

# COMMISSION DE VENISE-OSCE/BIDDH

## LIGNES DIRECTRICES CONJOINTES SUR LES DROITS FONDAMENTAUX



**COMMISSION DE VENISE - OSCE/BIDDH**  
**LIGNES DIRECTRICES CONJOINTES**  
**SUR LES DROITS FONDAMENTAUX**

Edition anglaise :  
*Joint OSCE/ODIHR – VENICE COMMISSION  
Guidelines on Fundamental Rights*

*Les vues exprimées dans cet ouvrage  
sont de la responsabilité des auteurs  
et ne reflètent pas nécessairement la ligne  
officielle du Conseil de l'Europe.*

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie de ce document doit être adressée à la Direction de la communication (F 67075 Strasbourg ou [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)). Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Direction Générale I - Commission de Venise ([venice@coe.int](mailto:venice@coe.int))

Couverture : SPDP, Conseil de l'Europe  
Photo : Shutterstock  
Mise en pages : JOUVE

© Conseil de l'Europe, Septembre 2015  
Imprimé dans les ateliers du Conseil  
de l'Europe

# Table des matières

---

## LIGNES DIRECTRICES DU BIDDH/OSCE ET DE LA COMMISSION DE VENISE SUR LA LIBERTÉ DE RÉUNION PACIFIQUE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>11</b>
<b>SECTION A – LIGNES DIRECTRICES RELATIVES À LA LIBERTÉ DE RÉUNION PACIFIQUE</b>	<b>15</b>
1. Liberté de réunion pacifique	15
Liberté de réunion pacifique	15
Définition du terme « réunion »	15
Seules les réunions pacifiques sont protégées	16
2. Principes directeurs	16
2.1 Présomption en faveur de la tenue de réunions	16
2.2 Obligation positive de l'État de faciliter et de protéger les réunions pacifiques	16
2.3 Légalité	16
2.4 Proportionnalité	16
2.5 Non-discrimination	17
2.6 Bonne administration	17
2.7 Responsabilités de l'autorité de réglementation	17
3. Restrictions à la liberté de réunion	18
3.1 Motifs légitimes de restriction	18
3.2 Espace public	18
3.3 Restrictions fondées sur le contenu	18
3.4 Restrictions relatives à l'heure, au lieu et aux modalités	18
3.5 « À portée de vue et d'ouïe »	18
4. Questions procédurales	18
4.1 Notification préalable	18
4.2 Réunions spontanées	19
4.3 Réunions simultanées	19
4.4 Contre-manifestations	19
4.5 Processus décisionnel	20
4.6 Contrôle et recours	20
5. Mise en œuvre de la législation relative à la liberté de réunion pacifique	20
5.1 Planification de l'événement à l'avance avec les responsables des services de maintien de l'ordre	20
5.2 Coûts	20
5.3 Approche fondée sur les droits de l'homme en matière de maintien de l'ordre au cours des réunions	21
5.4 Recours à la négociation et/ou à la médiation pour réduire les tensions	21
5.5 Recours à la force	21
5.6 Responsabilité et obligation de reddition de compte des membres des forces de l'ordre	21
5.7 Responsabilité des organisateurs	22
5.8 Encadrement des réunions	22
5.9 Surveillance	22
5.10 Accès aux médias	22

<b>SECTION B –NOTES EXPLICATIVES</b>	<b>23</b>
<b>PARTIE I</b>	<b>25</b>
1. Importance de la liberté de réunion	25
2. Réglementation de la liberté de réunion pacifique	28
Cadre légal	28
Normes internationales et régionales	28
Réglementation de la liberté de réunion en droit interne	32
La liberté de réunion pacifique dans le contexte des autres droits et libertés	33
Principales définitions et catégories de réunions	35
Réunions « pacifiques » et « non pacifiques »	41
3. Principes directeurs	43
Présomption en faveur de la tenue des réunions	43
Devoir de l'État de protéger les réunions pacifiques	44
Légalité	46
Proportionnalité	47
Non-discrimination	51
Groupes, associations non enregistrées et personnes morales	55
Minorités	55
« Non-ressortissants »	56
Femmes	56
Enfants	57
Personnes handicapées	58
Personnel chargé de l'application des lois et agents de l'État	58
Bonne administration et transparence de la procédure de prise de décision	59
Contrôle et recours	61
Responsabilité de l'autorité de réglementation	61
4. Restrictions à la liberté de réunion	62
Motifs légitimes de restriction	62
Ordre public	62
Sûreté publique	63
Protection de la santé	64
Protection de la morale	64
Protection des droits et libertés des tiers	65
Sécurité nationale	68
Législation visant à contrer « le terrorisme » et « l'extrémisme »	69
Dérégulation en période de guerre ou d'autre urgence publique	72
Types de restrictions	72
Restrictions fondées sur le contenu	72
Restrictions relatives « à l'heure, au lieu et aux modalités »	75
« À portée de vue et d'ouïe »	76
Restrictions imposées avant une réunion (« restrictions préalables »)	76
Restrictions imposées pendant une réunion	79
Sanctions et peines infligées après une réunion	80
Moyens de défense	81
5. Questions procédurales	82
Notification préalable	82
Notification préalable et non autorisation	84
Réunions simultanées	86

Contre-manifestations	87
Exceptions au régime de notification préalable	87
Réunions spontanées	88
Procédures de prise de décision et de recours	90

## **PARTIE II – LA MISE EN ŒUVRE DE LA LÉGISLATION RELATIVE À LA LIBERTÉ DE RÉUNION PACIFIQUE 95**

Introduction	95
6. Maintien de l'ordre pendant les réunions publiques	96
Approche fondée sur les droits de l'homme en matière de maintien de l'ordre	96
Formation	97
Maintien de l'ordre pendant les réunions : principes généraux étayant les bonnes pratiques	99
Recours à la force	107
Responsabilité et reddition de comptes	113
7. Responsabilités de l'organisateur	116
L'organisateur	116
Respect du caractère pacifique d'une réunion : principes de bonne pratique	116
Service de surveillance pendant les réunions	118
Responsabilité	119
8. Suivi du respect de la liberté de réunion pacifique	120
Observateurs indépendants	121
Médias	124

## **LIGNES DIRECTRICES CONJOINTES SUR LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE DES COMMUNAUTÉS RELIGIEUSES OU DE CONVICTION**

<b>I. INTRODUCTION</b>	<b>131</b>
<b>II. ABRÉVIATIONS</b>	<b>133</b>
<b>III. PARTIE I. LA LIBERTÉ DE RELIGION OU DE CONVICTION, ET LES RESTRICTIONS AUTORISÉES EN GÉNÉRAL</b>	<b>135</b>
<b>IV. PARTIE II. LA LIBERTÉ DE MANIFESTER COLLECTIVEMENT SA RELIGION OU SA CONVICTION</b>	<b>141</b>
<b>V. PARTIE III. ORGANISATIONS RELIGIEUSES OU DE CONVICTION</b>	<b>145</b>
<b>VI. PARTIE IV. PRIVILÈGES DES COMMUNAUTÉS OU ORGANISATIONS RELIGIEUSES OU DE CONVICTION</b>	<b>161</b>
<b>VII. ANNEXE - SÉLECTION D'ENGAGEMENTS PRIS DANS LE CADRE DE OSCE DANS LE DOMAINE DE LA LIBERTÉ DE RELIGION OU DE CONVICTION</b>	<b>165</b>

## **LIGNES DIRECTRICES CONJOINTES SUR LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION**

<b>INTRODUCTION</b>	<b>175</b>
<b>SECTION A : LE DROIT À LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION</b>	<b>177</b>
Définition d'une association	180
Importance des associations	180
Droits fondamentaux des associations	184
Importance d'une législation soigneusement rédigée et d'un environnement favorable	185

## **SECTION B : LIGNES DIRECTRICE SUR LA LÉGISLATION RELATIVE AU DROIT À LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION** **187**

Principes directeurs	187
Principe 1 : Présomption de légalité de la constitution, des objectifs et des activités des associations	187
Principe 2 : Obligation faite à l'État de respecter, protéger et faciliter l'exercice du droit à la liberté d'association	187
Principe 3 : Liberté de création et d'adhésion	188
Principe 4 : Liberté de définir les objectifs et les activités, y compris l'étendue des activités	188
Principe 5 : Egalité de traitement et non-discrimination	188
Principe 6 : Liberté d'expression et d'opinion	188
Principe 7 : Liberté de solliciter, de recevoir et d'utiliser des ressources	189
Principe 8 : Bonne administration de la législation, des politiques et des pratiques relatives aux associations	189
Principe 9 : Légalité et légitimité des restrictions	189
Principe 10 : Proportionnalité des restrictions	190
Principe 11 : Droit à un recours effectif en cas de violation des droits	190

## **SECTION C : NOTES INTERPRÉTATIVES** **193**

Introduction	193
Définition d'une « association »	193
Autonomie et caractère organisé	193
Indépendance	194
Activité à but non lucratif	194
Création et caractère volontaire des associations	195
Buts et objectifs	195
Personnalité morale	196
Cadre légal	197
Types particuliers d'associations	198
Organisations religieuses	198
Partis politiques	198
Syndicats	199
Défenseurs des droits de l'homme	200
Organisations non gouvernementales	201
Autres associations	201
Autres droits pertinents	202

## **SOUS-SECTION 1 – PRINCIPES DIRECTEURS** **203**

Principe 1 : Présomption de légalité de la constitution, des objectifs et des activités des associations	203
Principe 2 : Obligation faite à l'État de respecter, protéger et faciliter l'exercice du droit à la liberté d'association	204
Principe 3 : Liberté de création et d'adhésion	205
Principe 4 : Liberté de définir les objectifs et les activités, y compris l'étendue des activités	208
Principe 5 : Egalité de traitement et non-discrimination	210
Principe 6 : Liberté d'expression et d'opinion	211
Principe 7 : Liberté de solliciter, de recevoir et d'utiliser des ressources	213
Principe 8 : Bonne administration de la législation, des politiques et des pratiques relatives aux associations	214
Principe 9 : Légalité et légitimité des restrictions	215

