;
 - (b) quels types d'événements les autorités concernées peuvent limiter (ces événements peuvent aussi devoir faire l'objet d'une déclaration préalable, mais pas nécessairement)¹⁷ ;
- ▶ **La procédure de déclaration/d'autorisation préalable et les délais prévus** (voir « Procédure » ci-dessous) ;
- ▶ **Les motifs permettant d'imposer des restrictions et/ou des interdictions** (voir « Restrictions » ci-dessous) ; et

14 Jugement de la Cour constitutionnelle croate du 6 juillet 2011, U-I-295/2006, U-I-4516/2007, disponible à l'adresse : <http://www.codices.coe.int> (CRO-2011-2-007). Voir « Restrictions » ci-dessous.

15 Voir le bulletin d'information de la Polish Helsinki Foundation for Human Rights (30/2012) 18-25 juillet 2012.

16 Voir aussi Rapport de l'OSCE/BIDDH : *Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States* (mai 2011-juin 2012), p. 45, para. 113, disponible à l'adresse : <http://www.osce.org/odihr/97055>.

17 Voir par exemple, *Parades Commission has "no role" in majority of union flag protests*, BBC News, 26 février 2013. Disponible à l'adresse : <http://www.bbc.co.uk/news/uk-northern-ireland-21581901>.

► **les sanctions qui peuvent être imposées pour les infractions aux dispositions de la loi** (voir « Sanctions » ci-dessous).

Dans les définitions légales, il est important de distinguer les rassemblements des autres formes d'activités d'expression et des réunions qui ne visent pas à exprimer une opinion. Qualifier une réunion de « rassemblement » peut l'assujettir à certaines exigences (comme une déclaration préalable), mais également lui conférer une protection constitutionnelle renforcée. Ne pas qualifier un événement de « rassemblement » implique que les organisateurs ne sont pas sujets aux responsabilités inhérentes à l'organisation de « rassemblements »¹⁸, mais à moins que l'événement ne concerne l'exercice d'autres droits de l'Homme (tels que la liberté d'expression), il se peut qu'il ne soit pas protégé par la constitution¹⁹. **La législation nationale devrait par conséquent définir les rassemblements, afin de tracer une frontière aussi claire que possible entre les réunions qui ne requièrent aucune réglementation (mais qui doivent être protégées par la constitution) et celles dont la facilitation pourrait être renforcée grâce à un cadre réglementaire minimal.**

2. Restrictions

Les preuves nécessaires pour imposer des restrictions en matière de rassemblement

La Cour européenne des droits de l'Homme a souligné que les motifs pouvant permettre de limiter la liberté de réunion devaient être « *pertinents et suffisants* »²⁰. Un « *risque hypothétique de désordre public* » ne constitue dès lors pas un motif légitime pour imposer des restrictions à la liberté de réunion pacifique²¹. Comme illustré ci-dessous, plusieurs cours constitutionnelles européennes ont aussi souligné que des restrictions purement conservatoires ou des restrictions systématiques ne pouvaient être justifiées à moins que des preuves irréfutables ne soient apportées quant aux mauvaises intentions de l'organisateur et/ou des participants d'un rassemblement.

Les motifs autorisant l'imposition de restrictions en matière de rassemblement

Les motifs de restriction définis dans la législation des pays de l'UE reflètent généralement les « *mesures nécessaires* » reprises à l'article 11(2) de la CEDH (sécurité nationale, sûreté publique, défense de l'ordre et prévention du crime, protection de la santé ou de la morale, protection des

18 Par exemple, la Cour européenne des droits de l'Homme, dans l'affaire *Tatár et Fáber vs Hongrie* (requêtes n° 26005/08 et 26160/08, jugement du 12 juin 2012), a décidé que le gouvernement hongrois avait tort quant au fait que deux individus ayant accroché du linge sale à l'extérieur du bâtiment du parlement hongrois dans le cadre d'une action de protestation symbolique avaient participé à un « rassemblement » nécessitant une déclaration préalable. La Cour a estimé (para. 38) que « *le simple fait qu'une expression d'opinion soit faite dans un espace public n'implique pas nécessairement la transformation de cet événement en un rassemblement* » et a déclaré qu'il s'agissait d'une violation du droit à la liberté d'expression des requérants (article 10 de la CEDH).

19 Par exemple, la Cour constitutionnelle fédérale allemande a décidé que la « *Love Parade* » de Berlin n'était ni un rassemblement, ni une activité d'expression : la liberté de réunion « *ne couvre pas les célébrations populaires et les événements de divertissement* » ou « *les fêtes publiques de masse dont le seul but est l'amusement* ». Voir BVerfG, 1 BvQ 28/01 du 12.7.2001. Résumé (en anglais) disponible à l'adresse : http://www.bverfg.de/entscheidungen/qk20010712_1bvq002801en.html.

20 Par ex. : *Makhmoudov vs Russie* (requête n° 35082/04, jugement du 26 juillet 2007, para. 65).

21 *Disk et Kesk vs Turquie* (requête n° 38676/08, jugement du 27 novembre 2012), opinion concordante du juge Sajó.

droits et libertés d'autrui). Dans certains pays de l'UE, la législation prévoit toutefois des raisons supplémentaires d'imposer des restrictions ou accorde une prééminence induite à certains autres intérêts (comme la fluidité du trafic, la non-perturbation du travail des institutions de l'État ou l'intégrité des processus électoraux).

Les exemples suivants mettent en exergue certains des arguments les plus fréquents (et problématiques) utilisés pour justifier des restrictions à la liberté de réunion :

► **Restrictions visant à éviter une perturbation éventuelle du trafic.** La perturbation du trafic est souvent avancée comme motif suffisant pour limiter les rassemblements dans les pays de l'UE. À titre d'exemple, la Cour constitutionnelle autrichienne a souligné qu'un rassemblement organisé de manière spontanée avait eu un impact minimal sur les automobilistes qui n'avaient dû attendre qu'un bref moment et sur les piétons qui avaient pu passer de l'autre côté de la rue²². La Cour constitutionnelle tchèque a elle aussi affirmé que les autorités, qui avaient avancé qu'un rassemblement perturberait gravement la fluidité du trafic, n'étaient pas parvenues à étayer cette affirmation²³. La Cour constitutionnelle espagnole a quant à elle souligné que « *dans une société démocratique, l'espace urbain est une zone de trafic, mais également un espace de participation* »²⁴.

► **Restrictions visant à assurer le fonctionnement sans perturbation du parlement ou des autres institutions de l'État.** Ces dispositions sont sujettes à des abus, non seulement parce que la notion de « perturbation » n'est pas définie, mais aussi parce que les parlementaires et les autres fonctionnaires sont bien souvent la cible de ces rassemblements. Les rassemblements organisés à proximité de ces bâtiments devraient donc être facilités de sorte à être visibles et audibles pour ces fonctionnaires de ces institutions. La Cour constitutionnelle croate, pour ne citer qu'un exemple, a rendu une décision en ce sens²⁵.

► **Interdictions systématiques d'organiser des rassemblements à certains moments/ en certains endroits** (comme à proximité du palais présidentiel, des bases militaires, des hôpitaux, des écoles, des prisons, des pôles de transport, des monuments commémoratifs, des tribunaux, etc.)²⁶. Si dans certains cas, il peut y avoir des raisons légitimes d'imposer des restrictions à un rassemblement particulier, l'interdiction systématique de certains rassemblements dans la loi exclut toute évaluation au cas par cas. Les tribunaux ont toutefois

22 Voir requête n° 19528, B877/10, 06.10.2011, disponible à l'adresse :

http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_09888994_10B00877_00.

23 La Cour constitutionnelle tchèque, 1 As 30/2009 – 70, jugement du 15 avril 2009, souligne également que la responsabilité d'apporter les preuves nécessaires revient aux autorités concernées.

24 Cour constitutionnelle espagnole, jugement STC 193/2011 du 12 décembre 2011.

25 Voir jugement de la Cour constitutionnelle croate du 6 juillet 2011, U-I-295/2006, U-I-4516/2007, disponible à l'adresse: <http://www.codices.coe.int> (CRO-2011-2-007), et voir para. 30.1.

26 Par ex. : article 5 et article 7(2) de la loi bulgare sur les rassemblements, les réunions et les manifestations de 1990 (amendée en 1998) ; article 6 de la loi slovène sur les rassemblements publics de 2002. Voir aussi le chapitre sur le Royaume-Uni pour plus d'informations sur les restrictions imposées sur le Parliament Square.

soutenu ces restrictions à quelques reprises lorsque l'intérêt public est clairement en danger (en matière de sécurité nationale par exemple)²⁷.

► **Restrictions en période d'élections.** La Cour constitutionnelle espagnole a décidé que les restrictions imposées en période d'élections, prétendument dans le but de protéger l'intégrité du processus électoral, ne pouvaient se justifier que pour les rassemblements dont l'objectif principal est d'enranger des voix. La Cour a précisé qu'une autre décision aurait donné lieu à la conclusion « *absurde* » que toutes les manifestations (et donc l'expression de tout message pouvant indirectement ou de façon subliminale influencer le choix des électeurs) devraient être interdites lors des campagnes électorales²⁸.

► **Restrictions fondées sur l'objet d'un rassemblement ou sur l'opposition de la population.** La Cour constitutionnelle autrichienne a noté que la « *simple désapprobation* » d'un rassemblement ou « *des plaintes et des inquiétudes exprimées par des passants* » ne pouvaient en soi justifier une limitation de la liberté de réunion, dans la mesure où les intérêts du pluralisme s'en verraient minés et où une telle décision « *ouvrirait la porte à la dictature de la majorité sur la minorité* »²⁹. Voir aussi plus récemment la décision de la Cour suprême administrative lituanienne qui a annulé l'interdiction de la Baltic Pride par la municipalité de Vilnius en juillet 2013³⁰. Il est aussi intéressant de noter que la Cour constitutionnelle tchèque a affirmé que le fait qu'une personne puisse avoir appartenu à un groupe « *extrémiste* » ou avoir exprimé des opinions « *extrémistes* » par le passé ne justifiait pas l'imposition de restrictions à un rassemblement qu'il/ou elle organiserait³¹. La Cour a expliqué qu'il « *ne peut être exclu a priori qu'ils aient l'intention d'exercer leurs droits dans les limites de la légalité* »³².

► **Restrictions relatives aux occupations et aux rassemblements organisés au sein de propriétés privées.** Au vu de la privatisation croissante de l'espace public dans bon nombre de villes européennes et dans la mesure où de nombreux groupes souhaitent protester contre les pratiques d'entreprises ou de sociétés, les questions relatives aux manifestations organisées au sein de propriétés privées gagnent en importance. Les tribunaux européens confrontés à ce problème ont souvent décidé que la liberté de réunion pacifique ne protégeait pas les occupations indéfinies de propriétés publiques ou privées. Deux aspects sont à prendre en compte : la *durée*

27 Par ex. : la Cour constitutionnelle croate a accepté que la protection renforcée des présidents ou des chefs d'États ou de gouvernements étrangers relevait des objectifs de la « *sécurité nationale* » (interprétée de manière restrictive) et de « *la prévention et la lutte contre le terrorisme* », ce qui justifiait cette restriction. Jugement de la Cour constitutionnelle croate du 6 juillet 2011, U-I-295/2006, U-I-4516/2007, disponible à l'adresse : <http://www.codices.coe.int> (CRO-2011-2-007), voir para. 31.

28 Jugements de la Cour constitutionnelle espagnole : STC 170/2008 du 15 décembre 2008 et STC 38/2009 du 9 février 2009.

29 Requête n° 19528, B877/10, 06.10.2011 (traduction en anglais non officielle). Disponible à l'adresse : http://www.ris.bka.gov.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_09888994_10B00877_00.

30 « *La Cour a décidé qu'il n'était pas nécessaire d'imposer des restrictions aux marches « Pour l'égalité » dans une société démocratique.* » Déclaration presse de la Cour (25 juillet 2013) disponible à l'adresse : <http://www.lvat.lt/en/news/the-court-ruled-zeya.html>.

