



"Funérailles de Margareth Thatcher, Londres, 17 avril 2013."
par Michael Hamilton

ROYAUME-UNI

PRESENTATION

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

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

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

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

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

Introduction

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/jtright/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.