Principe 10 : Proportionnalité des restrictions	216
Principe 11 : Droit à un recours effectif en cas de violation des droits	217
<b>SOUS-SECTION 2 – LE CADRE RÉGLEMENTAIRE RELATIF AUX ASSOCIATIONS</b>	<b>219</b>
A. Egalité de traitement et non-discrimination	219
Egalité des genres et non-discrimination fondée sur le genre, l'orientation sexuelle et l'identité de genre	225
Non-ressortissants	228
Minorités	229
Enfants	230
Membres des forces de l'ordre et agents publics	232
B. Constitution, personnalité morale et enregistrement	233
Constitution	233
Acquisition de la personnalité morale	235
Notification et enregistrement	237
C. Adhésion, gestion interne, objectifs et activités	242
D. Participation aux processus décisionnels et patrimoine, revenus et actifs	246
E. Soutien public et accès à d'autres ressources	250
Liberté de solliciter, d'obtenir et d'utiliser des ressources	250
Soutien de l'État	250
Financement privé et autres formes de financement non étatique	257
F. Responsabilité de rendre compte, surveillance et autorités de surveillance	259
G. Responsabilité et sanctions	264
H. Extinction, interdiction, dissolution et accès à la justice	267
I. Associations et nouvelles technologies	272
<b>ANNEXES</b>	<b>277</b>
Annexe A – Sélection d'instruments internationaux et régionaux	277
A. Nations Unies	277
B. Conseil de l'Europe	282
C. Autres instruments régionaux	284
D. Engagements de l'OSCE	285
Annexe B – Sélection de la jurisprudence internationale et régionale	292
ASSOCIATIONS	292
CRÉATION	292
Capacité	292
Nombre de membres	293
Entités informelles	293
Personnalité morale	293
ADHÉSION	293
Droit d'adhésion	293
Obligation d'adhésion	294
Restrictions imposées à l'adhésion	294
Sanctions	294
Communications des noms	295
OBJECTIFS	295
DROITS/CAPACITÉS	295
AUTONOMIE	296
ENVIRONNEMENT FAVORABLE	296
Obstacles	296

Financement	296
Protection	297
Surveillance	297
RÉGLEMENTATION	297
Suspension des activités	297
Extinction	297
Annexe C – Sélection de documents de référence	298
<hr/>	
A. Documents internationaux	298
B. Document du Conseil de l'Europe	299
C. OSCE/BIDDH et Commission de Venise	300
Lignes directrices	300
Avis juridiques	300
D. Ouvrages et articles	301

**LIGNES DIRECTRICES  
DU BIDDH/OSCE  
ET  
DE LA COMMISSION DE VENISE  
SUR LA LIBERTE DE  
RÉUNION PACIFIQUE**

**(2<sup>e</sup> ÉDITION)**

**préparées par le Groupe consultatif du BIDDH/OSCE  
sur la liberté de réunion pacifique  
et par la Commission de Venise**

**Adoptées par la Commission de Venise lors de sa 83<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 4 juin 2010)**



# Introduction

---

Les présentes lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique, ainsi que les Notes explicatives, ont été préparées par le Groupe consultatif sur la liberté de réunion du Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) en consultation avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise du Conseil de l'Europe)<sup>1</sup>.

Les membres du Groupe sont :

Nine BELYAEVA,

Thomas BULL,

David GOLDBERGER,

Michael HAMILTON,

Neil JARMAN,

Muatar S. KHAIDAROVA,

Serghei OSTAF,

Vardan POGHOSYAN,

Alexander VASHKEVICH,

Yevgeniy A. ZHOVTIS.

---

1. Voir aussi CDL-AD(2005)040 *Avis sur les lignes directrices de l'OSCE pour la rédaction de lois relatives à la liberté de réunion* (adopté par la Commission de Venise lors de sa 64<sup>e</sup> session plénière, Venise, 21 et 22 octobre 2005). Un membre de la Commission de Venise (Peter Paczolay de Hongrie) a participé à la table ronde de Varsovie, une des quatre tables rondes où les Lignes directrices ont été discutées.

Les *Notes explicatives* (section B) constituent une partie intégrante et non séparable des *Lignes directrices* (section A) et doivent être lues conjointement avec elles.

Les *Lignes directrices* et les *Notes explicatives*, rédigées à l'origine par le BIDDH, ont été discutées lors de quatre tables rondes tenues en 2006 à Tbilissi, Belgrade, Almaty et Varsovie respectivement. Ces événements ont réuni jusqu'à 150 participants originaires de 29 pays membres de l'OSCE. Les participants représentaient divers intérêts dont ceux des services de maintien de l'ordre et de groupes non gouvernementaux de défense des droits de l'homme, des ministres en fonction, des organisateurs de réunions, des universitaires et des juristes praticiens. Le document a beaucoup bénéficié de l'expérience concrète des intéressés dans des domaines très variés. La première édition des *Lignes directrices* a inspiré, depuis plusieurs avis juridiques ainsi que les lignes directrices préparées conjointement par le Groupe consultatif du BIDDH/OSCE sur le droit de réunion pacifique et par la Commission de Venise<sup>2</sup>. Les *Lignes directrices* ont également été mentionnées dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH)<sup>3</sup> et d'organes des Nations Unies<sup>4</sup>. Cette deuxième édition des *Lignes directrices* constitue une mise à jour de l'édition originale de 2007 à la lumière de la jurisprudence récente. Elle revêt également un caractère plus complet, dans la mesure où elle reprend des commentaires et des retours d'information reçus par le Groupe consultatif.

Les *Lignes directrices* (section A) et les *Notes explicatives* (section B) se fondent sur des traités et autres documents internationaux et régionaux visant la protection des droits de l'homme<sup>5</sup>, l'évolution de la pratique des États (telle qu'elle se reflète notamment dans les décisions rendues par les tribunaux nationaux)<sup>6</sup> et les principes généraux du droit reconnus par la communauté des nations. Elles délimitent un seuil minimum en fonction de ces normes que les autorités nationales doivent respecter dans leurs efforts de réglementation de la liberté de réunion pacifique. Le document diffère cependant d'autres textes dont l'ambition se résume à codifier ces normes

---

2. Ces avis peuvent être consultés aux adresses suivantes : <http://www.legislationline.org> et [http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N\\_Opinion\\_ef.asp?L=E](http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Opinion_ef.asp?L=E)

3. Voir, par exemple, les arrêts *Oya Ataman c. Turquie* (2006), para. 16, lequel mentionne l'Avis de la Commission de Venise sur les *Lignes directrices* de l'époque ; et *Gillan et Quinton c. Royaume-Uni* (2010), lequel cite le paragraphe 86 du rapport du Parliamentary Joint Committee on Human Rights britannique (comité parlementaire composé de tous les partis politiques et des deux chambres) intitulé « Demonstrating respect for rights? A human rights approach to policing protest » (mars 2009).

4. Voir, par exemple, *Rapport de la Représentante spéciale du Secrétaire général concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme : Promotion et protection des droits de l'homme : questions relatives aux droits de l'homme, y compris les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales* (A/62/225, 62<sup>e</sup> session), paras.91 et 92, concernant le rôle de suivi assumé par le Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies au cours des manifestations organisées en avril 2006 au Népal. Voir également le document référencé UN Doc. A/HRC/7/28/Add.3, *Rapport de la Représentante spéciale du Secrétaire général concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme, M<sup>me</sup> Hina Jilani, Additif, Mission en Serbie, y compris au Kosovo* (4 mars 2008) para. 111.

5. Principalement les normes pertinentes énoncées par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), ainsi que la jurisprudence résultante du Comité des droits de l'homme des Nations Unies et de la CrEDH, respectivement.

6. Y compris les Cours constitutionnelles des États membres ainsi que non-membres de l'OSCE.

ou à résumer la jurisprudence pertinente. Il vise davantage en effet à promouvoir l'excellence et, par conséquent, est émaillé d'exemples de bonnes pratiques (des mesures s'étant avérées efficaces dans plusieurs juridictions ou ayant nettement contribué à garantir une protection adéquate de la liberté de réunion).

La rédaction d'un texte de loi visant à réglementer la liberté de réunion constitue une tâche complexe. Toute une série de questions – à la fois procédurales et matérielles – doit être prise en considération pour garantir au mieux sa jouissance. De plus, l'approche en matière de réglementation varie sensiblement selon les pays membres de l'OSCE : depuis l'adoption d'une seule loi unifiée jusqu'à l'incorporation des dispositions visant les réunions pacifiques dans toute une série de lois différentes (y compris des lois définissant les pouvoirs des forces de l'ordre, des Codes pénaux et administratifs, une législation antiterroriste et des lois électorales). Conscients de ces différences – et également de la grande diversité des situations prévalant dans le pays concerné (particulièrement sous l'angle des traditions démocratiques, de l'État de droit et de l'indépendance de l'appareil judiciaire) –, les auteurs du présent document n'ont pas tenté de proposer des solutions toutes faites. Il n'est ni possible ni souhaitable de rédiger une seule et même « loi modèle » convenant à tous les États membres de l'OSCE. Les *Lignes directrices* et les *Notes explicatives* essayent plutôt de clarifier certaines questions importantes et d'évoquer des solutions possibles.

En matière de réglementation de la liberté de réunion, il est indispensable de disposer d'une législation soigneusement rédigée pour encadrer le pouvoir discrétionnaire conféré aux autorités<sup>7</sup>. Cela exige des gouvernements et des personnes impliquées dans la rédaction de la législation qu'ils consultent les individus et les groupes potentiellement affectés (y compris les organisations locales de défense des droits de l'homme) dans le cadre d'une coopération faisant partie intégrante du processus de rédaction. Souvent, cependant, ce n'est pas le texte de la loi qui pose problème, mais les modalités de sa mise en œuvre. Par conséquent, même si les présentes *Lignes directrices* et *Notes explicatives* visent à informer les rédacteurs de la législation relative à la liberté de réunion, elles s'adressent également aux responsables de la mise en œuvre de ladite législation (c'est-à-dire les autorités administratives et les services de maintien de l'ordre) ainsi qu'aux personnes affectées par cette mise en œuvre. Les *Lignes directrices* et les *Notes explicatives* sont destinées par conséquent d'abord aux praticiens, législateurs, hommes politiques, juristes, policiers et membres des autres services de maintien de l'ordre, syndicalistes, personnes organisant ou participant à des réunions, organisations non gouvernementales (ONG), organisations de la société civile et personnes chargées de surveiller à la fois l'exercice de la liberté de réunion et les pratiques de la police.