31 Cour constitutionnelle tchèque, 8 As 51/2007-67, jugement du 5 novembre 2007, annulant l'interdiction relative aux rassemblements organisés par des individus avec des liens présumés avec des organisations d'extrême droite.

32 *Ibid*, citant la décision de la Cour constitutionnelle allemande du 18 août 2000, 1 BVQ 23/00, www.bverfg.de.

du rassemblement et l'utilisation de *terrains privés*. Quatre exemples illustrent la manière dont les autorités de pays européens ont géré ces deux paramètres.

La durée d'un rassemblement

Il est largement admis que les rassemblements sont par définition « temporaires » et que le droit à la liberté de réunion pacifique ne protège donc pas les campements *permanents*³³. À l'exception des campements permanents, les tribunaux ont souligné que même s'ils causaient des perturbations, il fallait tenter de faciliter les rassemblements pacifiques pendant une période raisonnable. Pour citer un autre exemple, la Cour européenne de justice a affirmé qu'autoriser une manifestation qui avait bloqué l'autoroute du Brenner entre l'Allemagne et l'Italie pendant près de 30 heures ne constituait *pas* une restriction disproportionnée de la libre circulation des marchandises³⁴.

Rassemblements au sein de propriétés privées

- ▶ Dans l'affaire relative au campement Occupy London sur un terrain aux alentours de la cathédrale Saint Paul à Londres (possédé en majeure partie par la City of London Corporation), le juge a décidé que « *les défenseurs n'avaient aucunement le droit d'occuper, de contrôler ou de prendre possession d'une route appartenant à la ville en tant qu'autorité compétente pour le réseau routier* ». Il a ajouté qu'« *installer de force un campement substantiel sur l'autoroute était [...] contraire au régime légal en vigueur* »³⁵.
- ▶ En mars 2013, une manifestation pacifique organisée dans l'aéroport de Francfort a été interrompue par les autorités aéroportuaires. Les manifestants ont contesté le règlement de l'aéroport sur les manifestations, mais la Cour constitutionnelle fédérale a affirmé que la « *liberté de réunion ne leur [...] donnait pas le droit d'accéder à toutes les zones. En particulier, elle ne donne pas aux citoyens le droit d'accéder à des endroits qui ne sont généralement pas accessibles au public ou qui, en raison de circonstances extérieures, ne sont accessibles au public qu'à des fins particulières* »³⁶.
- ▶ En revanche, dans l'affaire *Shell Netherlands vs Greenpeace*³⁷, le tribunal d'Amsterdam a autorisé que des manifestations soient organisées au sein d'une propriété privée

33 Voir jugement de la Cour constitutionnelle allemande, décision 75/2008, (V.29.) AB. Disponible à l'adresse : <http://www.mkab.hu>. Voir aussi, jugement de la Cour constitutionnelle espagnole (concernant les manifestations quotidiennes répétées), STC 284/2005 du 7 novembre 2005 (LC 6).

34 *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte et Planzuge vs République autrichienne* (Cour de justice des Communautés européennes Affaire C-112/00, ECR I-5659, 2003).

35 Voir *City of London vs Samede & Others* [2012] EWHC 34 (QB) (18 janvier 2012), paras. 121-123 ; voir aussi *The Mayor and Burgesses of the London Borough of Islington vs Owen Kensley Jones, Arthur Melliush, Persons Unknown* [2012] EWHC 1537 (QB).

36 BVerfG, 1 BvR 699/06 du 22.2.2011, para. 39. Disponible à l'adresse : http://www.bverfg.de/en/decisions/rs20110222_1bvr069906en.html.

37 Référence de l'affaire : 525686/KG ZA 12-1250. Pour un résumé (en anglais), voir *Dutch court rejects Shell protest ban* (5 octobre 2012), disponible à l'adresse : <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-19853007>.

(stations-services) même si ces dernières perturbaient l'activité commerciale de l'entreprise (en bloquant l'accès aux pompes à essence). Le tribunal a précisé qu' « [une] entreprise telle que Shell, qui exerce ou souhaite exercer des activités controversées [...] pouvait et devait s'attendre à ce que des mesures soient prises pour tenter de la convaincre de changer d'avis ». Le tribunal a toutefois imposé des limites quant à la durée des actions de protestation et d'autres conditions. Il a en outre déclaré que Greenpeace devrait payer une amende significative si les actions de protestation futures ne respectaient pas ces conditions.

Interventions préventives, dont l'encerclement (« kettling »), les contrôles aux frontières et les « lois d'urgence »

Les préoccupations relatives aux motifs devant justifier les restrictions sont particulièrement vives lorsque les autorités décident de prendre des mesures préventives. Dans ce contexte, le risque d'interventions de masse fondées sur de pures spéculations est plus élevé. Des actions préventives menées par la police ont fait l'objet de poursuites dans de nombreux pays de l'UE³⁸. Les exemples suivants permettent d'illustrer ce problème :

► **Encerclement et confinement** : L'encerclement (« kettling » en anglais) est un terme utilisé pour décrire le confinement de manifestants (voire d'autres individus) sans les arrêter en les encerclant à l'aide d'un cordon de sécurité. Dans le cadre d'une décision très critiquée de la Cour européenne des droits de l'Homme lors de l'affaire *Austin vs Royaume-Uni* (2012), l'encerclement de la foule (et de plusieurs passants) par la police n'a pas été considéré comme une privation de liberté en vertu de l'article 5 de la CEDH³⁹. Ce type de mesures ne peut toutefois être admis que si des actes de violence sont perpétrés ou s'il existe des motifs raisonnables de le prévoir, et lorsque les autres mesures moins intrusives ont été raisonnablement jugées inefficaces. Dans une autre affaire au Royaume-Uni (*Mengesha vs Commissaire de la police métropolitaine* (2013)⁴⁰), le tribunal de première instance du Royaume-Uni a déclaré que la tactique de l'encerclement ne pouvait être utilisée pour identifier les personnes encerclées. Des pratiques similaires ont aussi été signalées en France par exemple⁴¹.

► **Des contrôles aux frontières** ont dans certains cas été mis en place pour empêcher des manifestants étrangers de participer à une manifestation. À titre d'exemple, en amont d'une manifestation déclarée à Bayonne en France (en faveur des droits des prisonniers basques), le

38 Par ex. : *Schwabe & MG vs Allemagne* (requêtes n° 8080/08 et 8577/08, jugement du 1er décembre 2011). La Cour européenne des droits de l'Homme a décidé que retenir des manifestants en amont du sommet du G8 à Heiligendamm en juin 2007 violait leur droit à la liberté de réunion. Voir aussi la stratégie policière d'encadrement prévue pour empêcher des manifestations contre le « mariage royal » dans *Hicks, « M », Pearce et Middleton vs Commissaire de la police métropolitaine* [2012] EWHC 1947 (Admin), disponible à l'adresse : <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2012/1947.rtf>. Il existe aussi des exemples d'« arrestations préventives » en Belgique et aux Pays-Bas. Voir Kees Hudig (Statewatch), *The growing use of « preventative » arrests*, p. 2. Disponible à l'adresse : <http://www.statewatch.org/analyses/no-121-preventative-arrests.pdf>.

39 *Austin et al. vs Royaume-Uni* (requêtes n° 39692/09, 40713/09 et 41008/09, jugement du 15 mars 2012).

40 [2013] EWHC 1695 (Admin), para. 12.

41 Voir *Does France respects the right of freedom of peaceful assembly for all citizens in Paris in 2011*, disponible à l'adresse : <https://echrnews.wordpress.com/tag/discrimination/>

préfet a annoncé la réintroduction de contrôles à la frontière franco-espagnole pendant 24 heures le 11 mars 2000 (en vertu de l'article 2(1) de la Convention d'application de l'Accord de Schengen). Trente-quatre bus et voitures transportant des passagers qui souhaitent se rendre à l'événement (qui s'est d'ailleurs déroulé de manière pacifique) ont été stoppés à la frontière par la police⁴². Ces mesures sont généralement prises avant et pendant des sommets internationaux⁴³.

► **Restrictions imposées en vertu de lois d'urgence.** Des mesures d'urgence ont également été prises lors de sommets internationaux. À Gênes en Italie, le gouvernement a par exemple promulgué la loi spéciale n° 149 du 8 juin 2000 autorisant (entre autres) le préfet de la ville à utiliser les forces armées pour assurer l'ordre public et la sécurité lors du sommet du G8.⁴⁴ Dans d'autres pays européens, des mesures exceptionnelles inquiétantes et draconiennes auraient également été prises pour réglementer des rassemblements controversés. À titre d'exemple, aux Pays-Bas, les maires ont le droit de déclarer un « état d'urgence local » dans le cadre des dispositions municipales générales si l'ordre public risque d'être perturbé. Ce type de mesures est souvent utilisé lorsque des organisations d'extrême droite prévoient une manifestation dans une ville et que des mouvements antifascistes comptent riposter. Toutes les manifestations sont alors interdites dans une partie de la ville⁴⁵.

3. Procédures

Comme expliqué ci-dessus, certains types de rassemblements peuvent être organisés sans déclaration préalable, tandis que d'autres doivent être notifiés aux autorités⁴⁶ ou faire l'objet d'une autorisation expresse à l'avance⁴⁷. Bien souvent, les rassemblements statiques avec un nombre de participants inférieur à un seuil préalablement défini ne doivent pas être déclarés⁴⁸. Les rassemblements qui ne perturberont aucunement le trafic peuvent être sujets à une brève procédure de déclaration. Parfois, les processions et les rassemblements mobiles doivent être déclarés plus tôt que les rassemblements statiques.

42 *Gurekin et al. vs France* (requête n° 9266/04, décision du 6 juin 2006 – inadmissible).

43 Voir par exemple le document disponible à l'adresse <http://www.statewatch.org/news/2013/feb/freedom-of-assembly-briefing.pdf> sur des mesures similaires prises avant et pendant les sommets du G8 en Allemagne (2007) et en Italie (2009), lors de la conférence COP15 au Danemark en 2009 et lors du sommet de l'OTAN au Portugal en novembre 2010.

44 Voir, Bigliuzzi et al. vs Italie (requête n° 29631/06, décision du 16 décembre 2008 – inadmissible). La création de zones rouges, jaunes et blanches à Gênes en juillet 2001 (aucun rassemblement n'étant permis dans les zones rouges ou jaunes) n'a pas été jugée comme une interférence disproportionnée avec le droit à la liberté de réunion des requérants, ou avec leur droit à la liberté de mouvement conformément à l'article 2 du protocole 4, notamment parce que la Cour a estimé que les craintes des autorités quant à d'éventuels actes de violence étaient fondées.

45 Voir Kees Hudig (Statewatch), *The growing use of « preventative arrests*, p. 2. Disponible à l'adresse : <http://www.statewatch.org/analyses/no-121-preventative-arrests.pdf>.

46 Un système de déclaration préalable suppose qu'un rassemblement peut être organisé, à moins que les autorités n'y imposent des restrictions pour des raisons spécifiques et légitimes.

47 Un système d'autorisation préalable suppose qu'un rassemblement ne peut pas être organisé, à moins d'en obtenir la permission.

48 En Pologne par exemple, il est nécessaire de déclarer les rassemblements de 15 personnes ou plus (point 7 de la loi sur les rassemblements de 1990) ; à Malte, les « manifestations » sont définies au point 2 de l'ordonnance sur les réunions publiques de 1931 comme « *tout rassemblement ou réunion de plus de 20 personnes...* ».

La loi de certains pays européens exempte également certains types de rassemblements de toute procédure de déclaration (ou d'autorisation). Il peut s'agir de compétitions sportives, de funérailles ou d'événements traditionnels, culturels ou religieux.

Le délai de déclaration varie grandement d'un pays à l'autre dans l'Union européenne. Il est par exemple de six heures pour les « réunions » publiques en Finlande (contre 5 jours pour les « événements » publics), de 48 h en Bulgarie et en Allemagne, de 3 jours en Pologne, en Hongrie et en Lettonie et de 7 jours en Estonie⁴⁹. Les lois concernées devraient (comme c'est déjà souvent le cas) prévoir expressément la possibilité d'organiser des rassemblements spontanés, pour lesquels une déclaration préalable est impossible dans la mesure où ils se tiennent en réponse à un événement qui ne pouvait pas être anticipé⁵⁰.

Certaines lois imposent aussi des exigences en matière **d'organisation de rassemblements** (comme la formation d'un comité organisateur composé de trois personnes ou plus), mais ces exigences ont fait l'objet de critiques de la part du rapporteur spécial de l'ONU sur le droit de réunion pacifique et d'association⁵¹. D'autres lois requièrent un certain degré de coordination préalable avec les autorités dans des circonstances particulières⁵². En effet, si l'Irlande n'impose d'exigence en matière de déclaration ou d'autorisation pour aucun type de rassemblements (comme expliqué ci-dessus), dans la pratique, la police encourage les organisateurs de rassemblements à la contacter au préalable⁵³.

Ce **mécanisme de liaison** ne devrait jamais être utilisé pour obliger les organisateurs à « accepter » des conditions restrictives.⁵⁴ Il convient de noter que certains services de police européens⁵⁵ ont aujourd'hui davantage tendance à approcher les manifestants de manière proactive (ou, dans certains cas, à négocier de manière stratégique la tenue d'événements de protestation). Lorsque ces initiatives visent à faciliter un rassemblement pacifique et que la communication avec les autorités est totalement volontaire, elles peuvent contribuer à la facilitation du droit de manifestation pacifique. Néanmoins, ces pratiques peuvent également s'avérer problématiques si elles sont utilisées par la police pour collecter des renseignements sur les groupes de protestataires, si la coopération avec les manifestants n'est pas volontaire ou si des restrictions sont imposées en raison du refus d'un organisateur de collaborer avec les autorités.

49 Voir Neil Jarman et Michael Hamilton, « Protecting Peaceful Protest: The OSCE/ODIHR and Freedom of Peaceful Assembly », 1(2) *Journal of Human Rights Practice* 208-235, point 218 (2009).

50 Par ex. : point 6(2)(b) et point 7(2)(b) du Public Processions (Northern Ireland) Act de 1998 ; pour une autre formulation (potentiellement plus restrictive), voir par exemple le point 14 de la loi sur les rassemblements de 1999 en Finlande. Voir aussi CEDH, *Bukta vs Hongrie* (requête n° 25691/04, jugement du 17 juillet 2007).

51 Rapport du rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association, 2^e rapport annuel (A/HRC/23/39), paras. 51-57. Disponible à l'adresse : http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/23/39.

52 Par ex. : article 10(3) de la loi lituanienne sur les réunions, les processions et les piquets, 1997 (amendée)

53 Voir Irish Council for Civil Liberties, *Know Your Rights: Criminal Justice & Garda Powers* (2010), p. 25. Disponible à l'adresse : <http://www.iccl.ie/know-your-rights--criminal-justice.html>.

54 Voir OSCE-BIDDH – Commission de Venise, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (2^e éd., 2010), para. 103.

55 Par exemple, les officiers de police de liaison en Angleterre et au Pays de Galles. Voir le chapitre sur le Royaume-Uni.

Bien souvent, les **rassemblements simultanés** sont soumis au principe du « premier arrivé, premier servi »⁵⁶, qui ne devrait s'appliquer que si l'endroit concerné ne peut accueillir les deux événements au même moment. Une disposition qui exige que l'organisateur du second événement déclaré modifie automatiquement l'heure et/ou l'endroit proposé(s) (sans d'abord envisager le partage de l'endroit prévu) constitue une interférence disproportionnée. Lorsqu'au moins deux rassemblements simultanés ont été signalés, des négociations sont souvent organisées dans le but de trouver une solution⁵⁷. Dans certains cas, ces négociations (entre l'organisateur d'un rassemblement et les autorités) peuvent être ordonnées par les tribunaux.

En Europe, il est généralement possible d'introduire un recours judiciaire pour contester des décisions de police et administratives. Toutefois, pour qu'un recours puisse être qualifié d'effectif (conformément à l'article 13 de la CEDH), une procédure accélérée doit être prévue afin qu'une interdiction ou des restrictions puissent être contestées avant la date prévue du rassemblement⁵⁸. Ces procédures d'appel devraient aussi pouvoir être utilisées à l'issue des négociations entre l'organisateur d'un rassemblement et les autorités, lorsque des restrictions de facto ne sont pas « acceptées » par toutes les parties concernées⁵⁹.

4. Protection

Suivi de la liberté de réunion pacifique

Dans de nombreux pays européens, des défenseurs des droits de l'Homme et des ONG nationales jouent un rôle clé en vérifiant que l'État respecte ses obligations en matière de protection du droit à la liberté de réunion pacifique. Il en est de même pour les services du Défenseur des Droits et les institutions nationales des droits de l'Homme. Les ONG internationales et les organisations régionales peuvent également jouer un rôle important dans le suivi et le signalement des abus le cas échéant. Dans le cadre de ce rapport, la demande d'information soumise par Access Info Europe aux autorités de 41 pays est particulièrement pertinente. L'objectif était d'obtenir des renseignements sur l'utilisation du matériel à disposition des forces de l'ordre (comme les balles en caoutchouc, les matraques

56 Par ex. : article 10(1) de la loi sur les rassemblements en Finlande, 1999.

57 Voir aussi le Rapport de l'OSCE/BIDDH : *Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States* (mai 2011-juin 2012), p. 45, para. 112, disponible à l'adresse : <http://www.osce.org/odihr/97055>.

58 Par ex. : *Baczkowski vs Pologne* (requête n° 1543/06, jugement du 3 mai 2007). Voir aussi A/HRC/23/29/Add.2, Rapport du rapporteur spécial sur le droit à la liberté de réunion et d'association : Observations on communications transmitted to Governments and replies received, p. 45.

59 Voir Rapport de l'OSCE/BIDDH : *Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States* (mai 2011-juin 2012), p. 38, para. 90, disponible à l'adresse : <http://www.osce.org/odihr/97055>.

et les canons à eau), des rapports d'évaluation sur l'encadrement des manifestations et des informations relatives à la formation des agents de police⁶⁰.

Recours constitutionnel

Dans certains pays, la loi consacre expressément le principe selon lequel les autorités ont l'obligation positive de protéger et de faciliter le droit à la liberté de réunion pacifique⁶¹. Cependant, comme expliqué précédemment, il revient bien trop souvent aux cours constitutionnelles des pays européens de clarifier la portée de ce droit et de contrer certaines interférences flagrantes avec son exercice. Les décisions rendues, fondées sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, ont souvent souligné le niveau élevé de protection que les États doivent garantir à ceux qui souhaitent jouir de cette liberté constitutionnelle. **La possibilité d'introduire un recours constitutionnel (avec un droit de recours individuel) peut dès lors s'avérer essentielle à la réalisation complète du droit constitutionnel à la liberté de réunion pacifique.**

Réglementation du recours à la force par les agents des forces de l'ordre

Dans certains pays européens, des lois ont été promulguées pour régir l'usage d'armes à feu et le recours à d'autres mesures coercitives par la police. Ces lois décrivent rarement en détail les exigences relatives à l'usage d'armes ou de tactiques spécifiques. Elles n'imposent généralement pas non plus de limites significatives en dehors du respect des principes de la nécessité et de la proportionnalité⁶².

En Pologne, le tribunal constitutionnel a décidé que la réglementation du recours à la force par des règlements émis par le gouvernement était anticonstitutionnelle et que ces questions devaient être traitées dans le cadre de la loi⁶³. En juin 2013, une nouvelle loi relative à la prise de mesures coercitives directes et au recours aux armes à feu a été adoptée⁶⁴. Elle n'impose toutefois que peu de contraintes en matière de recours à la force et permet l'utilisation d'un large éventail d'armes (dont des gaz lacrymogènes, des agents chimiques incapacitants, des canons à eau et des matraques) dans le but de prévenir des troubles ou de garantir la sûreté publique.

60 Voir, <http://www.access-info.org/en/human-rights/378-policing-protests>.

61 Par ex. : le point 4 de la loi finlandaise sur les rassemblements de 1999 stipule : « *Devoir de protection et de promotion : Les autorités publiques doivent promouvoir l'exercice de la liberté de réunion en protégeant le droit de réunion sans l'entraver et en apportant leur concours à l'organisation des réunions publiques.* Disponible à l'adresse : <http://legislationline.org/topics/country/32/topic/15>.

62 Par ex. : article 23 de la loi lituanienne sur les activités de la police, 2000 : des mesures coercitives ne peuvent être prises qu' « *après que toutes les autres mesures de persuasion ou autres ont été prises sans résultat* ». Disponible à l'adresse : <http://legislationline.org/topics/country/17/topic/15>.

63 Voir 20/3/A/2010, jugement du 10 mars 2010, réf. n° U 5/07. Disponible à l'adresse : http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/U_05_07_EN.pdf.

64 Voir http://emn.gov.pl/portal/ese/719/10671/New_rules_of_using_coercive_measures_and_firearms_against_foreigners.html

Des recommandations similaires ont été formulées par une commission spéciale d'enquête en Hongrie dans le sillage d'affrontements violents entre la police et des manifestants en 2006⁶⁵.

5. Sanctions

Toute sanction imposée pour des infractions commises dans le cadre de rassemblements doit s'avérer proportionnée. Le principe de la proportionnalité est sans doute encore plus important lorsque des poursuites pénales sont engagées. Comme l'a souligné la Cour constitutionnelle autrichienne (dans le sillage de poursuites intentées contre des manifestants ayant pris part à une manifestation spontanée à Vienne), la gravité des sanctions pénales réside non seulement dans le montant de l'amende, mais également dans leurs conséquences négatives à long terme, y compris leur impact sur la carrière et la vie professionnelle des personnes condamnées⁶⁶.

Un problème rencontré dans plusieurs pays européens, à savoir le port de masques lors de rassemblements publics, a donné lieu à l'adoption d'un large éventail de sanctions légales, à tel point qu'il est à présent relativement fréquent que des lois interdisent aux participants à un rassemblement de dissimuler leur identité⁶⁷ ou donnent aux officiers des forces de l'ordre le pouvoir d'ordonner aux manifestants d'enlever leur déguisement (le refus d'obtempérer constituant une infraction)⁶⁸. Ce type de dispositions ne prend toutefois pas suffisamment en compte la possibilité de porter des masques à des fins symboliques ou expressives. En conséquence, ce type d'exigences devrait être interprété de manière restrictive, afin de n'exiger des manifestants qu'ils retirent leur masque que s'il est clairement prouvé qu'un individu particulier est sur le point de commettre des actes de violence.

En Pologne, suite à l'introduction d'une interdiction de se déguiser pour les participants à des manifestations (dans le cadre de l'*amendement à la loi sur les rassemblements et le trafic routier* adopté en 2004), le tribunal constitutionnel polonais a décidé que « *la limitation de la liberté de réunion consistant à restreindre la possibilité de participer à des rassemblements de manière anonyme était nécessaire, dans la mesure où la loi de 1990 sur la police permet aux agents des forces de l'ordre d'intervenir de manière adéquate lors d'un rassemblement si sa nature pacifique est menacée, et de déterminer l'identité des individus qui participent au rassemblement en question* »⁶⁹.

65 Rapport de la commission spéciale d'experts sur les manifestations, émeutes et mesures policières en septembre et octobre 2006: résumé des principales conclusions et recommandations (Budapest: 2 février 2007). Disponible à l'adresse : http://www.gonczolbizottsag.gov.hu/jelentes/gonczolbizottsag_jelentes_eng.pdf.

66 Traduction non officielle en anglais – Cour constitutionnelle autrichienne, requête n° 19528, B877/10, 06.10.2011, disponible à l'adresse : http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_09888994_10B00877_00

67 Par exemple, point 6(3) de la loi bulgare sur les rassemblements, les réunions et les manifestations, ou point 9 de la loi autrichienne sur les rassemblements de 1953.

68 Article R. 645-14 du Code pénal français (disponible à l'adresse : <http://www.legifrance.gouv.fr/>).

69 Tribunal constitutionnel polonais, jugement du 10 novembre 2004, Kp 1/04, résumé (en anglais) disponible à l'adresse : http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/Kp_1_04_GB.pdf.