Alors que la section A contient le texte des *Lignes directrices*, la section B est non seulement essentielle à une bonne compréhension desdites lignes, mais regorge

---

7. Comme le Joint Committee on Human Rights britannique l'a récemment déclaré, il vaut mieux « rédiger la législation elle-même en termes suffisamment précis – pour délimiter et orienter le pouvoir discrétionnaire de la police – que de se fier aux décideurs pour exercer leur pouvoir discrétionnaire de manière compatible avec les droits de l'homme ». Voir Joint Committee on Human Rights, *Demonstrating Respect for Rights: A Human Rights Approach to Policing Protest (volume 1)* (Londres : HMSO, HL Paper 47-I; HC 320-I, 23 mars 2009), pp. 21 et 22, para. 76 (cette formule étant reprise dans la Recommandation 4).

d'exemples de « bonnes pratiques », ce qui lui confère une utilité particulière. La partie I de la section B (chapitres 1 à 5) met l'accent sur la place essentielle de la liberté de réunion et décrit succinctement ses principales caractéristiques. Elle souligne l'importance de cette liberté (chapitre 1), identifie les principaux problèmes inhérents à sa réglementation (chapitre 2), énonce un certain nombre de principes généraux censés régir ladite réglementation (chapitre 3), examine les motifs légitimes et les types de restrictions (chapitre 4) et étudie les différentes questions procédurales pertinentes (chapitre 5). La partie II (chapitres 6 à 8) est plus concrète et examine les modalités de mise en œuvre de la législation relative à la liberté de réunion. Elle couvre le contrôle des réunions publiques (chapitre 6), les responsabilités des organisateurs de réunions (chapitre 7) et le rôle des médias et des organismes de contrôle indépendants (chapitre 8).

Les *Lignes directrices* ainsi que les *Notes explicatives* peuvent être téléchargées depuis les sites Web du BIDDH et de la Commission de Venise, ainsi que depuis la base de données législative du BIDDH ([www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)) laquelle contient notamment le texte des lois nationales et autres documents juridiques pertinents.

Cette deuxième édition des Lignes directrices et des Notes explicatives reste un document vivant. Le BIDDH et la Commission de Venise continuent par conséquent à inviter les personnes qui le souhaitent à leur envoyer leurs commentaires et suggestions à l'adresse [assembly@BIDDH.pl](mailto:assembly@BIDDH.pl).

# Section A – Lignes directrices relatives à la liberté de réunion pacifique

---

## 1. Liberté de réunion pacifique

### **Liberté de réunion pacifique**

---

La liberté de réunion pacifique est un droit humain fondamental que peuvent exercer et dont peuvent jouir des individus et des groupes, des associations non enregistrées, des personnes morales et des entreprises. La réunion peut servir à de nombreuses fins, y compris l'expression d'opinions diverses, impopulaires ou minoritaires. Elle peut constituer un moyen majeur de maintenir et de renforcer une culture ou de préserver une identité nationale. La protection de la liberté de réunion pacifique est indispensable à la création d'une société tolérante et pluraliste dans laquelle des groupes ayant des convictions, des pratiques ou des orientations différentes peuvent coexister d'une manière pacifique.

### **Définition du terme « réunion »**

---

Aux fins des présentes Lignes directrices, le terme « réunion » désigne la présence intentionnelle et temporaire de plusieurs personnes souhaitant exprimer un point de vue commun dans un espace public.

Cette définition reconnaît le fait que, même si des formes particulières de réunion peuvent soulever des problèmes spécifiques sous l'angle de leur réglementation, les réunions pacifiques – quel que soit leur type et qu'elles se tiennent sur des lieux publics ou privés ou bien à l'intérieur de structures fermées – méritent une protection.

## **Seules les réunions pacifiques sont protégées**

---

Une réunion doit être réputée pacifique dès lors que ses organisateurs professent des intentions pacifiques et que la réunion se tient de manière non violente. L'adjectif « pacifique » devrait être interprété comme incluant des comportements susceptibles d'indisposer ou d'offenser des tiers voire de gêner, d'entraver ou d'empêcher les activités d'une partie de la population.

### **2. Principes directeurs**

#### **2.1 Présomption en faveur de la tenue de réunions**

---

En tant que droit fondamental, la liberté de réunion pacifique devrait, autant que faire se peut, pouvoir s'exercer sans faire l'objet d'une réglementation. Toute pratique n'étant pas expressément interdite par la loi devrait donc être présumée autorisée et les personnes désirant se réunir ne devraient pas être tenues d'obtenir une autorisation préalable. Une présomption en faveur de la réunion devrait être clairement et explicitement établie par la loi.

#### **2.2 Obligation positive de l'État de faciliter et de protéger les réunions pacifiques**

---

L'une des principales responsabilités de l'État consiste à mettre en place des mécanismes et des procédures adéquats garantissant la jouissance concrète de la liberté de réunion sans réglementation bureaucratique excessive. En particulier, l'État devrait toujours essayer de faciliter et de protéger la tenue d'une réunion publique à l'endroit choisi par son organisateur et veiller également à ce que les efforts de ce dernier en vue de diffuser des informations sur la tenue de ladite réunion ne soient pas contrariés.

#### **2.3 Légalité**

---

Toute restriction imposée doit être légalement fondée et conforme à la Convention européenne des droits de l'homme et aux autres instruments internationaux pertinents. À cette fin, il est indispensable que la législation soit soigneusement rédigée de manière à délimiter le pouvoir d'appréciation accordé aux autorités. La loi elle-même doit être compatible avec les normes internationales de protection des droits de l'homme et suffisamment précise pour permettre à un individu de déterminer si sa conduite violera ou pas la loi et, le cas échéant, les conséquences prévisibles d'une telle violation.

#### **2.4 Proportionnalité**

---

Toute restriction à la liberté de réunion doit être proportionnée. Les autorités devraient toujours accorder la préférence aux moyens les moins agressifs de parvenir au but

légitime poursuivi. Le principe de proportionnalité exige des autorités qu'elles s'abstiennent d'imposer systématiquement des restrictions de nature à modifier fondamentalement le caractère d'un événement, en déplaçant par exemple une réunion dans un quartier moins central de la ville. Toute application générale de restrictions légales s'avère généralement excessive et ne répond pas aux critères de proportionnalité, dans la mesure où elle ne permet pas de tenir compte des circonstances spécifiques de l'espèce.

## **2.5 Non-discrimination**

---

Chacun doit pouvoir jouir de la liberté de réunion pacifique sur un pied d'égalité. Les autorités compétentes doivent donc s'abstenir, lorsqu'elles réglementent cette liberté, de discriminer un individu ou un groupe pour un motif quelconque.

La liberté d'organiser des réunions publiques et d'y participer doit être garantie aux individus, aux groupes, aux associations non enregistrées, aux personnes morales et aux entreprises ; aux membres de minorités ethniques, nationales ou sexuelles et de groupes religieux ; aux ressortissants et aux non-ressortissants (y compris les apatrides, les réfugiés, les étrangers, les demandeurs d'asile, les migrants et les touristes) ; aux enfants, aux femmes et aux hommes ; aux membres des forces de l'ordre et aux personnes ne jouissant pas de la pleine capacité juridique, y compris les malades mentaux.

## **2.6 Bonne administration**

---

Le public devrait être informé du nom de l'organe chargé de prendre des décisions en matière de réglementation de la liberté de réunion et ledit organe devrait être clairement précisé par la loi. Cet organe devrait veiller lui-même à ce que le grand public ait accès à des informations fiables concernant ses procédures et sa manière d'opérer. Les organisateurs de réunions publiques, ainsi que les personnes dont les droits et libertés risquent d'être directement affectés par une réunion, devraient pouvoir s'adresser directement – par écrit ou oralement – à l'autorité de réglementation. Le processus de réglementation devrait permettre l'évaluation équitable et objective de toutes les informations disponibles. Toute restriction imposée à une réunion devrait être communiquée rapidement et par écrit à l'organisateur de l'événement et cette notification devrait indiquer les raisons ayant motivé ladite restriction. Ces décisions devraient être adoptées aussi rapidement que possible, de manière à ce que tout recours introduit devant un tribunal indépendant puisse être examiné avant la date indiquée de la réunion.

## **2.7 Responsabilités de l'autorité de réglementation**

---

Les autorités chargées de la réglementation doivent se conformer à leurs obligations légales et notamment rendre compte en cas de manquement procédural ou matériel auxdites obligations. Cette responsabilité devrait être évaluée conformément aux principes pertinents du droit administratif et du contrôle judiciaire en matière d'abus de pouvoir.

## **3. Restrictions à la liberté de réunion**

### **3.1 Motifs légitimes de restriction**

---

Les motifs légitimes de restriction sont énoncés par des instruments internationaux et régionaux de protection des droits de l'homme. Le droit interne ne peut pas prévoir de motifs supplémentaires.

### **3.2 Espace public**

---

Les réunions constituent une utilisation de l'espace public aussi légitime qu'une activité commerciale ou la circulation des véhicules automobiles et des piétons. Il convient d'avoir cette considération à l'esprit lorsqu'on évalue la nécessité de telle ou telle restriction.

### **3.3 Restrictions fondées sur le contenu**

---

Les réunions se tiennent en vue d'exprimer un point de vue commun dans un espace public et, par conséquent, visent à transmettre un message. Les restrictions relatives au contenu visuel ou auditif d'un message quelconque devraient être soumises à des conditions draconiennes et imposées uniquement en cas de menace imminente de violence.

### **3.4 Restrictions relatives à l'heure, au lieu et aux modalités**

---

L'autorité de réglementation peut éventuellement imposer toute une série de restrictions sans interférer avec le message communiqué. Des solutions de remplacement raisonnables devraient donc être proposées lorsque la restriction vise l'heure, le lieu où les modalités d'une réunion.

### **3.5 « À portée de vue et d'ouïe »**

---

Les réunions publiques visent à transmettre un message à une personne, un groupe ou une organisation cible particuliers. Par conséquent, en règle générale, il convient de faciliter la tenue de réunions à des endroits où les organisateurs peuvent être vus et entendus par le public visé.

## **4. Questions procédurales**

### **4.1 Notification préalable**

---

Il n'est pas nécessaire, en vertu du droit international relatif aux droits de l'homme, de notifier à l'avance la tenue d'une réunion. En fait, dans une société ouverte, bon nombre de types de réunions ne sont soumis à aucune forme de réglementation

officielle. Une éavis ne devrait donc être exigé que lorsque cette formalité vise à permettre à l'État de prendre des dispositions nécessaires pour faciliter la liberté de réunion et protéger l'ordre et la sûreté publics, ainsi que les droits et libertés des tiers. Toute disposition légale en ce sens devrait exiger de l'organisateur de la réunion la notification de son intention plutôt que le dépôt d'une demande d'autorisation.