Lors du même jugement, le tribunal constitutionnel polonais a abordé un autre aspect des « sanctions » en vigueur (qui suscitait des inquiétudes en matière de respect des droits de l'Homme dans plusieurs pays européens), à savoir la **responsabilité de l'organisateur d'un rassemblement pour les actes commis par des participants à ce rassemblement**. Une disposition du droit polonais prévoyait en effet la responsabilité de l'organisateur s'il n'empêchait pas les autres participants de causer des dégâts lors du rassemblement ou « directement après sa dissolution ». Le tribunal constitutionnel a décidé que cette stricte responsabilité ne servirait qu'à décourager les individus d'organiser des rassemblements en leur imposant des responsabilités impossibles à assumer. Ces dispositions ont donc été jugées contraires au droit à la liberté de rassemblement tel que protégé par l'article 57 de la constitution polonaise.



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

ESPAGNE

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).



"Funérailles de Margareth Thatcher, Londres, 17 avril 2013."
par Michael Hamilton

ROYAUME-UNI

Introduction

La liberté de réunion a récemment fait l'objet de toutes les attentions au Royaume-Uni. La visite en janvier 2013 du rapporteur spécial de l'ONU sur le droit de réunion pacifique et d'association, Maina Kiai, a démontré que le Royaume-Uni n'était sans doute pas le meilleur élève en matière de protection de ce droit fondamental, contrairement à ce que certains auraient pu croire¹. De nombreuses manifestations ont été organisées récemment au Royaume-Uni. Il s'agit notamment des manifestations étudiantes de mars 2011, du mouvement *Occupy Londres*, des manifestations contre l'austérité, de diverses marches organisées par la *Ligue de Défense Anglaise*, d'actions de protestation contre des événements importants tels que le mariage princier en avril 2011, les Jeux olympiques en juillet 2012 et les funérailles de Margaret Thatcher en avril 2013.

En Irlande du Nord, les manifestations demeurent un sujet très sensible, en raison de longues années de conflits (remontant au XIXe siècle) concernant l'organisation de manifestations dans certaines zones de l'Irlande du Nord. Entre le 1^{er} avril 2011 et le 31 mars 2012, 213 cortèges (sur 4182) déclarés au préalable ont été considérés comme litigieux et 146² ont fait l'objet de restrictions. Chaque année, environ 60 % de ces défilés sont organisés par des organisations protestantes, syndicales ou loyalistes (y compris *l'Ordre d'Orange*). De nombreux résidents catholiques, nationalistes ou républicains s'opposent à ce qu'ils considèrent comme des cortèges de nature sectaire. Il arrive également que des résidents protestants s'élèvent contre des défilés organisés par des groupes catholiques. En juin 2013, des manifestations ont également été organisées contre la tenue du sommet du G8 dans le Comté de Fermanagh en Irlande du Nord.

Ce chapitre porte sur le cadre juridique général en vigueur en Angleterre et au Pays de Galles, en Écosse et en Irlande du Nord en matière de protection de la liberté de réunion. Il s'appuie en partie sur le rapport relatif à la liberté de réunion au Royaume-Uni publié par la *Commission Égalité et Droits de l'Homme* en 2012³. Ce chapitre contient plusieurs recommandations qui s'inspirent notamment de celles rédigées par le rapporteur spécial dans son rapport de mission sur le Royaume-Uni, publié en mai 2013⁴.

1. Cadre législatif général

Le Royaume-Uni a ratifié la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) le 8 mars 1951 et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) le 20 mai 1976.

1 Pour une analyse détaillée du droit d'application en Angleterre et au Pays de Galles, voir : David Mead, *The New Law of Peaceful Protest: Rights and Regulations in the Human Rights Act Era* (Hart Publishing : 2010). Voir aussi Peter Thornton QC, Ruth Brander, Richard Thomas, David Rhodes, Mike Schwarz et Edward Rees QC, *The Law of Public Order and Protest* (Oxford University Press : 2010) ; Tom Wainright, Anna Morris, Katherine Craig et Owen Greenhall, *The Protest Handbook* (Bloomsbury Professional, 2012).

2 Voir *Annual Report and Financial Statements of the Parades Commission for Northern Ireland for the year ended 31 March 2012*. Disponible à l'adresse : <http://www.paradescommission.org/fs/doc/publications/pc-2012-annual-report.pdf>, pp. 6-7.

3 Equality and Human Rights Commission, « Article 11: Freedom of Assembly and Association », *Human Rights Review* (2012), 377-421, disponible à l'adresse : http://www.equalityhumanrights.com/uploaded_files/humanrights/hrr_article_11.pdf.

4 *Rapport du rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association : Mission au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord* (A/HRC/23/39/Add.1), disponible à l'adresse : http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/23/39/Add.1

Contrairement à la plupart des autres pays européens, le Royaume-Uni ne dispose toutefois pas d'une constitution écrite ou d'une déclaration des droits. Le *common law* britannique (système juridique d'origine anglaise, bâti essentiellement sur le droit jurisprudentiel) ne prévoyait pas de droit de réunion (encore moins de manifestation) sur la voie publique jusqu'à l'entrée en vigueur en 2000 de la Loi sur les Droits de l'Homme (*Human Rights Act*, HRA) de 1998. La plupart des droits énoncés dans la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) sont dès lors devenus directement applicables dans les tribunaux britanniques. L'article 11 de la CEDH (qui protège le droit à la liberté de réunion pacifique) fait aujourd'hui partie du droit anglais et gallois, du droit de l'Irlande du Nord et de l'Écosse⁵. Les autorités ont donc l'obligation de protéger et de faciliter activement le droit à la liberté de réunion.

Nonobstant l'impact positif du HRA, le cadre législatif relatif aux défilés et aux réunions en plein air prévoit surtout des mesures visant à limiter ces rassemblements pour protéger l'ordre public⁶, ce qui a souvent été considéré comme un problème⁷.

En outre, si le HRA s'applique sur l'ensemble du territoire du Royaume-Uni, il est important de noter qu'il existe **trois cadres juridiques différents** en matière de liberté de réunion **en Angleterre et au Pays de Galles, en Écosse et en Irlande du Nord** respectivement. En Angleterre et au Pays de Galles, un officier supérieur de police a le droit d'imposer des conditions à l'organisation de défilés ou d'autres rassemblements publics.⁸ Les mêmes dispositions s'appliquent en Écosse, mais les autorités locales écossaises ont le pouvoir de limiter encore davantage les défilés publics⁹.

En Irlande du Nord, un organisme indépendant, la *Commission des Défilés*, a été créé en 1997 et peut imposer des conditions à l'organisation de défilés publics ou de toute autre réunion de protestation. Par le passé, la police était investie de ce pouvoir (elle conserve son autorité en matière de réunions *statiques* en plein air), mais les pouvoirs décisionnels (aux mains de la Commission des Défilés) et les pouvoirs en matière d'application de la loi (que conserve la police) ont été séparés, dans la mesure où les décisions relatives aux défilés sont généralement sensibles sur le plan politique. La Commission des Défilés a publié un « Code de conduite » (pour les organisateurs, les participants ou les partisans de défilés publics), un ensemble de « Règles de procédure » et des « Lignes directrices »¹⁰.

5 La Loi sur les Droits de l'Homme (*Human Rights Act*) requiert que toute nouvelle loi soit accompagnée d'une déclaration indiquant qu'elle est compatible avec les droits de la Convention. Les lois existantes doivent également être *interprétées* de sorte à être compatibles avec la Convention (point 3 du HRA) ; et toutes les autorités publiques (y compris la police, les conseils municipaux et les tribunaux) doivent s'assurer que leurs actions ne violent pas les droits prévus par la Convention (point 6 du HRA).

6 Commission Égalité et Droits de l'Homme, *Rapport sur les Droits de l'Homme* 2012, chapitre sur l'article 11.

7 Second rapport du rapporteur spécial de l'ONU sur le droit de réunion pacifique et d'association, A/HRC/23/39 Add.1 : *Mission au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, para. 17.

8 Points 12 et 14 de la Loi sur l'Ordre Public de 1986.

9 Point 63 de la Loi sur le gouvernement civique (Écosse) de 1982 (tel qu'amendé par la Loi sur la Police, l'Ordre public et la Justice Criminelle (Écosse) de 2006), et point 66 de la Loi sur le gouvernement civique (Écosse) de 1982 qui souligne la primauté de toute direction donnée en vertu du point 12 de la Loi sur l'Ordre Public de 1986 en matière de défilés publics.

10 Points 3, 4 et 5 de la Loi sur les Processions Publiques (Irlande du Nord) de 1998, respectivement. Ces documents sont disponibles à l'adresse : <http://www.paradescommission.org/publications/>.

Il convient de souligner que ces dernières années, la réglementation de la liberté de réunion a fait l'objet d'un examen approfondi dans les différentes régions du Royaume-Uni :

- ▶ en Angleterre et au Pays de Galles, plusieurs rapports ont été publiés par le Comité conjoint relatif aux droits de l'Homme¹¹ (*Joint Committee on Human Rights*), le Corps des inspecteurs de Sa Majesté chargé des rapports de police¹² (*Her Majesty's Inspectorate of the Constabulary*) et le Comité des affaires intérieures¹³ (*Home Affairs Committee*) ;
- ▶ Le cadre juridique écossais a subi des changements significatifs en 2006, dans le sillage des recommandations formulées dans le rapport Examen des marches et défilés en Ecosse (*Review of Marches and Parades in Scotland*) rédigé par Sir John Orr en 2005¹⁴ ;
- ▶ en Irlande du Nord, la Commission des Défilés a été créée en 1997 suite aux recommandations d'un organisme d'examen indépendant¹⁵. Cette commission a depuis effectué plusieurs examens du cadre juridique en vigueur, lors desquels elle a mené des consultations à grande échelle¹⁶. La Commission Droits de l'Homme d'Irlande du Nord a elle aussi publié des rapports relatifs à l'organisation des défilés¹⁷ et le cadre législatif devrait être révisé au second semestre de 2013 lors d'une procédure incluant tous les partis politiques.

2. Procédures

Déclaration préalable

Angleterre et Pays de Galles

Il n'existe aucune exigence de déclaration préalable pour les rassemblements publics statiques (définis comme « *un rassemblement de 20 personnes ou plus dans un espace public, totalement ou partiellement organisé en plein air* »)¹⁸ en Angleterre et au Pays de Galles. Cependant, conformément à la Loi sur l'Ordre Public (*Public Order Act*) de 1986, un individu souhaitant organiser un *défilé* public doit soumettre 6 jours ouvrables à l'avance une déclaration officielle à un poste de police

11 Par ex. : *Facilitating Peaceful Protest* : <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201011/jtselect/jtrights/123/123.pdf>

12 Par ex. : *A review of national police units which provide intelligence on criminality associated with protest* (février 2012) : <http://www.hmic.gov.uk/media/review-of-national-police-units-which-provide-intelligence-on-criminality-associated-with-protest-20120202.pdf>

13 Par ex. : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmhaff/772/11012501.htm> (procès-verbal des témoignages relatifs à l'utilisation d'officiers sous couverture lors des manifestations du G20) ; <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmhaff/917/11032902.htm> (Procès-verbal des témoignages relatifs à l'encadrement de la manifestation TUC le 26 mars 2011).

14 Ils ont été introduits dans le cadre de la Loi sur la Police, l'Ordre public et la Justice Criminelle (Ecosse) de 2006, disponible à l'adresse : <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/35596/0026948.pdf>. Voir aussi les lignes directrices de l'exécutif écossais, *Guidance for Scottish Local Authorities* (décembre 2006), disponibles à l'adresse :

15 Examen indépendant des marches et défilés présidé par Sir Peter North (le *North Report*). Un résumé est disponible en anglais à l'adresse : <http://cain.ulst.ac.uk/issues/parade/north.htm>.

16 Par ex. : Report of the Independent Review of the Parades Commission (le *Quigley Report*) ; Strategic Review of Parading présidé par Lord Paddy Ashdown, *Interim Consultative Report*, (avril 2008) : <http://cain.ulst.ac.uk/issues/parade/srp/srp290408interim.pdf> et *Views of Key Stakeholders* (juin 2007) : <http://cain.ulst.ac.uk/issues/parade/srp/srp290408stakeholder.pdf>.

17 Voir par exemple *Parades and Counter-Protests: Briefing Paper on Human Rights Compliance and Commission Policy*. Disponible à l'adresse : <http://www.nihrc.org/documents/advice-to-government/2011/parades-and-counter-protests-consolidation-august-2011.pdf>.

18 Point 16 de la Loi sur l'Ordre Public de 1986 (également applicable en Écosse).

au sein de la zone de police où sera organisé le défilé¹⁹. Le refus de se plier à cette obligation est considéré comme une infraction. Contrairement à la plupart des autres pays européens, la législation britannique détermine la nécessité de soumettre une déclaration préalable en fonction de l'objet du défilé en question. Un défilé doit donc faire l'objet d'une déclaration lorsque son but est de :

- a. soutenir ou contester les opinions ou actions d'une personne ou d'un groupe de personnes ;
- b. rendre publique une cause ou faire campagne ;
- c. marquer ou commémorer un événement²⁰.

Le rapporteur spécial de l'ONU a quant à lui affirmé que ce délai de 6 jours était trop long²¹. L'exigence de déclaration préalable prévoit par contre une exception pour les défilés spontanés, ceux pour lesquels il n'est pas raisonnablement possible de prévenir les autorités à l'avance²². Une exception est également prévue pour les processions funéraires et pour les défilés qui sont « *généralement ou habituellement organisés dans la zone de police (ou les zones de police) où il est proposé de les organiser* »²³.

Écosse

Comme en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, il n'existe aucune exigence de déclaration préalable pour les réunions de protestation statiques en Écosse. Les défilés publics doivent toutefois faire l'objet d'une déclaration soumise au minimum 28 jours à l'avance, conformément au droit écossais²⁴. Des exemptions sont toutefois prévues lorsque le délai de 28 jours ne peut être respecté²⁵. Ce délai de 28 jours a pour objectif la prise de décisions mieux informées dans le cadre d'une procédure d'évaluation plus claire et cohérente. L'exigence de déclaration préalable ne s'applique pas aux défilés pouvant figurer dans une ordonnance émise par des ministres écossais²⁶.

Irlande du Nord

En Irlande du Nord, les défilés publics doivent être déclarés 28 jours à l'avance et toute réunion de protestation s'y afférant (des contre-manifestations par exemple) doit être

19 Point 11 de la Loi sur l'Ordre Public de 1986. Les déclarations peuvent être envoyées par recommandé, à condition que la police les reçoive au moins 6 jours à l'avance (point (section 11(5)).

20 Point 11(1) de la Loi sur l'Ordre Public de 1986.

21 A/HRC/23/39/Add.1, para. 11.

22 Point 11(1) de la Loi sur l'Ordre Public de 1986.

23 Point 11(2) de la Loi sur l'Ordre Public de 1986. Voir aussi *Kay vs Commissaire de la police métropolitaine* [2008] UKHL 69 (dont l'objet était de déterminer si une masse critique (balade à bicyclette) sans itinéraire déterminé pouvait bénéficier d'une exemption pour défilés habituels).

24 Point 70 de la Loi sur la Police, l'Ordre public et la Justice Criminelle (Ecosse) de 2006.

25 Suite à une requête introduite par un individu proposant d'organiser un défilé, les autorités locales peuvent émettre une ordonnance le dispensant de l'exigence de déclaration 28 jours à l'avance (point 62(4)) après avoir consulté le commissaire en chef (point 62(9)) et doivent publier une ordonnance de dispense (point 62(11A)).

26 Point 62(11B) de la Loi sur le gouvernement civique (Ecosse) de 1982 (introduit par le point 70 de la Loi sur la Police, l'Ordre public et la Justice Criminelle (Ecosse) de 2006).

déclarée au poste de police 14 jours au préalable. Les défilés ou les manifestations liées à ces défilés peuvent avoir lieu même s'il n'est pas « raisonnablement possible » de respecter ces délais de 28 ou 14 jours, mais l'événement doit être déclaré « *dès qu'il est raisonnablement possible de le faire* »²⁷. Les autres réunions publiques en plein air ne doivent pas être déclarées au préalable.

Ces délais particulièrement longs ont été imposés pour promouvoir les efforts de négociation et de médiation visant à résoudre les problèmes en amont des défilés, alors que l'organisation de ce type d'événements était source de conflits depuis de longues années. La Commission des Défilés a l'obligation légale « *de promouvoir et de faciliter la médiation pour résoudre les différends en matière de défilés publics* »²⁸. Le rapporteur spécial de l'ONU a toutefois affirmé que ces délais de déclaration ne devaient être imposés que sous la forme d'une mesure exceptionnelle révisée régulièrement pour s'assurer de sa nécessité.

► Délai pour l'imposition de restrictions

La loi en Angleterre et au Pays de Galle n'indique aucun délai pour l'imposition de restrictions, mais ces dernières doivent être notifiées par écrit²⁹. En Écosse, toute restriction imposée par le Conseil municipal doit être notifiée au moins 2 jours avant la date prévue du défilé³⁰. En Irlande du Nord, la Commission des Défilés tente « *dans la mesure du possible de rendre sa décision finale cinq jours ouvrables avant la date déclarée* »³¹. Les décisions de la commission sont publiées dans leur intégralité sur son site Internet.

► Recours

En Irlande du Nord, si des éléments sont portés à la connaissance de la Commission des Défilés après qu'elle a rendu sa décision, elle a le droit de revenir sur cette dernière³². En outre, à la demande du chef de la police, le secrétaire d'État d'Irlande du Nord peut réviser une décision prise par la commission.³³ En Angleterre et au Pays de Galles, ainsi qu'en Irlande du Nord, une personne directement affectée par des restrictions peut introduire un recours judiciaire dans le but de les contester³⁴. Conformément au droit écossais, les recours contre une restriction imposée par un conseil municipal doivent être introduits auprès d'un juge dans les 14 jours suivant l'imposition des restrictions³⁵.

27 Point 6(2)(b) (relatif aux défilés publics) et point 7(2)(b) (relatif aux réunions de protestation connexes), Loi sur les Processions Publiques (Irlande du Nord) de 1998.

28 Point 2(1)(b) de la Loi sur les Processions Publiques (Irlande du Nord) de 1998. Voir aussi Commission des défilés, *Services de Médiation* (2012) : <http://www.paradescommission.org/fs/doc/publications/mediation-services-2.pdf>.

29 Point 12(2) et (3), 14(2) et (3) de la Loi sur l'Ordre Public de 1986.

30 Point 63(3) de la Loi sur le gouvernement civique (Écosse) de 1982 (telle qu'amendée).

31 Commission des défilés, « Règles procédurales », para. 5.3.

32 Voir Commission des défilés, « Règles procédurales », para. 6 – « Review of Decision or Determination ». Disponible à l'adresse : <http://www.paradescommission.org/fs/doc/publications/acf440d.pdf>.

33 Point 9, Loi sur les Processions Publiques (Irlande du Nord) de 1998.

34 Voir aussi *In an Application by David Tweed for Judicial Review* [2006] UKHL 53.

35 Point 64 de la Loi sur le gouvernement civique (Écosse) de 1982 (telle qu'amendée).

3. Restrictions

Il convient de souligner à nouveau que des restrictions ne peuvent être imposées que si elles sont conformes aux principes de la nécessité et de proportionnalité repris dans l'article 11 de la CEDH. La plupart des dispositions pertinentes en matière de restrictions pouvant être imposées à l'organisation de rassemblements en Angleterre et au Pays de Galles sont reprises dans la Loi sur l'Ordre Public de 1986. Bien que les rassemblements publics statiques ne nécessitent aucune déclaration préalable en Angleterre et au Pays de Galles, la Loi sur l'Ordre Public de 1986 permet à un officier supérieur de police d'imposer n'importe quelle condition quant à l'endroit, la durée ou au nombre de participants à un rassemblement si elle s'avère nécessaire pour éviter des troubles graves de l'ordre public, des dégâts graves à des biens, des perturbations graves de la vie de la communauté ou l'intimidation intentionnelle d'autrui³⁶. Un officier supérieur de police peut également imposer des conditions à l'organisation d'un défilé public pour les mêmes motifs³⁷.

Écosse

Un officier supérieur de police a le droit d'imposer des restrictions à l'organisation de rassemblements et de défilés. Les autorités locales peuvent également interdire des défilés publics à l'issue d'une consultation avec le commissaire en chef (bien que ce pouvoir n'ait été utilisé qu'à de rares occasions). Outre les motifs liés au maintien de l'ordre public, à la prévention des dégâts pouvant être perpétrés sur des biens ou au fait que l'organisateur et/ou les participants à un événement particulier aient par le passé enfreint la loi, la législation impose aux autorités locales de prendre en compte « *la mesure dans laquelle la limitation des risques liés au défilé pourrait [...] constituer un fardeau excessif pour la police* »³⁸.

Les Conseils écossais peuvent également tenter de recouvrer les coûts occasionnés par les défilés. Le rapporteur spécial de l'ONU s'est montré très critique à l'égard de cette pratique et a souligné que « *des frais ne peuvent pas être imposés pour la fourniture de services publics lors d'un rassemblement* ».

Irlande du Nord

La Loi sur l'Ordre Public (Irlande du Nord - IN) de 1987 (telle qu'amendée) prévoit des pouvoirs similaires dans le cadre du maintien de l'ordre public. Dès lors, même si les « réunions publiques en plein air » ne sont pas soumises à une procédure de déclaration préalable, les officiers supérieurs de police ont le droit d'imposer des conditions quant à l'endroit, à la durée et au nombre de participants à un rassemblement dans le but d'éviter

36 Point 14(1) de la Loi sur l'Ordre Public de 1986.

37 Point 12(1) de la Loi sur l'Ordre Public de 1986. Le point 66 de la Loi sur le gouvernement civique (Écosse) de 1982 (telle qu'amendée) stipule que les pouvoirs prévus au point 12 de la Loi sur l'Ordre Public de 1986 s'appliquent également en Écosse.

38 Point 63(8)(b) de la Loi sur le gouvernement civique (Écosse) de 1982 (telle qu'amendée).

de graves dommages matériels ou des perturbations graves de la vie de la communauté ou visant à intimider autrui³⁹.

La Commission des Défilés a également le pouvoir d'imposer des restrictions à toute personne organisant, participant ou même soutenant⁴⁰ des défilés publics et des contre-manifestations conformément à la Loi sur les Processions Publiques (IN) de 1998⁴¹. Outre les motifs liés au maintien de l'ordre public ou à la prévention des dommages matériels, la loi de 1998 prévoit que l'impact potentiel d'un défilé sur les relations intracommunautaires et le non-respect du Code de conduite de la Commission des Défilés puissent donner lieu à des restrictions.

De plus, le secrétaire d'État peut interdire un défilé public particulier ou un type de défilés publics dans une zone spécifique pendant une période maximale de 28 jours⁴². Bien que ce pouvoir n'ait pas été utilisé depuis 1996, le fait qu'il soit prévu dans le droit d'Irlande du Nord a fait l'objet de préoccupations de la part du rapporteur spécial dans le cadre de son récent rapport⁴³.

► Interdictions pures et simples

En Angleterre et au Pays de Galles, un officier supérieur de police (ou le commissaire de police à Londres) peut demander au Conseil de district (ou à Londres, au secrétaire d'État) d'interdire un défilé dans une zone spécifique pendant une période de trois mois, s'il estime qu'il risque d'entraîner de « *graves troubles de l'ordre public* »⁴⁴. Ce type d'interdiction pure et simple a récemment été utilisé à l'encontre de groupes d'extrême droite, tels que la Ligue de Défense Anglaise (English Defence League), mais dans la mesure où il n'est pas possible légalement d'interdire un défilé particulier, l'effet de ces interdictions porte sur tous les défilés organisés dans la zone concernée pendant la période définie. Comme l'a souligné le Rapporteur Spécial, « *les interdictions pures et simples constituent des mesures intrinsèquement disproportionnées et discriminatoires qui affectent tous les citoyens souhaitant exercer leur droit à la liberté de réunion pacifique* »⁴⁵.