Il convient de prévoir une notification préalable qui ne soit ni lourde, ni bureaucratique. Le délai de notification préalable ne devrait pas être excessivement long, tout en permettant aux autorités compétentes de planifier et de préparer l'événement de manière à assumer leurs obligations positives et en offrant aux organisateurs la faculté de contester rapidement devant un tribunal toute restriction éventuelle.

Si les autorités ne soulèvent pas rapidement d'objection à l'événement notifié, les organisateurs de la réunion doivent être en mesure de poursuivre leurs activités selon les modalités prévues et sans restrictions.

## **4.2 Réunions spontanées**

---

Lorsque la législation impose une notification préalable, elle devrait explicitement prévoir une exception visant le cas où une telle pratique s'avère impossible. Cette exception visera uniquement les circonstances dans lesquelles le délai légal ne peut pas être respecté. Les autorités devraient toujours protéger et faciliter les réunions spontanées dès lors qu'elles revêtent un caractère pacifique.

## **4.3 Réunions simultanées**

---

Lorsque deux ou plusieurs réunions notifiées mais n'ayant aucun rapport sont prévues au même endroit et à la même heure, il convient de faciliter leur tenue dans toute la mesure du possible. L'interdiction d'une réunion publique au seul motif qu'elle doit se tenir au même endroit et à la même heure qu'une autre a toutes les chances d'apparaître disproportionnée si les deux événements peuvent raisonnablement coexister. Le principe de non-discrimination exige en outre que des réunions présentant des caractéristiques analogues ne soient pas soumises, chacune, à un niveau différent de restriction.

## **4.4 Contre-manifestations**

---

Les contre-manifestations constituent une forme particulière de réunions simultanées dont les participants désirent signifier leur désaccord avec les opinions exprimées dans le cadre de l'autre réunion. Le droit de contre-manifester ne va pas jusqu'à paralyser l'exercice du droit d'autrui de manifester. En fait, les contre-manifestants devraient respecter le droit des tiers de manifester. Il convient d'insister sur le devoir de l'État de protéger et de faciliter chaque événement dès lors qu'une contre-manifestation est organisée ou se déclare spontanément et sur le fait que les autorités devraient envoyer sur place des forces de police suffisantes pour faciliter la tenue de ces réunions simultanées corrélatives, dans la mesure du possible, à portée de vue et d'ouïe l'une de l'autre.

## 4.5 Processus décisionnel

---

Les autorités de réglementation devraient veiller à ce que le processus décisionnel soit transparent et clairement expliqué. Ledit processus devrait notamment permettre l'évaluation équitable et objective de toutes les informations disponibles. Toute restriction à une réunion devrait être communiquée sans retard et par écrit à l'organisateur, lequel devrait également se voir notifier les raisons de ladite restriction. Cette décision devrait être prise aussi rapidement que possible, de manière à permettre à l'intéressé d'introduire un recours devant un tribunal indépendant avant la date prévue de la réunion.

## 4.6 Contrôle et recours

---

Le droit à un recours effectif englobe le droit de contester sur le fond toute restriction ou interdiction visant une réunion. La possibilité d'exiger d'emblée un contrôle administratif pourrait réduire la charge de travail des tribunaux et contribuer à instaurer une relation plus constructive entre les autorités et le public. Cependant, si ce contrôle ne débouche pas sur un résultat satisfaisant aux yeux du demandeur, ce dernier doit pouvoir disposer d'un mécanisme d'appel devant un tribunal indépendant. Cet appel devrait être examiné rapidement afin que toute révision de la décision des autorités puisse être mise en œuvre sans affecter davantage les droits du demandeur. Une décision définitive – ou du moins une injonction – devrait donc être rendue avant la date prévue de la réunion.

# 5. Mise en œuvre de la législation relative à la liberté de réunion pacifique

## 5.1 Planification de l'événement à l'avance avec les responsables des services de maintien de l'ordre

---

Chaque fois que cela est possible – et notamment en cas de préparation d'une grande réunion ou d'une réunion portant sur un sujet controversé –, il est recommandé à l'organisateur de discuter avec les responsables des services de maintien de l'ordre des mesures de sécurité et de sûreté publiques qu'il conviendrait de mettre en place avant l'événement. Ces discussions peuvent notamment porter sur le déploiement de forces de police, la mise en place d'un service d'ordre, et les préoccupations visant spécifiquement les opérations éventuelles de maintien de l'ordre.

## 5.2 Coûts

---

Le coût des mesures visant à assurer la sécurité et la sûreté (y compris la gestion de la circulation automobile et de la foule) devrait être intégralement pris en charge par les autorités publiques. L'État ne saurait prélever le moindre frais supplémentaire au titre de la fourniture de services de police adéquats. Les organisateurs de réunions

publiques non commerciales ne devraient pas être tenus de souscrire une police d'assurance en responsabilité publique au titre de l'événement qu'ils préparent.

### **5.3 Approche fondée sur les droits de l'homme en matière de maintien de l'ordre au cours des réunions**

---

Le maintien de l'ordre au cours des réunions doit être guidé par des principes pertinents en matière de protection des droits de l'homme – à savoir la légalité, la nécessité, la proportionnalité et la non-discrimination – et respecter les normes pertinentes en vigueur. En particulier, l'État a l'obligation positive de prendre des mesures raisonnables et appropriées pour permettre la tenue de réunions pacifiques sans que les participants aux dites réunions craignent pour leur sécurité physique. Les responsables des forces de l'ordre doivent également protéger les participants à une réunion pacifique contre toute personne ou groupe (y compris des agents provocateurs et des contre-manifestants) essayant de perturber ou d'empêcher la tenue de cet événement par divers moyens.

### **5.4 Recours à la négociation et/ou à la médiation pour réduire les tensions**

---

En cas d'interruption ou d'un autre incident pendant le déroulement d'une réunion, la négociation ou un dialogue supervisé par un médiateur peuvent constituer un moyen approprié d'arriver à une solution acceptable. Ce dialogue – même s'il n'est pas toujours couronné de succès – peut contribuer à empêcher l'escalade de la tension, l'imposition de restrictions arbitraires superflues ou le recours à la force.

### **5.5 Recours à la force**

---

Le recours à la force doit être réglementé par le droit interne, lequel doit énumérer les circonstances dans lesquelles cette mesure se justifie (y compris la nécessité de faire des sommations selon les modalités prévues) et le niveau de force acceptable pour parer diverses menaces. Le gouvernement devrait élaborer une série de réactions permettant un recours différencié et proportionné à la force. Ces réactions devraient inclure le développement d'armes incapacitantes non létales utilisables dans des situations où une intervention plus pacifique a échoué.

### **5.6 Responsabilité et obligation de reddition de compte des membres des forces de l'ordre**

---

Lorsque la force utilisée n'est pas autorisée par la loi ou est excessive par rapport aux circonstances, les membres des forces de l'ordre devraient voir leur responsabilité civile et/ou pénale engagée et faire l'objet d'une procédure disciplinaire. Ce personnel devrait également être tenu responsable en cas de non-intervention lorsque son action aurait pu empêcher d'autres policiers de recourir à la force de manière excessive. En cas d'allégation de blessure ou de mort provoquée par les membres des forces de l'ordre, une enquête efficace, indépendante et rapide doit être conduite.

## **5.7 Responsabilité des organisateurs**

---

Les organisateurs des réunions ne devraient pas être considérés comme ayant failli à leur responsabilité dès lors qu'ils ont déployé des efforts raisonnables en ce sens. Ils ne devraient pas être tenus responsables des actes de participants individuels ou bien de non-participants ou d'agents provocateurs. Par contre, la responsabilité individuelle de toute personne ayant commis personnellement une infraction ou s'étant abstenu de se conformer aux ordres des responsables des forces de l'ordre devrait être engagée.

## **5.8 Encadrement des réunions**

---

Il est recommandé aux organisateurs de réunions de déployer un service d'ordre clairement identifiable, de manière à faciliter l'événement et à garantir le respect de toute restriction notifiée selon les voies légales. Le service d'ordre ne dispose pas des pouvoirs conférés aux responsables des forces de l'ordre et ne devrait pas avoir recours à la force, mais s'efforcer d'obtenir la coopération des participants à la réunion en faisant preuve de persuasion.

## **5.9 Surveillance**

---

La surveillance indépendante des réunions publiques constitue une source cruciale d'information sur le comportement des participants et des membres des forces de l'ordre. Cette information peut être utilisée pour alimenter le débat public et aussi servir utilement de base au dialogue entre le gouvernement, les autorités locales, les responsables des services de maintien de l'ordre et la société civile. Les organisations non gouvernementales et celles issues de la société civile jouent un rôle essentiel de chiens de garde dans toute démocratie et doivent donc être autorisées à observer en toute liberté les réunions publiques.

## **5.10 Accès aux médias**

---

Le rôle des médias en tant que « chiens de garde du public » est de communiquer des informations et des idées sur les sujets revêtant un intérêt général, informations que le public a également le droit de recevoir. Les rapports des médias peuvent donc permettre de mettre en cause la responsabilité publique des organisateurs et des forces de l'ordre : un exercice qui serait autrement impossible. Les professionnels des médias devraient, par conséquent, se voir garantir le meilleur accès possible aux réunions et à toute opération de police connexe.

## **Section B –Notes explicatives**

---



# Partie I

---

## 1. Importance de la liberté de réunion

1. Dans les présentes Lignes directrices, le terme « droit à la liberté de réunion pacifique » a été préféré à celui de « droit de réunion pacifique » afin de souligner l'idée que tout « droit de se réunir » repose sur une liberté plus fondamentale dont l'essence exige qu'elle puisse s'exercer sans ingérence<sup>8</sup>. La participation à des réunions publiques devrait donc être entièrement volontaire et libre de toute contrainte<sup>9</sup>.
2. La liberté de réunion pacifique est un droit humain fondamental dont peuvent jouir et que peuvent exercer des individus et des groupes, des associations non enregistrées, des personnes morales et des entreprises. Il est reconnu comme l'une des fondations de toute démocratie viable. Faciliter la participation à des réunions pacifiques aide à garantir la possibilité à tous les membres d'une société d'exprimer des opinions qu'ils partagent avec d'autres. De ce point de vue, la liberté de réunion pacifique facilite le dialogue au sein de la société civile et entre cette dernière, les responsables politiques et le gouvernement.

---

8. Voir, par exemple, *Bączkowski et autres c. Pologne* (2006), p. 5 : « La Constitution garantissait de toute évidence la liberté, et non pas un droit, de réunion. L'État n'avait pas à instaurer pareil droit : tout ce qu'il était tenu de faire, c'était de veiller à ce que les réunions se déroulent pacifiquement. ».

9. La législation du Tadjikistan, par exemple, définit « les participants » en insistant sur le soutien des intéressés aux objectifs poursuivis par la réunion.

3. La liberté de réunion pacifique peut servir de nombreux objectifs y compris (mais pas uniquement) l'expression d'opinions et la défense d'intérêts communs, la célébration, la commémoration, la formation de piquets et la protestation. L'exercice de la liberté peut revêtir une signification à la fois symbolique et instrumentale et constituer un élément important de la préservation et du renforcement d'une culture ou d'une identité minoritaire. Elle est complétée par d'autres droits et libertés tels que la liberté d'association<sup>10</sup>, le droit d'établir et de maintenir des contacts sur le territoire d'un État<sup>11</sup>, la liberté de mouvement<sup>12</sup>, le droit de passer des frontières internationales<sup>13</sup> et la liberté d'expression<sup>14</sup>, ainsi que la liberté de pensée, de conscience et de religion<sup>15</sup>. À ce titre, la liberté de réunion revêt une importance fondamentale pour l'épanouissement, la dignité et le développement de chaque individu, ainsi que pour le progrès et le bien-être de la société<sup>16</sup>.
4. La protection du droit à la liberté de réunion facilite également la réalisation des droits sociaux et économiques (y compris le droit au travail et la défense des intérêts professionnels), ainsi que de ce qu'il est convenu d'appeler « les droits de troisième génération » (tel que le droit à un environnement sain). L'article 12 de la Charte de l'UE, par exemple, insiste sur l'importance particulière du droit à la liberté de réunion pacifique et d'association en matière politique, syndical et civique<sup>17</sup>. En outre, les personnes désirant défendre et promouvoir des intérêts socio-économiques relatifs au développement (considérés à juste

---

10. Article 22 du PIDCP et article 11 de la CEDH. Pour d'autres exemples de restrictions indirectes à la liberté de réunion, voir plus bas le para. 107.

11. Article 17 de la *Convention-cadre du Conseil de l'Europe relative à la protection des minorités*, lequel s'inspire des paragraphes 32.4 et 32.6 du Document de Copenhague de la CSCE.

12. Article 12 du PIDCP et article 2 du Protocole n° 4 à la CEDH.

13. Par exemple, *Djavit An c. Turquie* (2003) ; *Foka c. Turquie* (2008). Voir aussi, plus bas, *Restrictions indirectes à la liberté de réunion* au para. 107.

14. Article 19, paras. 2 et 3, du PIDCP, et article 10 de la CEDH. La liberté d'expression englobe celle de professer des opinions, ainsi que de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. La CrEDH a reconnu à plusieurs reprises que les libertés de réunion et d'expression sont fréquemment, en pratique, étroitement associées. Voir, par exemple, *Ezelin c. France* (1991), paras. 37 et 51 ; *Djavit An c. Turquie* (2003), para. 39 ; *Christian Democratic People's Party c. Moldova* (2006), para. 62 ; *Öllinger c. Autriche* (2006), para. 38.

15. Article 18 du PIDCP et article 9 de la CEDH.

16. Voir, *Joint Statement on Racism and the Media by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression*. Voir aussi Fenwick, Helen « The Right to Protest, the Human Rights Act and the Margin of Appreciation » (1999), 62 *Modern Law Review* 491, pp. 492 et 493.

17. Voir par exemple, *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie* (2009) dans laquelle la Grande Chambre de la CrEDH a reconnu qu'en participant à une action de grève d'un jour, les membres d'un syndicat avaient exercé leur droit à la liberté de réunion pacifique. De plus, même si le droit de grève n'est pas absolu, une interdiction totale de faire grève – pesant sur l'ensemble des fonctionnaires – constitue une mesure disproportionnée sans pour autant correspondre à un besoin social impérieux.

titre comme inséparables des droits civils et politiques) peuvent également invoquer « le droit syndical » tel qu'il est reconnu par l'article 5 de la *Charte sociale européenne*<sup>18</sup> et par la *Convention n° 87 de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical*<sup>19</sup>. Le droit du travail national devrait être toujours interprété conformément à ces normes.

5. À condition d'être correctement couvertes par les médias, les réunions publiques interpellent le public local et national voire le monde entier. Dans les pays où les médias disposent de ressources limitées ou font l'objet de restrictions, la liberté de réunion est vitale pour les personnes désirant attirer l'attention sur des problèmes locaux. Ce potentiel en matière de communication explique l'importance de la liberté de réunion sous l'angle de l'amorce d'un changement.
6. Les réunions publiques revêtent souvent une importance et une signification accrues en période électorale, c'est-à-dire lorsque des partis politiques, des candidats ou d'autres groupes et organisations tentent de faire connaître leurs vues et de mobiliser un soutien (pour plus de détails, voir plus bas le paragraphe 107)<sup>20</sup>. Des mesures légales potentiellement plus restrictives que le cadre réglementaire normal régissant la liberté de réunion ne devraient pas être nécessaires pour régler les assemblées organisées pendant ou immédiatement après une période électorale, même si les tensions sont généralement plus fortes à cette période. Au contraire, la loi générale relative aux réunions devrait suffire à couvrir celles qui sont organisées dans le cadre de campagnes électorales dont l'organisation d'événements publics fait

---

18. Dans sa version révisée (STE n° 163) datée du 3 mai 1996.

19. La Conférence internationale du Travail a souligné, dans une résolution adoptée lors de sa 54<sup>e</sup> session tenue en 1970, que la liberté de réunion (entre autres) est « essentiel[le] à l'exercice normal des droits syndicaux ». Voir « Liberté syndicale et négociation collective : Résolution de 1970 concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles » (Document n° ilolex 251994G16). Pour un exemple concret, voir le document rédigé par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT (CEACR) et intitulé *Observation individuelle concernant la Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (n° 87) Malawi* (ratification : 1999 ; document n° ilolex 062006MWI087, publié en 2006) : « La commission prend note [...] d'une violente répression de la police à une marche de protestation organisée par les travailleurs du thé en septembre 2004, ainsi que des questions précédemment soulevées par la commission concernant le droit de grève. [...] la liberté de réunion et de manifestation constitue un aspect fondamental des droits syndicaux et [...] les autorités devraient s'abstenir de toute ingérence qui pourrait restreindre ce droit ou en entraver l'exercice légal, sous réserve que l'exercice de ces droits ne constitue pas une menace sérieuse et imminente à l'ordre public [...] ».

20. Plusieurs affaires visent par exemple la réglementation de manifestations liées aux élections en Moldova en 2009. Voir, par exemple, la requête n° 29837/09 introduite par Radu Popa contre la Moldova le 8 juin 2009 ; la requête n° 24163/09 introduite par Sergiu Mocanu contre la Moldova le 11 mai 2009 ; la requête n° 19828/09 introduite par Stati et Marinescu contre la Moldova le 16 avril 2009. Voir également, les requêtes n°s 43546/05 et 844/06 introduites respectivement par Boris Hmelevschi et Vladimir Moscalev contre la Moldova le 1<sup>er</sup> et le 8 décembre 2005 (des affaires qui posent également la question des insignes non enregistrés).

intégralement partie<sup>21</sup>. L'expression libre et ouverte d'une opinion politique revêt une importance particulière pour la protection des droits de l'homme.

7. La capacité de se réunir librement permet non seulement de servir les intérêts de la démocratie, mais revêt également une importance cruciale pour la création d'une société pluraliste et tolérante dans laquelle des groupes ayant des origines, des croyances, des pratiques ou des politiques différentes – voire antagonistes – peuvent vivre en paix ensemble. Lorsque les circonstances engagent également la liberté de pensée, de conscience et de religion, le rôle des autorités « n'est pas de supprimer la cause des tensions en éliminant le pluralisme, mais [de] veiller à ce que les groupes concurrents se tolèrent entre eux »<sup>22</sup>. De plus, la CrEDH a déclaré attacher une importance particulière au pluralisme, à la tolérance et à l'esprit d'ouverture de la société : « [...] bien qu'il faille parfois subordonner les intérêts d'individus à ceux d'un groupe, la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité, mais commande un équilibre qui assure aux minorités un juste traitement et qui évite tout abus d'une position dominante. »<sup>23</sup>.

## 2. Réglementation de la liberté de réunion pacifique

### Cadre légal

#### Normes internationales et régionales

8. Les sources du droit identifiées dans la présente section font partie des traités les plus importants mentionnés par le BIDDH lorsqu'il examine une législation. Les

---

21. Voir, par exemple, *Avis conjoint sur les modifications de la loi relative au droit des citoyens de se réunir de manière pacifique, sans armes, de se rassembler et de manifester librement de la République kirghize*, Avis n° FOA – KYR/111/2008 du 27 juin 2008, tel que ce document peut être consulté en ligne à l'adresse : <http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD%282008%29025-f.pdf>

Voir également le rapport de la mission d'observation des élections de l'OSCE en République kirghize, *Presidential Election, 23 July 2009: Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, p. 3 ; Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Observations finales du Comité des droits de l'homme : République de Moldova CCPR/C/MDA/CO/2*, 4 novembre 2009, para. 8(d), dans lequel cet organe – évoquant les manifestations postélectorales d'avril 2009 – déclare que : « [l']État partie devrait : [...] (d) Garantir le respect du droit à la liberté de réunion consacré à l'article 21 du Pacte, en particulier en assurant la mise en œuvre de la loi de 2008 sur les réunions, et mettre en place des moyens de prévention, comme une formation appropriée, permettant d'éviter que de telles violations des droits de l'homme par les agents des forces de l'ordre ne se reproduisent à l'avenir. » ; Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Observations finales du Comité des droits de l'homme : Azerbaïdjan CCPR/C/AZE/CO/3*, 13 août 2009, paras.16 et 17.

22. *Barankevich c. Russie* (2007), para. 30. Dans de telles circonstances, l'article 11 doit être interprété à la lumière de l'article 9 (voir les paragraphes 20 et 44 du même arrêt). Les Juges de Strasbourg ont également déclaré au paragraphe 31 : « Il serait incompatible avec les valeurs sous-jacentes de la Convention que l'exercice des droits prévus par cet instrument par un groupe minoritaire dépende de l'acceptation de celui-ci par la majorité. » [traduction non officielle].