► Restrictions à Parliament Square et à Trafalgar Square

Une exigence de déclaration préalable et des restrictions spécifiques sont prévues pour les rassemblements organisés dans certaines zones de Londres, à savoir Parliament Square et Trafalgar

39 Point 4(2) du Décret sur l'Ordre Public (Irlande du Nord) de 1987 (telle qu'amendée).

40 Loi sur les Processions Publiques (Irlande du Nord) (Amendement) de 2005 (S.I. 2005/857 (N.I. 2)), article 3(1).

41 Loi sur les Processions Publiques (Irlande du Nord) de 1998, points 7, 8 et 9A.

42 Point 11, Loi sur les Processions Publiques (Irlande du Nord) de 1998.

43 A/HRC/23/39/Add.1, para. 62.

44 Point 13 de la Loi sur l'Ordre Public de 1986.

45 A/HRC/23/39/Add.1, para. 13.

Square⁴⁶. Les tentes ou toute autre structure permettant de dormir ou de s'installer pour une période donnée sont interdites à Parliament Square⁴⁷, ainsi que tout dispositif d'amplification sonore.

► **Rassemblements sur des zones d'accès interdit ou restreint et « violations de propriété »**

Les « rassemblements sur des zones d'accès interdit ou restreint » peuvent être interdits (par un conseil de district ou, à Londres, par le commissaire de police avec l'autorisation du secrétaire d'État) s'ils sont organisés sans permission et peuvent résulter en de sérieuses perturbations ou causer des dégâts graves à un terrain, à un bâtiment ou à un monument⁴⁸.

La « violation de propriété aggravée » (point 68 de la Loi sur la Justice Criminelle et l'Ordre public de 1994) est une infraction qui consiste à violer une propriété dans le but d'intimider, de bloquer ou de déranger d'autres personnes exerçant une activité licite. À titre d'exemple, cette disposition a été utilisée pour poursuivre les manifestants qui ont occupé le magasin « Fortnum and Mason » à Londres en mars 2011⁴⁹.

► **Restrictions en matière de discours « menaçants ou injurieux »**

Si l'exercice du droit à la liberté de réunion implique l'utilisation d'un langage menaçant ou injurieux, il constitue une infraction⁵⁰. Il peut s'agir de discours, de signes ou d'autres « représentations visibles ». Il convient de noter que dans le cadre du droit international des droits de l'Homme, la liberté d'expression s'étend aux informations ou aux idées qui « heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population »⁵¹. Le rapporteur spécial de l'ONU a fait part de ses inquiétudes à ce sujet, dans la mesure où selon lui, des manifestants pacifiques pourraient être visés par cette large définition, ce qui reviendrait à limiter leur liberté de réunion pacifique⁵².

► **Interventions préventives et injonctions**

Les autorités britanniques s'appuient sur diverses dispositions légales et relevant du common law pour empêcher des manifestations d'avoir lieu ou de se poursuivre. Il s'agit notamment :

46 Point 5(l)(j) Arrêté municipal sur Parliament Square Garden, 2012 et point 5(1)(o), Arrêté municipal sur Trafalgar Square, 2012, promulgués conformément aux dispositions 383 - 384 de la Loi d'autorité du Grand Londres (Greater London Authority Act) de 1999. Des arrêtés municipaux similaires peuvent être émis par les Conseils de district dans d'autres parties de l'Angleterre et du Pays de Galles (conformément au point 235 de la Loi sur les gouvernements locaux de 1972).

47 Point 143 de la Loi sur la Réforme de la police et la responsabilité sociale de 2011. Les points 143-145 de cette loi ont été considérés compatibles avec les articles 6, 10 et 11 de la CEDH dans l'affaire R (relative à la requête de *Gallastegui vs Westminster City Council et al.* [2013] EWCA Civ 28).

48 Point 14(A) de la Loi sur l'Ordre Public de 1986 (introduit par la Loi sur l'Ordre public et la Justice Criminelle de 1994).
49 *Bauer et al. vs DPP* [2013] EWHC 634.

50 Point 5 de la Loi sur l'Ordre Public de 1986. Voir aussi par exemple *Munim Abdul vs DPP* [2011] EWHC 247 (Admin).

51 *Handyside vs Royaume-Uni* 5493/72 [1976] CEDH, para. 49. Voir aussi par exemple Philip Johnston, *Feel Free to Say It*, Civitas (mars 2013) <http://www.civitas.org.uk/pdf/FeelFreeToSayIt28Feb13.pdf>.

52 A/HRC/23/39/Add.1, at para.16.

- ▮ du pouvoir de prendre des mesures pour éviter une « rupture de la paix »⁵³, conféré par le *common law* ;
- ▮ d'injonctions émises en vertu de la Loi relative au Harcèlement (*Protection from Harassment Act*) de 1997⁵⁴, pour la plupart utilisées dans le cas de manifestations en faveur des droits des animaux ou contre des militants pour l'environnement⁵⁵ ;
- ▮ d'injonctions visant à prévenir les nuisances (droit de la responsabilité civile)⁵⁶.

Le Comité Conjoint pour les Droits de l'Homme britannique déplore que ces injonctions soient si fréquemment utilisées contre des manifestants, souvent dans le cadre d'audiences privées à brève échéance, ce qui réduit les possibilités de les contester⁵⁷. Ces mesures peuvent être utilisées en cas d'actes criminels, mais elles s'étendent aussi au simple fait d'être présent à un endroit particulier, ce qui porte gravement atteinte au droit de manifestation pacifique.

Le projet de Loi sur les Comportements antisociaux, le crime et la surveillance 2013-14⁵⁸ permettrait aux conseils municipaux, à l'issue d'une consultation avec la police locale, d'imposer des ordonnances de protection des espaces publics pour une période pouvant aller jusqu'à trois ans (prorogeable), dont l'objectif serait d'interdire ou d'imposer des conditions à l'organisation d'activités « dans un espace public » qui ont eu ou risquent d'avoir un « effet négatif sur la qualité de vie des habitants de la localité »⁵⁹. Si ce projet de loi est approuvé dans sa formulation actuelle, il est très probable que ses dispositions soient utilisées contre des manifestants pacifiques.

▮ Pouvoir de contrôle et de fouille, port de masques

Les anciens pouvoirs de contrôle et de fouille (point 44 de la Loi sur le Terrorisme de 2000) permettaient aux officiers de police de contrôler et de fouiller des individus, sans motif raisonnable de les soupçonner d'avoir commis une infraction. Ces pouvoirs ont été annulés⁶⁰, mais la police peut toujours contrôler et fouiller des individus présents dans une zone spécifique lorsqu'un officier supérieur de police estime qu'il est raisonnable de suspecter l'organisation d'un acte

53 Voir par exemple *Hicks, « M », Pearce et Middleton vs Commissaire de la police métropolitaine* [2012] EWHC 1947 (Admin) concernant l'arrestation de manifestants en amont du mariage princier sur la base de ce que le tribunal a qualifié de suspicions fondées des policiers quant à une perturbation imminente de la paix. Disponible à l'adresse : <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2012/1947.rtf>. Ce jugement va dans le sens de la police et n'accorde pas suffisamment de poids au droit à la liberté de réunion pacifique dans le cadre de l'article 11 de la CEDH.

54 Section 8 of the 1997 Act applies to Scotland. Similar provisions to the 1997 Act exist in Northern Ireland under the Protection from Harassment (*Northern Ireland*) Order 1997.

55 Voir par exemple *Harlan Laboratories UK Ltd et al. vs Stop Huntingdon Animal Cruelty (« Shac »)* [2012] EWHC 3408 (QB). De plus, les points 145-49 de la Loi sur le grand crime organisé et la police (Serious Organised Crime and Police Act) de 2005 introduisent des infractions spécifiques en matière d'interférence avec les relations contractuelles [via des actes criminels ou illicites ou des menaces] visant notamment à porter atteinte à une organisation effectuant des recherches sur des animaux ou l'intimidation d'un individu lié à une organisation d'études sur les animaux.

56 Voir par exemple *Olympic Delivery Authority vs X* [2012] EWHC 1012 (Ch).

57 Voir Comité conjoint des Droits de l'Homme, *Demonstrating Respect for Rights* (HL Paper 47-I; HC 320-I, publié le 23 mars 2009), paras. 42, 96-100 ; voir aussi David Mead, *The New Law of Peaceful Protest*, pp. 264-89 et 394-97.

58 <http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2013-2014/0093/14093.pdf>

59 Voir points 55-68 du projet de loi.

60 La révocation de ces dispositions par le Décret correctif de la Loi sur le terrorisme de 2000 (2011) a fait suite au jugement de la CEDH dans l'affaire *Gillian et Quinton vs Royaume-Uni* (requête n° 4158/05, jugement du 12 janvier 2010). Voir aussi le Code of Practice (England, Wales and Scotland) de 2011. Disponible à l'adresse : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97941/code-of-practice.pdf.

terroriste⁶¹. Ce type de pouvoir pourrait être utilisé pour entraver l'exercice du droit de réunion pacifique.

Conformément au point 50 de la Loi sur la réforme de la police de 2002, un officier de police peut demander à un individu de lui communiquer son nom et son adresse s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il ou elle a agi ou agit de manière « antisociale »⁶². Le refus de communiquer son nom et son adresse à la demande d'un officier constitue une infraction et ce pouvoir serait de plus en plus utilisé par les forces de police dans le cadre d'actions de protestation.

En outre, un officier de police peut demander⁶³ à des individus d'enlever (ou saisir) des articles vestimentaires s'il estime que ceux-ci sont surtout utilisés pour dissimuler l'identité des individus en question (le refus d'obtempérer constituant une infraction)⁶⁴. La loi permet aux citoyens de couvrir leur visage si leur principal objectif n'est pas de dissimuler leur identité. Les demandes visant à étendre les pouvoirs de la police, afin qu'elle puisse exiger des participants à une manifestation qu'ils enlèvent leur masque ont été rejetées, mais la question a de nouveau été soulevée depuis (ces demandes n'ont toutefois pas encore été satisfaites).

► Infiltrations, bases de renseignements et catégorisation des manifestants comme des « extrémistes nationaux »

La pratique la plus récemment mise en exergue en matière d'encadrement des manifestations en Angleterre et au Pays de Galles est l'utilisation d'officiers de police sous couverture pour infiltrer de grands groupes de protestataires. Ces policiers sont parfois infiltrés pendant des années (et nouent donc entre autres des relations intimes avec certains manifestants)⁶⁵. Il existe par ailleurs plusieurs bases de renseignements utilisées pour emmagasiner des données relatives à des militants, des membres de groupes militants, des organisateurs et des participants à des manifestations publiques, même lorsque ces individus n'ont commis aucune infraction. La conservation de ces données a récemment été jugée contraire au droit à la vie privée de deux individus, conformément à l'article 8 de la CEDH⁶⁶.

61 Point 47A de la Loi sur le terrorisme de 2000 (tel qu'amendée).

62 Un comportement antisocial est défini dans la Loi sur le crime et le désordre (*Crime and Disorder Act*) de 1998 comme le fait d'agir « de sorte à harceler, alarmer, bouleverser, ou être sur le point de le faire, une ou plusieurs personnes [...] ».

63 Lorsqu'une ordonnance émise conformément au point 60/60AA de la Loi sur l'Ordre Public et la justice criminelle de 1994 existe.

64 Tel que prévu au point 94 de la Loi Anti-terrorisme, sur le crime et sécurité (*Anti-Terrorism, Crime and Security Act*) de 2001 (le point 95 amende l'article 23 du Décret sur l'ordre public (Irlande du Nord) de 1987 pour mettre en place des pouvoirs similaires en Irlande du Nord). Voir également : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24/contents>

65 Voir, par exemple, Rob Evans et Paul Lewis, *Undercover: The True Story of Britain's Secret Police* (Faber et Faber, 2013). Voir aussi le Décret de régulation des pouvoirs d'investigation (surveillance ciblée et sources de renseignement humain secret (Regulation of Investigatory Powers (Directed Surveillance and Covert Human Intelligence Sources) Order) de 2010 (tel qu'amendé) S.I. 2010/521.