23. Voir notamment *Bączkowski et autres c. Pologne* (2007), para. 63 ; *Hyde Park et autres c. Moldova (n° 1)* (2009), para. 28 ; *Hyde Park et autres c. Moldova (n° 2)* (2009), para. 24 ; *Hyde Park et autres c. Moldova (n° 3)* (2009), para. 24 ; *Chassagnou et autres c. France* [GC] (1999), para. 112 ; *Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova* (requête n° 28793/02, arrêt du 14 février 2006), para. 64 ; *Young, James et Webster c. Royaume-Uni* (1981), para. 63.

normes internationales et régionales relatives à la liberté de réunion découlent principalement de deux instruments juridiques : le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP)<sup>24</sup> et la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* (CEDH) et ses protocoles facultatifs<sup>25</sup>. La *Convention américaine relative aux droits de l'homme* revêt également une importance particulière pour les pays membres de l'organisation des États américains<sup>26</sup>. Parmi les autres traités pertinents figurent la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant*, la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* et la *Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la Communauté des États indépendants* (la Convention de la CEI)<sup>27</sup>. Les principales dispositions relatives au droit de réunion pacifique sont reproduites ci-dessous.

- 
24. La Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1948, est plus un texte déclaratif qu'un traité contraignant. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), ainsi que son premier Protocole facultatif, ont été adoptés en 1966 pour conférer un effet aux principes énoncés dans la DUDH. Les trois documents constituent ensemble ce qu'il est convenu d'appeler « la Charte internationale des droits de l'homme » [*International Bill of Human Rights*]. Le PIDCP énonce des normes minimales universellement acceptées dans le domaine des droits civils et politiques. Les obligations souscrites par un État ratifiant ou accédant au Pacte sont supposées être honorées dès lors que ledit État devient partie à cet instrument. La mise en œuvre de ce Pacte par les États parties est surveillée par un organisme composé d'experts indépendants : le Comité des droits de l'homme des Nations Unies. Tous les États parties sont tenus de soumettre régulièrement des rapports au Comité sur la manière dont ils mettent les droits en œuvre. En vertu de l'article 41 du Pacte, le Comité est également compétent pour examiner les plaintes interétatiques. En outre, le Premier protocole facultatif au PIDCP confère au Comité le pouvoir d'examiner des plaintes individuelles alléguant des violations du Pacte par un État partie au dit Protocole. Pour plus de détails, voir l'annexe A.
25. La CEDH constitue le traité de protection des droits de l'homme le plus complet et le plus autorisé en Europe. Elle a été ouverte à la signature en 1950. Tous les États membres du Conseil de l'Europe sont tenus de la ratifier dans un délai d'un an à compter de leur adhésion à cette organisation. La CEDH énonce plusieurs droits et libertés fondamentales que les parties à cet instrument s'engagent à garantir l'exercice à toute personne relevant de leur juridiction. Les requêtes individuelles et interétatiques sont examinées par la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) qui siège à Strasbourg. À la demande du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, la Cour peut aussi donner un avis consultatif concernant l'interprétation de la CEDH et de ses protocoles. Pour plus de détails, voir l'annexe A.
26. L'article 44 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme se lit comme suit : « [T]oute personne ou tout groupe de personnes, toute entité non gouvernementale et légalement reconnue dans un ou plusieurs États membres de l'Organisation peuvent soumettre à la Commission des pétitions contenant des dénonciations ou plaintes relatives à une violation de la présente Convention par un État partie. ». Pour plus de détails, voir l'annexe A.
27. La Convention de la CEI a été ouverte à la signature le 26 mai 1995 et est entrée en vigueur le 11 août 1998. Elle a été signée par sept des douze membres de la Communauté (Arménie, Bélarus, Géorgie, Kirghizistan, Moldova, Russie, Tadjikistan) et ratifiée par le Bélarus, le Kirghizistan, la Russie et le Tadjikistan. Voir plus loin, par exemple, la Décision du 2 juin 2004 relative à la compétence de la Cour [européenne des droits de l'homme] pour rendre un avis consultatif sur la Recommandation relative à « la coexistence de la Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la Communauté des États indépendants et de la Convention européenne des droits de l'homme ».

### **Article 20(1), Déclaration universelle des droits de l'homme**

*Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques<sup>28</sup>.*

### **Article 21, Pacte international relatif aux droits civils et politiques**

*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.*

### **Article 15, Convention relative aux droits de l'enfant**

- 1. Les États parties reconnaissent les droits de l'enfant à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique.*
- 2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui.*

### **Article 11, Convention européenne des droits de l'homme**

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

### **Article 15, Convention américaine relative aux droits de l'homme**

*Le droit de réunion pacifique et sans armes est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui, prévues par la loi sont nécessaires dans une société démocratique dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté et de l'ordre publics ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits ou les libertés d'autrui.*

### **Article 12, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**

- 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique, ce qui implique le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts.*
- 2. Les partis politiques au niveau de l'Union contribuent à l'expression de la volonté politique des citoyens ou citoyennes de l'Union.*

28. Voir l'article 29 de la DUDH à titre d'exemple de clause autorisant certaines limitations des droits et de la jouissance des libertés.

**Article 12, Convention sur les droits de l'homme et des libertés fondamentales de la Communauté des États indépendants (la Convention de la CEI)**

1. *Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, et a droit notamment de fonder des syndicats avec d'autres personnes et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.*

2. *L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, sont nécessaires dans une société démocratique à la sécurité de l'État, à la sûreté ou à l'ordre publics, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État.*

**Document de Copenhague de la CSCE de 1990**

*[Les États participants conviennent de ce qui suit] :*

9.2[ t] *oute personne a le droit d'organiser des réunions et des manifestations pacifiques. Toute restriction pouvant être apportée à l'exercice de ces droits doit être prévue par la loi et compatible avec les normes internationales communément admises.*

9. La signification de ces traités et documents découle, d'une part, de la jurisprudence élaborée par leurs organismes de surveillance respectifs : le Comité des droits de l'homme des Nations Unies<sup>29</sup> la Cour européenne des droits de l'homme et la Commission interaméricaine des droits de l'homme<sup>30</sup>. Ce corpus jurisprudentiel fait autorité en matière d'interprétation des normes pertinentes et devrait être parfaitement compris par les personnes chargées de mettre en œuvre les lois nationales relatives à la liberté de réunion. Il est par conséquent recommandé aux gouvernements de veiller à ce que toute décision importante soit fidèlement traduite et diffusée à grande échelle<sup>31</sup>.

29. Pour plus de détails, voir Nowak, M. *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* (2<sup>e</sup> édition ; Kehl : N.P. Engel, 2005), pp. 481-494 ; Joseph, S., Schultz, J. et Castan, M. *The International Covenant on Civil and Political Rights* (2<sup>e</sup> édition, New York : OUP, 2004), pp. 568-575.

30. Voir, par exemple, Organisation des États américains, *Annual Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression* (2005), chapitre 5, « Public Demonstrations as an exercise of freedom of expression and freedom of assembly » (ce document peut être consulté en ligne à l'adresse suivante : <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=662&IID=1>) ; U.N. Doc. A/62/225, Défenseurs des droits de l'homme : Note du Secrétaire général, 13 août 2007, section D, pp. 8-14 : « Suivi du droit de manifester au niveau régional : jurisprudence et positions des organes régionaux » (ce document peut être consulté en ligne à l'adresse suivante : <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4732dbaf2.pdf>).

31. Par exemple, après l'arrêt *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie* rendu par la CrEDH en 2001, le ministère bulgare de la Justice a envoyé le texte de cette décision – traduite en bulgare, accompagnée d'une circulaire – aux maires des villes concernées. Pour informer les tribunaux et le public de la nouvelle interprétation contraignante de la loi, le ministère a également publié la traduction bulgare de l'arrêt sur son site Internet <http://www.mjeli.government.bg/>. Voir le *Bulletin d'information sur les droits de l'homme*, n° 64, 1<sup>er</sup> décembre 2004 – 28 février 2005, pp. 49-50. (ISSN 1608-9618 H/Inf (2005) 3), tel que ce document peut être consulté en ligne à l'adresse suivante : [http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/hrhb64e.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/hrhb64e.pdf).

## Réglementation de la liberté de réunion en droit interne

10. La liberté de réunion pacifique devrait bénéficier d'une protection constitutionnelle consistant au minimum en une déclaration énonçant explicitement ce droit et l'obligation positive de le protéger. Il conviendrait également de rédiger une disposition constitutionnelle garantissant l'équité de la procédure permettant de déterminer les droits établis. Les dispositions constitutionnelles, cependant, ne sauraient prévoir des détails ou procédures spécifiques. De plus, lorsqu'une Constitution n'énonce pas expressément les principes de légalité et de proportionnalité, ses dispositions relatives à la liberté de réunion revêtent le plus souvent un caractère général et peuvent, par conséquent, accorder aux autorités un pouvoir d'appréciation excessif faisant peser un risque accru d'abus.
11. Même si les États participants ne sont pas tenus de promulguer une loi spécifique relative à la liberté de réunion, une telle loi peut sensiblement renforcer la protection contre les ingérences arbitraires dans le droit à la liberté de réunion pacifique<sup>32</sup>. Toutefois, toute législation de ce type doit conférer une protection très *large* à la liberté de réunion tout en définissant de manière *étroite* le type de réunions pouvant justifier un certain niveau de réglementation. On ne saurait suffisamment souligner que, dans une société ouverte, nombreux sont les types de réunions qui ne doivent faire l'objet d'aucune réglementation. Les dispositions d'une loi spécifique peuvent également servir de guide pour l'adoption de décisions bien fondées par les autorités de réglementation. Par conséquent, de nombreux États ou autorités municipales ont promulgué une législation visant spécifiquement les réunions publiques et venant s'ajouter aux garanties constitutionnelles<sup>33</sup>. Le but d'une telle législation ne devrait jamais être d'empêcher la jouissance du droit constitutionnel à la liberté de réunion pacifique, mais plutôt de faciliter l'exercice de ce droit et d'assurer sa protection. De ce point de vue, il est essentiel que toute loi spécifique évite d'instaurer un régime excessivement réglementaire ou bureaucratique. Ce risque est très

---

32. Voir, par exemple, *Mkrtchyan c. Arménie* (2007), para. 39, concernant les caractéristiques qu'une loi de ce type doit présenter pour répondre à l'exigence de prévisibilité.

33. L'Ukraine, par exemple, vient de rédiger pour la première fois une loi régissant les manifestations. La nécessité de textes de loi clairs relatifs aux réunions publiques a également été reconnue au Kosovo : voir le document référencé UN Doc. A/HRC/7/28/Add.3, *Rapport de la Représentante spéciale du Secrétaire général concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme, M<sup>me</sup> Hina Jilani, Additif, Mission en Serbie, y compris au Kosovo* (4 mars 2008), para. 111 : « À l'époque de la visite, l'Assemblée du Kosovo venait d'adopter une loi sur les réunions publiques, laquelle avait été soumise pour examen au bureau juridique de la MINUK. La Représentante spéciale a été informée ultérieurement que la loi ne pouvait pas être promulguée, dans la mesure où légiférer dans ce domaine ne relevait pas de la compétence de l'Assemblée du Kosovo. La législation en vigueur sur la liberté de réunion est donc une loi adoptée en 1981 dans ce qui était alors la République socialiste fédérative de Yougoslavie [...] La Représentante spéciale invite instamment les autorités à adopter une législation adéquate sur la liberté de réunion pacifique. Une législation adéquate appliquée scrupuleusement est essentielle pour prévenir le retour des incidents tragiques survenus le 10 février 2007. La Représentante spéciale suggère de recourir aux *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique* publiées par le Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE afin d'élaborer et de mettre en œuvre une législation dans ce domaine. Elle mentionne également les recommandations formulées dans ses rapports à l'Assemblée générale de 2006 et 2007, lesquels portent essentiellement sur la liberté de réunion pacifique et le droit de manifester dans le cadre de ladite liberté. » [traduction non officielle]

réel dans de nombreux pays et a été dénoncé par la Commission de Venise<sup>34</sup>. Une législation bien conçue peut cependant prévenir toute surréglementation dans ce domaine.

12. Les lois nationales réglementant la liberté de réunion doivent être compatibles avec les instruments internationaux ratifiés par l'État concerné. Elles doivent également être rédigées, interprétées et mises en œuvre conformément à la jurisprudence et aux bonnes pratiques internationales et régionales pertinentes. La mise en œuvre de ces lois dépendra sensiblement de l'existence d'un service de police impartial et correctement formé et d'un appareil judiciaire indépendant.
13. De plus, l'État de droit exige des lois stables et prévisibles. La modification des lois introduites en réaction à des événements particuliers, notamment, débouche fréquemment sur des réformes partielles et décousues nuisibles à la protection des droits et à la cohérence globale du cadre légal. Les rédacteurs des textes de loi devraient toujours consulter les personnes les plus impliquées par leur mise en œuvre et les autres individus ou groupes intéressés au premier plan (notamment les organisations spécialisées dans la protection des droits de l'homme). Cette consultation devrait être considérée comme faisant partie intégrale du processus de rédaction des lois. À cette fin, il pourrait s'avérer utile d'imposer à l'autorité compétente l'obligation légale de réexaminer périodiquement la loi à la lumière de la pratique et de formuler éventuellement des recommandations en vue de sa modification.

## **La liberté de réunion pacifique dans le contexte des autres droits et libertés**

---

14. Il est également essentiel que les personnes impliquées dans la rédaction et la mise en œuvre de lois relatives à la liberté de réunion accordent l'intérêt qu'elle mérite à l'interrelation des droits et libertés prévues par les normes internationales et régionales. L'imposition de restrictions au droit à la liberté de réunion pacifique porte en effet potentiellement atteinte aux droits de liberté d'association, d'expression, de pensée, de conscience et de religion. Lorsque des questions surgissent en relation avec ces autres droits, les questions matérielles devraient être examinées dans le cadre du droit le plus pertinent compte tenu des faits (*lex specialis*). Les autres droits devraient être considérés comme subsidiaires (*lex generalis*)<sup>35</sup>. Il est significatif à cet égard que, selon la CrEDH, la CEDH doit se lire comme un tout et l'application d'un article individuel doit être conforme à l'esprit global de la Convention<sup>36</sup>.

---

34. CDL-AD(2005)040, point 12.

35. Voir, par exemple, *Ezelin c. France* (1991), para. 35. Ainsi, si le droit à la liberté de réunion pacifique est considéré comme la *lex specialis* dans une affaire particulière, les Juges de Strasbourg auront du mal à constater une violation du droit à la liberté d'expression s'il a déjà été établi, concernant les mêmes faits, l'absence de violation du droit à la liberté de réunion pacifique. Cette question a été abordée par M. Kurt Herndl dans son opinion dissidente dans la communication *Kivenmaa c. Finlande* (1994) CCPR/C/50/D/412/1990, para. 3.5.

36. *Otto-Preminger-Institut c. Autriche* (1994), para. 47.

15. Le caractère impératif de l'adoption d'une approche holistique en matière de liberté de réunion est souligné par les dispositions relatives à « la destruction des droits » telles qu'elles figurent à l'article 30 de la DUDH, à l'article 5 du PIDCP et à l'article 17 de la CEDH<sup>37</sup>. Comme expliqué plus en détail au paragraphe 96, notamment, dans la suite du présent document, les participants à une réunion publique prônant l'hostilité nationale, raciale ou religieuse d'une manière constituant une incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence renoncent à la protection de leurs droits d'expression tels qu'ils sont énoncés par la CEDH et le PIDCP.

#### Article 30, Déclaration universelle des droits de l'homme

##### **Article 30, Déclaration universelle des droits de l'homme**

*Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés qui y sont énoncés.*

##### **Article 5, Pacte international relatif aux droits civils et politiques**

*(1) Aucune disposition du présent Pacte ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et des libertés reconnus dans le présent Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues audit Pacte.*

##### **Article 17, Convention européenne des droits de l'homme**

*Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention.*

37. Voir, par exemple, l'arrêt *Vajnai c. Hongrie* (2008), paras. 20-26 (dans lequel les Juges de Strasbourg analysent la jurisprudence relative à l'article 17 de la CEDH et parviennent à la conclusion que le dépôt de la requête ne constituait pas un abus du droit de recours aux fins de l'article 17). De même, l'article 17 n'a pas été jugé applicable dans les affaires *Soulas c. France* (2008) et *Association de citoyens Radko & Paunkovski c. ex-République yougoslave de Madédoine* (1999), para. 77. La position adoptée dans ces affaires tranche avec les conclusions adoptées dans *Glimmerveen et Hagenbeek c. Pays-Bas* (1979), *Garaudy c. France* (2003) et *Lehideux et Isorni c. France* (1998).

## Principales définitions et catégories de réunions

---

**Aux fins des présentes lignes directrices, le terme *réunion* désigne la présence intentionnelle et temporaire de plusieurs individus qui souhaitent exprimer un point de vue commun dans un espace public<sup>38</sup>.**

16. Une réunion, par définition, exige la présence d'au moins deux personnes. Néanmoins, un protestataire exerçant individuellement son droit à la liberté d'expression, dès lors que sa présence physique fait partie intégrante de ladite expression, devrait bénéficier des mêmes protections que celles accordées aux personnes assemblées dans le cadre d'une réunion.
17. Une série d'activités différentes est protégée par le droit à la liberté de réunion pacifique : les réunions statiques (comme les réunions publiques, les mobilisations de masse, les événements de type « manifestation éphémère »<sup>39</sup>, les manifestations, les *sit-in* et les piquets)<sup>40</sup> et les réunions mobiles (comme les défilés, les processions, les funérailles, les pèlerinages et les convois)<sup>41</sup>. Ces exemples ne sont pas exhaustifs et le droit interne peut délimiter les types de réunions méritant une protection de manière aussi large que possible (comme il ressort des extraits de la législation pertinente du Kazakhstan et de la Finlande reproduits plus bas). La jurisprudence récente témoigne de la variété des nouvelles formes de protestation que le droit à la liberté de réunion doit désormais

---

38. Voir aussi Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* (2<sup>e</sup> édition, Kehl : N.P. Engel, 2005), p. 373 : « La signification du terme 'réunion' n'est pas définie, mais uniquement présumée dans le Pacte. Par conséquent, ce terme doit être interprété conformément au sens coutumier qu'il revêt généralement dans les systèmes juridiques nationaux en tenant compte de l'objet et de la finalité du droit traditionnel correspondant. Il va sans dire que toutes les réunions de personnes n'exigent pas une protection spéciale. En fait, seules les réunions *intentionnelles* et temporaires de plusieurs individus dans un but spécifique bénéficient de la protection de la liberté de réunion. ». Dans la communication n° 412/1990, *Kivenmaa c. Finlande*, para.7.6, le Comité des droits de l'homme a qualifié de « réunion publique tout rassemblement de deux personnes ou plus dans un but légal et dans un lieu public auquel ont accès d'autres personnes que celles qui ont été invitées. ».

39. Ou *flash mob* : réunion d'un groupe de personnes à un endroit donné pendant une courte période dans le but de mener une action avant de se disperser. Une manifestation éphémère peut-être planifiée et organisée en recourant à de nouvelles technologies (comme les SMS et Twitter). Son caractère suppose un élément de surprise qui pourrait être gâché en cas de notification préalable.

40. Voir généralement les décisions de la Cour constitutionnelle allemande relatives aux barrages routiers installés devant des installations militaires. BVerfGE 73,206, BVerfGE 92,1 et BVerfGE 104,92. Il convient, cependant, de noter que le blocage d'axes routiers publics en signe de protestation peut faire l'objet de restrictions dans certaines circonstances en vertu de l'article 11.2 de la CEDH : voir, par exemple, *Lucas c. Royaume-Uni* (2003, recevabilité), une affaire dans laquelle les Juges de Strasbourg ont déclaré irrecevable la requête d'une personne ayant manifesté dans la base navale de Faslane en Écosse (dans le cadre d'une action où les personnes protestant contre la présence de sous-marins nucléaires de type Trident avaient bloqué une route) et ayant été par conséquent condamnée pour atteinte à l'ordre public.