66 *John Catt et al. vs The Association of Chief Police Officers et al.* [2013] EWCA Civ 192.

Les bases de renseignements de la police sur les manifestants contiennent également les noms d'environ 9000 individus que la police considère comme des « extrémistes nationaux »⁶⁷. Le terme d'« extrémiste national » n'est assorti d'aucune définition claire. Le rapporteur spécial s'est dit consterné lorsqu'il a appris que le mouvement « Occupy Londres » avait été catégorisé comme une organisation terroriste⁶⁸.

4. Protection

Les mécanismes de protection du droit à la liberté de réunion au Royaume-Uni ne sont pas toujours aussi efficaces qu'ils le devraient. Il existe trois institutions de protection des droits de l'Homme, à savoir la *Commission Egalité et Droits de l'Homme*⁶⁹, la *Commission Droits de l'Homme Ecossaise*⁷⁰ et la *Commission Droits de l'Homme d'Irlande du Nord*⁷¹. De nombreux autres organismes contrôlent et examinent eux aussi les actions de la police.

L'un de ces organismes en Angleterre et au Pays de Galles et le **Corps des inspecteurs de Sa Majesté** chargé des rapports de police (*Her Majesty's Inspectorate of Constabulary*, ou HMIC). Le HMIC est chargé des inspections des forces de police et il rend des comptes au parlement. Le HMIC s'assure que les pouvoirs de la police ne sont pas utilisés de manière illégale ou disproportionnée. Il a d'ailleurs affirmé dans son rapport de 2009 qu'il était crucial que chaque officier assume la responsabilité de ses actes sur le plan juridique.

La Commission Indépendante des plaintes contre la police (*Independent Police Complaints Commission*, IPCC)⁷² est l'organisme qui traite les plaintes graves introduites contre la police. Sa crédibilité a toutefois été remise en question à la suite d'une série d'incidents très médiatisés.

En Irlande du Nord, les Conseils de surveillance et Partenariats de surveillance locale exercent un contrôle politique et communautaire sur la police. Un **médiateur de la police**⁷³ indépendant a pour tâche d'enquêter sur l'utilisation de toutes les armes, y compris des matraques. Les rapports relatifs à ces enquêtes sont publiés sur le site Internet du médiateur⁷⁴.

Apparemment, le nouveau rôle des officiers de police de liaison au sein de certains services de police en Angleterre et au Pays de Galles est de faciliter la tenue de rassemblements par le biais d'une collaboration active avec les manifestants, et d'éviter au maximum le recours à la force par la police. Ces officiers ont toutefois déjà fait l'objet de critiques, dans la mesure où ils

67 Voir <http://m.guardian.co.uk/uk/2013/jun/25/undercover-police-domestic-extremism-unit>.

68 Para. 35 A/HRC/23/39/Add.1.

69 Voir <http://www.equalityhumanrights.com/>.

70 Voir <http://www.scottishhumanrights.com/>.

71 Voir <http://www.nihrc.org/>.

72 Voir <http://www.ipcc.gov.uk/en/Pages/default.aspx>.

73 Voir <http://www.policeombudsman.org/>.

74 Voir aussi http://www.policeombudsman.org/modules/investigation_reports/index.cfm.

collectent également des renseignements sur les manifestants⁷⁵. Le rapporteur spécial de l'ONU s'est dit indigné lorsque les services du ministère de l'intérieur et la City of London Corporation ont déclaré que les officiers de police de liaison avaient pour mandat de collecter des renseignements en vue de maintenir l'ordre⁷⁶.

5. Sanctions

Il n'est pas possible de dresser la liste de toutes les infractions prévues dans le droit d'Angleterre et du Pays de Galle, de l'Écosse ou de l'Irlande du Nord, mais bon nombre de ces dispositions ont déjà été abordées dans la section sur les « Restrictions » ci-dessus. Ce dernier point vise à mettre en exergue quelques autres problèmes et des infractions spécifiques⁷⁷.

De manière générale, les organisateurs de défilés publics en Angleterre et au Pays de Galles commettent une infraction s'ils ne respectent pas le délai de 6 jours prévu pour les déclarations préalables (sauf s'il s'agit d'un événement spontané) ou si l'événement ne respecte pas l'heure, la date ou l'itinéraire prévus dans la déclaration. Le fait de ne pas être au courant des exigences en matière de déclaration préalable peut constituer une ligne de défense⁷⁸. Le non-respect de cette exigence peut entraîner une amende de 1000 livres sterling sur déclaration de culpabilité. Les individus qui organisent, participent ou encouragent d'autres personnes à participer à un défilé qui a été interdit en vertu du point 13 de la Loi sur l'Ordre public commettent une infraction punissable d'une peine d'emprisonnement de trois mois maximum ou d'une amende de 2500 livres sterling. Des amendes similaires sont d'application en Irlande du Nord et en Écosse.⁷⁹ Des individus peuvent être accusés d'« occupation d'espaces publics », lors de sit-in par exemple, pour peu qu'il soit avéré qu'ils cherchent à bloquer le trafic ou à empêcher d'autres personnes d'exercer leur droit à liberté de réunion pacifique⁸⁰.

Il convient de noter que les Lignes directrices récemment publiées par le Procureur général concernant les « manifestations publiques » ont souligné que chaque affaire devait être traitée de manière proportionnelle et cohérente⁸¹. Il convient en particulier de déterminer si une manifestation publique s'est avérée « *pacifique dans l'ensemble* » et si « *le suspect a joué un rôle clé dans les actes commis et/ou s'il a encouragé d'autres individus à commettre ces actes* », entre autres.

75 Voir The Guardian, 4 septembre 2012, *Police liaison officers accused of harassing activist*. Disponible à l'adresse: <http://www.guardian.co.uk/uk/video/2012/sep/04/police-liaison-officers-uk-uncut-video>.

76 Para. 51.

77 Une liste non exhaustive des infractions pouvant être commises lors de manifestations publiques est disponible à l'adresse: http://www.cps.gov.uk/legal/assets/uploads/files/public_protests_annex_a_offences.doc.

78 Point 11(7)-(9) de la Loi sur l'Ordre Public de 1986.

79 Points 6(7) et 7(6) de la Loi sur les Processions Publiques (Irlande du Nord) de 1998 et point 65 de la Loi sur le gouvernement civique (Écosse) de 1982 (tel qu'amendée).

80 Par ex. : article 20 du Décret sur l'Ordre public (Irlande du Nord) de 1987.

81 Voir http://www.cps.gov.uk/legal/p_to_r/public_protests/.

Recommandations

1. La Loi sur les Droits de l'Homme (Human Rights Act) de 1998 devrait être amendé, afin d'expressément souligner l'importance du droit à la liberté de réunion pacifique (comme c'est le cas au point 12 pour la liberté d'expression) ;
2. Le terme « extrémisme national » devrait être clairement et précisément défini, afin de n'y inclure que les individus coupables d'infractions pénales graves ;
3. Les manifestations devraient être expressément exclues de l'application potentielle des dispositions du projet de Loi sur les Comportements antisociaux, le crime et la surveillance (Anti-Social Behaviour, Crime and Policing Bill) 2013-2014 relatif aux ordonnances de protection des espaces publics ; le recours aux lois anti-harcèlement, aux dispositions relatives aux comportements antisociaux et aux pouvoirs prévus par le point 50 de la Loi sur la Réforme de la police (Police Reform Act) de 2002 devraient faire l'objet d'un contrôle annuel, afin de s'assurer qu'ils ne sont utilisés qu'à titre exceptionnel dans le cadre de l'exercice de la liberté de réunion pacifique ;
4. Toute interdiction pure et simple d'installer des tentes et/ou de dormir dans certains endroits (comme à Parliament Square) devrait être annulée ;
5. Le point 13 de la Loi sur l'Ordre public (Public Order Act) de 1986 portant sur l'interdiction des rassemblements doit être révisé, afin de permettre l'interdiction de certains défilés *en particulier* lorsque l'ordre public est gravement menacé (les pouvoirs prévus au point 12 sont par ailleurs insuffisants), au lieu d'interdire *tous* les défilés publics ;
6. Les tribunaux devraient examiner de plus près les motifs liés aux troubles de l'ordre public, avancés pour permettre à la police, aux conseils municipaux ou aux autorités locales, à la Commission des Défilés ou au secrétaire d'État (le cas échéant) de restreindre la liberté de réunion pacifique ;
7. Une enquête judiciaire publique devrait être menée sur le déploiement passé et actuel de policiers sous couverture et sur la surveillance secrète de groupes de manifestants ; un contrôle judiciaire préalable et constant devrait être opéré sur ces mesures exceptionnelles à l'avenir ;
8. Le rôle des officiers de police de liaison devrait être réexaminé et un document politique écrit sur leur rôle et leur mission devrait être accessible au public. Leur rôle ne devrait aucunement consister à récolter des renseignements et des garanties adéquates devraient être mises en place pour s'assurer que d'officiers de liaison, ils ne deviennent pas des agents du renseignement ;
9. Le futur processus d'examen de la législation relative aux défilés et aux manifestations en Irlande du Nord, qui regroupera tous les partis politiques (présidés par Richard Haass), devrait avoir pour objectif premier de s'assurer que toute révision du cadre réglementaire s'appuie sur un cadre des droits de l'Homme mutuellement accepté et compris de tous.

- Bibliographie
- Annexe 1: Conventions Internationales
- Annexe 2: Ratifications

Bibliographie

Principaux ouvrages et références cités dans ce rapport

RAPPORTS ET RECOMMANDATIONS DES NATIONS UNIES

- Comité des droits de l'Homme, Observation générale n°31, La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13
- Comité des droits de l'Homme, Observations finales, sur l'examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 3 septembre 2010, CCPR/C/ISR/CO/3

- Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association, Maina Kiai, Conseil des droits de l'Homme, 20^e session, 11 juin 2012, A/HRC/20/27
- 2^{eme} Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association, Maina Kiai, 23^e session, 24 avril 2013, A/HRC/23/39/Add.2
- Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme, Margaret Sekaggya, 20 décembre 2010, A/HRC/16/44
- Rapport du représentant spécial du Secrétaire général concernant la situation des défenseurs des droits de l'Homme, 5 septembre 2006, A/61/312
- Rapport du représentant spécial du Secrétaire général sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme, 13 août 2007, A/62/225

- ▶ Conseil des droits de l'Homme, résolution 15/21, le droit de réunion et d'association pacifiques, 30 septembre 2010, A/HRC/RES/15/21
- ▶ Conseil des droits de l'Homme, résolution 21/16, Le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, 11 octobre 2012, A/HRC/RES/21/16
- ▶ Conseil des droits de l'Homme, décision 16/406, Document final de l'Examen périodique universel: Liban, 11 avril 2011, A/HRC/DEC/16/109
- ▶ Comité des droits de l'Homme, Observations finales, sur troisième rapport périodique des États parties en 2007 : Israël, 2008, CCPR/C/ISR/3
- ▶ Rapport de la commission d'enquête internationale indépendante sur la Syrie, juin 2013, A/HRC/23/58
- ▶ Communiqué des rapporteurs spéciaux de l'ONU sur le droit de réunion pacifique et d'association, sur la situation des Défenseurs des droits de l'Homme et sur la Liberté d'opinion et d'expression, (Egypte), 28 mars 2013
- ▶ Appel conjoint urgent du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association et d'autres experts (Libye), 5 septembre 2012
- ▶ Groupe de travail de l'ONU sur la détention arbitraire, Avis n°27/2008 (Egypte), Concernant M. Mohamed Al-Khirat Shatar et 25 autres personnes, 11 octobre 2007

RAPPORTS ET JURISPRUDENCES DES INSTANCES REGIONALES

- ▶ OSCE/ODIHR *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2010
- ▶ OSCE *Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly*, 2011
- ▶ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, résolution 1947, *Manifestations et menaces pour la liberté de réunion, la liberté des médias et la liberté d'expression*, 27 juin 2013
- ▶ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, rapport du rapporteur M. Arcadio Diaz Tejera, *Manifestations et menaces pour la liberté de réunion, la liberté des médias et la liberté d'expression*, 26 juin 2013, Doc.13258
- ▶ Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, *Rapport sur la visite en Espagne du 31 mai au 12 juin 2011*, 30 avril 2013, CPT/Inf (2013)
- ▶ Cour Européenne des Droits de l'Homme, *affaire Handyside contre Royaume-Uni*, 7 décembre 1976
- ▶ Cour Européenne des Droits de l'Homme, *Plateforme « Ärzte für das Leben » contre Autriche*, 21 juin 1988
- ▶ Cour Européenne des Droits de l'Homme, *affaire Ezelin contre France*, 26 avril 1991
- ▶ Cour Européenne des Droits de l'Homme, *affaire Ziliberberg contre Moldavie*, 4 mai 2004
- ▶ Cour Européenne des Droits de l'Homme, *affaire Bukta et autres contre Hongrie*, 17 juillet 2007

- ▶ Cour Européenne des Droits de l'Homme, *affaire Eva Molnar contre Hongrie*, 7 octobre 2008
- ▶ Cour Européenne des Droits de l'Homme, *affaire Schwabe & MG contre Allemagne*, 1 décembre 2011
- ▶ Cour Européenne des Droits de l'Homme, *affaire Austin contre Royaume-Uni*, 15 mars 2012
- ▶ Cour Européenne des Droits de l'Homme, *affaire Disk and Kesik contre Turkey*, 27 novembre 2012
- ▶ Cour Européenne des Droits de l'Homme, *affaire İzci contre Turkey*, 23 juillet 2013
- ▶ Commission interaméricaine des droits de l'Homme, *Rapport sur la sécurité citoyenne et les droits humains*, 31 décembre 2009

RAPPORTS ET COMMUNIQUES DES ONG

- ▶ Rapport du Collectif des Familles de Disparus en Algérie, *Rapport 2011-2013*, avril 2013
- ▶ Statewatch, *Access for Rights Briefing, The Right to Protest*, Février 2013
- ▶ Rapport REMDH, *La levée de l'état d'urgence : un trompe-l'œil. L'exercice des libertés d'association, de réunion et de manifestation en Algérie*, décembre 2011.
- ▶ Rapport du REMDH, *Algérie : indépendance et impartialité du système judiciaire*, octobre 2011
- ▶ Statewatch, *The growing use of "preventative" arrests*, vol 20 n° 3/4, Juillet-décembre 2010
- ▶ Rapport de Freedom House, *Women's Rights in the Middle East and North Africa 2010*, 3 mars 2010
- ▶ Rapport d'Adalah, *Prohibited Protest: Law Enforcement Authorities Restrict the Freedom of Expression of Protestors against the Military Offensive in Gaza*, Septembre 2009

OUVRAGES GENERIQUES

- ▶ HUMPHREY (J.), *Political and Related Rights*, in Human Rights in International Law, Legal and Policy Issues (éd. Theodor Meron), Clarendon Press, Oxford, 1984, Vol. I ; Manfred Nowak's CCPR Commentary (2e éd., 2005)
- ▶ BELLAL (A.) et DOSWALD-BECK (L.), *Evaluating the Use of Force During the Arab Spring*, Yearbook of International Humanitarian Law, Volume 14 (T.M.C. Asser Press : La Haye, 2012)

EGALITE HOMME-FEMME

- ▶ Comité des droits de l'Homme, observation générale n° 28, 29 mars 2000, CCPR/C/21/Rev.1/Add.10
- ▶ Comité des droits de l'Homme, résolution 2003/45 sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, 23 avril 2003, E/CN.4/2003/L.11/Add.4
- ▶ CEDAW, recommandation générale n° 19, 1992, A/47/38
- ▶ CEDAW, recommandation générale n° 23 visant à éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays, 1997, A/52/38

- ▶ Déclaration du Haut-Commissaire aux droits de l'Homme de l'ONU, 26 décembre 2011. Voir : <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/PoliticaltransitionsprovideopportunitiestopromotewomensHR.aspx>
- ▶ Déclaration du rapporteur spécial sur la violence contre les femmes et du Groupe de travail sur la discrimination à l'égard des femmes dans la législation et dans la pratique, 8 décembre 2011
- ▶ Voir : <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11700>
- ▶ Rapport de la quatrième conférence mondiale sur les femmes, Beijing, 4-15 septembre 1995, A/CONF.177/20 et Add.1
- ▶ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution n°1873, *L'égalité entre les femmes et les hommes : une condition du succès du Printemps arabe*, 2012
- ▶ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation n°1996, *L'égalité entre les femmes et les hommes : une condition du succès du Printemps arabe*, 2012
- ▶ Commission interaméricaine des droits de l'Homme, *Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas*, 31 décembre 2011, OEA/Ser.L/V/II
- ▶ Commission interaméricaine des droits de l'Homme, *Honduras, Human Rights and Coup d'État*, 30 décembre 2009, OEA/Ser.L/V/II

VOIR ÉGALEMENT LES SITES DES ORGANISATIONS MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL DU REMDH SUR LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION, DE RÉUNION ET DE CIRCULATION

Organisation	Site internet
AC SUR Las Segovias- Association pour la Coopération avec le Sud - Espagne	http://www.acsur.org/
Association récréative et culturelle italienne ARCI - Italie	http://www.arci.it/
Collectif des familles de disparus d'Algérie	http://www.algerie-disparus.org/
Groupe international des Avocats des Droits de l'Homme - Royaume-Uni	https://sites.google.com/a/sihrg.org/solicitors-international-human-rights-group/
Groupe Légal Mizan pour les Droits de l'Homme - Jordanie	http://www.mizangroup.jo/index_en.php
Institut Andalus pour les Etudes sur la Tolérance et la Non-Violence - Egypte	http://andalusitas.net/
Ligue Algérienne pour la Défense des Droits de l'Homme (LADDH)	http://www.la-laddh.org/
Association Marocaine des Droits de l'Homme - AMDH	http://www.amdh.org.ma/fr
Organisation Mondiale Contre la Torture (OMCT)	http://www.omct.org/fr/
Association des Droits de l'Homme (IHD) - Turquie	http://www.ihd.org.tr/english/

Organisation	Site internet
Association européenne pour la Défense des Droits de l'Homme (AEDH)	http://www.aedh.eu/?lang=en
Centre Al-Mezan pour les Droits de l'Homme - Palestine	http://www.mezan.org/en/
Fédération des Tunisiens pour une Citoyenneté des Deux Rives (FTCR)	http://www.citoyensdesdeuxrives.eu/
Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH)	http://www.fidh.org/
Institut danois pour les Droits de l'Homme	http://humanrights.dk/
Institut du Caire pour les Etudes des Droits de l'Homme - Egypte	http://www.cihrs.org/
Ligue des Droits de l'Homme (LDH) - France	http://www.ldh-france.org/
Ligue Tunisienne pour la Défense de Droits de l'Homme (LTDH)	http://ltdh-tunisie.org/
Réseau arabe pour l'information sur les Droits de l'Homme	http://www.anhri.net/en/

Annexe 1

Droit à la liberté de réunion pacifique et d'association dans les conventions internationales et régionales

Principaux traités et déclarations internationaux

- ▶ **Déclaration universelle des droits de l'Homme** : article 20(1)
- ▶ **Pacte international relatif aux droits civils et politiques** : articles 21 et 22
- ▶ **Observation générale n° 25 (article 25) du Comité des droits de l'Homme (participation aux affaires publiques et droit de vote)**
- ▶ **Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels** : article 8
- ▶ **Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale** : articles 4 et 5(viii)
- ▶ **Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes** : article 7(c)
- ▶ **Convention relative aux droits de l'enfant** : article 15
- ▶ **Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille** : article 26
- ▶ **Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées** : article 24(7)
- ▶ **Convention relative aux droits des personnes handicapées** : article 29
- ▶ **Convention de l'Organisation internationale du travail (OIT) n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical**
- ▶ **Convention de l'OIT N° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective**
- ▶ **Convention de l'OIT N° 135 concernant les représentants des travailleurs**
- ▶ **Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme (Déclaration sur les droits et les responsabilités des individus, des groupes d'individus et des organes de la société en matière de promotion et de protection des libertés fondamentales et des droits de l'Homme universellement reconnus)** : article 5
- ▶ **Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois**

Principaux traités et déclarations régionaux

- ▶ **Charte africaine des droits de l'homme et des peuples** : articles 10 et 11
- ▶ **Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant** : article 8
- ▶ **Déclaration américaine des droits et devoirs de l'Homme** : articles 21 et 22
- ▶ **Convention américaine des droits de l'Homme** : articles 15 et 16
- ▶ **Convention européenne des droits de l'homme** : article 11
- ▶ **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** : article 12
- ▶ **Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) : Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique (2e édition)**
- ▶ **OSCE/Commission de Venise : Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques**

RATIFICATION DES CONVENTIONS INTERNATIONALES ET RÉGIONALES PROTÉGANT LA LdA

	PIDCP (droits politiques)	PIDESC (droits économiques et sociaux)	CERD (discrimination raciale)	CEDAW (discrimination à l'égard des femmes)	CRMWF (travailleurs migrants)	Convention n° 87 de l'OIT	Charte africaine sur les DH
ALGÉRIE	X	X	X	X	X	X	X
ÉGYPTE	X	X	X	X	X	X	X
ISRAËL	X	X	X	X	NON	X	-
JORDANIE	X	X	X	X	NON	NON	-
LIBAN	X	X	X	X	NON	NON	-
LIBYE	X	X	X	X	X	X	X
MAROC	X	X	X	X	X	NON	NON
PALESTINE	Pas un État membre	Pas un État membre	Pas un État membre	Pas un État membre	Pas un État membre	Pas un État membre	-
SYRIE	X	X	X	X	X	X	-
TUNISIE	X	X	X	X	NON	X	X
TURQUIE	X	X	X	X	X	X	-
ESPAGNE	X	X	X	X	NON	X	-
ROYAUME- UNI	X	X	X	X	NON	X	-

RÉSERVES SUR LA CEDAW

	réserves	déclarations
ALGÉRIE	2 - 9§4 - 15§4 - 16 - 29	
ÉGYPTE	2 - 9 - 16 - 29	
ISRAËL	7 (b) - 16	29§2
JORDANIE		9§2 - 15§4 - 16§ (c,d,g)
LIBAN	9§2 - 16§1(cdfg) - 29§1	
LIBYE	2 - 16 (c,d)	
MAROC	9§2 - 12 - 29	2 - 15§4
PALESTINE	Pas un Etat membre	Pas un Etat membre
SYRIE	2 - 9§2 - 15§4 - 16§1 (c,d,f,g) 16§2 - 29§1	
TUNISIE	9§2 - 16 (c,d,f,g,h) - 29§1	15§4
TURQUIE	15§2 - 15§4 - 16§1 (c,d,f,g) - 29§1	9§1
ESPAGNE		
ROYAUME-UNI	9 - 11 - 15 - 16	

Ce document a été produit avec le soutien financier de l'Union européenne, l'Agence suédoise pour le développement et l'aide internationale (ASDI) et l'Agence danoise pour le développement international (DANIDA).

Le contenu de ce document est de la seule responsabilité du Réseau Euro-Méditerranéen des Droits de l'Homme et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'une de ces institutions.





EURO-MEDITERRANEAN HUMAN RIGHTS NETWORK
RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME
الشبكة الأوروبية - المتوسطية لحقوق الإنسان

Etude régionale

Le droit à la liberté de réunion dans la région Euro-méditerranéenne

Partie I: Cadre législatif

2013

Vestergade 16
1456 Copenhagen K
Danemark

Téléphone: + 45 32 64 17 00

Télécopie: + 45 3264 17 02

www.euromedrights.org

© Copyright 2013 Réseau Euro-Méditerranéen des Droits de l'Homme



Le REMDH remercie l'Union européenne, l'Agence suédoise pour le développement et l'aide internationale (ASDI) et l'Agence danoise pour le développement international, pour leur soutien financier (DANIDA).