41. Dans *Christians Against Racism and Fascism (CARAF) c. Royaume-Uni* (1980), la Commission européenne a admis « que la liberté de réunion pacifique ne couvre pas seulement les réunions statiques, mais aussi les défilés publics » (p.148, para. 4). Cette interprétation a été confirmée dans plusieurs arrêts postérieurs dont *Plattform « Ärzte für das Leben » c. Autriche* (1988) et *Ezelin c. France* (1991). Dans cette dernière affaire, les Juges de Strasbourg ont estimé que la liberté de réunion « [t] rouve notamment à s'exercer par les personnes qui participent à un défilé public » (Commission, para. 32). Voir aussi David Mead, « The Right to Peaceful Process under the European Convention on Human Rights – A Content Study of Strasbourg Case Law », 4 *EHRLR* (2007), 345-384.

englober. Lesdites formes incluent les déplacements d'une masse compacte de cyclistes sur un itinéraire déterminé<sup>42</sup>, les « cortèges à vitesse réduite »<sup>43</sup> et la confirmation que le droit à la liberté d'expression inclut le choix des modalités de transmission des idées, sans ingérence déraisonnable des autorités, notamment en ce qui concerne les actes de protestation symbolique<sup>44</sup>.

18. La question de savoir à quel moment une réunion ne peut plus être considérée comme une présence temporaire (c'est-à-dire l'instant où elle dépasse le degré de tolérance que les autorités sont présumées accorder à toute réunion pacifique) doit être examinée à la lumière des circonstances de chaque espèce<sup>45</sup>. Néanmoins, les Juges de Strasbourg ont établi une fois

---

42. À Poznan, Pologne, par exemple, les autorités ont refusé de reconnaître le « Great Bike Ride » comme une réunion publique au sens de l'article 7, paragraphes 2 et 3, de la Loi polonaise sur les réunions et de l'article 57 de la Constitution. Elles ont donc traité cette manifestation comme « un autre événement » au sens de l'article 65 de la Loi sur la circulation automobile (laquelle exige de l'organisateur qu'il obtienne au préalable une autorisation administrative). Voir Adam Bodnar et Artur Pietryka, *Freedom of Assembly from the Cyclist's Perspective* (Helsinki Foundation for Human Rights, 18 septembre 2009) : un article dans lequel les auteurs mentionnent l'arrêt rendu par le Tribunal constitutionnel polonais le 18 janvier 2006 (K21/05) à propos de la Parade pour l'Égalité organisée à Varsovie : une décision qui établit une distinction entre les réunions (organisées pour exprimer un point de vue) et les compétitions ou les courses (organisées comme des événements récréatifs dépourvus de signification politique ou de message à communiquer). Voir également l'arrêt *Kay c. Metropolitan Police Commissioner* [2008] UKHL 69 dans lequel un tribunal britannique a estimé que le déplacement d'une masse compacte de cyclistes le long d'un itinéraire n'ayant pas été établi à l'avance pouvait s'analyser en un défilé « organisé selon les modalités traditionnelles » (et par conséquent être exempté de l'obligation de notification préalable en vertu de la Loi sur l'ordre public de 1986 [Public Order Act]. Lord Phillips (au paragraphe 25) a identifié trois modalités de notification dans ladite loi : « (i) l'obligation de préavis ne s'applique pas à un cortège ne suivant pas un itinéraire déterminé à l'avance ; (ii) il n'est pas obligatoire de notifier à l'avance un cortège n'ayant pas un itinéraire défini à l'avance, dans la mesure où il est difficile dans la pratique de se conformer à l'article 11.1 ; ou (iii) l'obligation de préavis est réputée honorée dès lors que les organisateurs préviennent que l'itinéraire sera choisi spontanément. ».

43. *Barraco c. France* (2009).

44. *Women et Waves c. Portugal* (2009). Il convient de noter, cependant, que la Commission européenne des droits de l'homme avait précédemment estimé – dans *Anderson c. Royaume-Uni* (requête n° 33689/96, décision sur la recevabilité du 27 octobre 1997) – que la liberté de réunion pacifique « ne vise pas à garantir le droit d'une personne d'aller et de venir dans des lieux publics ou de se réunir avec d'autres à des fins purement sociales là où elle le souhaite ».

45. Voir, par exemple, l'arrêt *Çiloğlu et autres c. Turquie* (2007) dans lequel la CrEDH a estimé que le sit-in hebdomadaire (tenu chaque samedi matin depuis plus de trois ans) d'une soixantaine de personnes devant un lycée d'Istanbul – en vue de protester contre le projet de construction d'une prison de type F – était devenu un événement quasi-permanent perturbant la circulation et causant un trouble certain à l'ordre public : « Aux yeux de la Cour, dans les circonstances particulières de l'affaire et en tenant compte de la durée et du nombre des manifestations précédentes, les autorités ont réagi dans le cadre de la marge d'appréciation qui est reconnue aux États en cette matière. Dit, par 5 voix contre 2 qu'il n'y a pas eu violation de l'article 11 de la Convention. ». Voir aussi, l'affaire *Cisse c. France* (2002), dans laquelle l'évacuation d'une église parisienne occupée par un groupe de 200 immigrants illégaux pendant environ deux mois a été qualifiée d'ingérence (justifiée cependant par des motifs liés à la santé publique, para. 52) au droit du requérant à la liberté de réunion pacifique (paras 39 et 40). Dans l'affaire *Friedl c. Autriche* (1992), la Commission européenne des droits de l'homme – tout en déclarant la requête fondée sur l'article 11 irrecevable – n'a pas tranché la question de savoir si un camp d'environ 50 sans-abri – disposant de tables et de panneaux recouverts de photographies – toléré pendant environ une semaine « jour et nuit » avant d'être démantelé de force relevait de la définition de la « réunion pacifique » au sens de l'article 11, paragraphe 1, de la CEDH. La Commission a noté qu'elle avait estimé dans

pour toutes que les manifestants doivent se voir accorder suffisamment de possibilités pour exprimer leur opinion<sup>46</sup>. Lorsqu'une réunion ne gêne pas (ou gêne très peu) des tiers, les autorités devraient adopter un critère temporel nettement moins rigide (voir également, plus bas, les paragraphes 39 à 45 concernant la « proportionnalité »). Les extraits reproduits ci-dessous servent également à souligner que le terme « temporaire » ne devrait pas exclure l'érection de camps de protestation ou d'autres constructions non permanentes.

**Article 1, Décret du président tenant lieu de Loi « sur la procédure à suivre en matière d'organisation et de conduite de réunions pacifiques, de grands rassemblements, de défilés, de piquets et de manifestations en République du Kazakhstan » (1995)**

*[...] Les formes d'expression d'intérêts publics, collectifs et personnels et de protestation désignées sous les termes de réunion, de rassemblement, de défilé et de manifestation incluront également les grèves de la faim dans les lieux publics et l'érection de yourtes, de tentes et autres structures et l'organisation de piquets.*

une décision précédente qu'une manifestation revêtant la forme de sit-in répétés bloquant une voie publique *entrait* dans le champ d'application de l'article 11, paragraphe 1, même si elle avait fini par admettre que cette manifestation avait fait légitimement l'objet de restrictions pour des motifs tenant à l'ordre public (*G. c. République fédérale d'Allemagne*, 1989, recevabilité). En 2008, la Cour constitutionnelle hongroise a rejeté une pétition visant à reconnaître « une omission inconstitutionnelle », dans la mesure où une lacune dans la législation n'empêchait pas la protection du droit à la liberté de mouvement et du droit au transport contre des « formes extrêmes » d'exercice du droit de réunion. La Cour constitutionnelle a estimé que, si la liberté de mouvement peut être violée par des événements « n'étant pratiquement pas limités dans le temps », ces événements ne sont cependant « pas protégés par l'article 62, paragraphe 1, de la Constitution, dans la mesure où ils ne sauraient être assimilés à des « réunions ». Ce terme, tel qu'il est utilisé dans la Constitution, désigne en effet clairement « les expressions collectives d'opinion dans un certain délai ». Les juges ont noté que, même si les organisateurs ne connaissent pas toujours à l'avance la durée réelle d'une réunion (laquelle peut parfois atteindre « plusieurs jours »), le calendrier d'exécution doit malgré tout être notifié. Un organisateur peut ensuite, en cas de nécessité, « déposer un préavis supplémentaire visant à prolonger la durée de l'événement » [*Décision 75/2008, (V.29.) AB*]. Il convient également de citer dans ce contexte une affaire visant le Royaume-Uni : celle de l'AWPC (Aldermaston Women's Peace Camp), une organisation qui pendant 23 ans avait campé sur un terrain appartenant au gouvernement et situé à proximité d'installations abritant des armes nucléaires. Ces femmes campaient le deuxième week-end de chaque mois et, à cette occasion, organisaient des manifestations silencieuses et des réunions et distribuaient des tracts. Dans une autre affaire jugée au Royaume-Uni, *Tabernacle v. Secretary of State for Defence* [2009], un décret visant à interdire le camping – dans des tentes, caravanes, arbres ou tout autre habitat – dans « des zones contrôlées » a été jugé contraire aux droits de l'appelant à la liberté d'expression et de réunion. Les juges ont relevé que les modalités et la forme particulière de cette protestation (le camp) avaient acquis une signification symbolique inséparable de son message. Voir également la décision sur la recevabilité rendue par la CrEDH en 2003 dans l'affaire *Lucas c. Royaume-Uni* (2003, admissibilité), telle qu'elle est mentionnée plus haut dans la note de bas de page 40.

46. Arrêt *Patyi c. Hongrie* (2008). Voir aussi les arrêts *Éva Molnár c. Hongrie* (2008), para. 42, et *Barraco c. France* (2009). En constatant une violation de l'article 11 de la CEDH dans l'affaire *Balçik et autres c. Turquie* (2007), les Juges de Strasbourg ont noté qu'ils avaient été particulièrement choqués par l'impatience manifestée par les autorités pour mettre fin à la manifestation.

**Article 11, Loi sur les réunions, Finlande (adoptée en 1999 et modifiée en 2001)**

*Lors d'une réunion publique, les banderoles, signes, haut-parleurs et autres matériels ordinairement employés dans le cadre de ces événements peuvent être utilisés et des structures temporaires peuvent être érigées. Dans ce cas, l'organisateur veillera à ce qu'il n'en résulte aucun danger, inconvénient majeur ou dommage pour les participants, les spectateurs ou l'environnement.*

19. Les présentes Lignes directrices s'appliquent aux réunions tenues dans des lieux publics que tout le monde peut utiliser sur un pied d'égalité (y compris, mais pas uniquement, les parcs publics, les couloirs, les rues, les avenues, les trottoirs, les chaussées et les sentiers)<sup>47</sup>. En particulier, l'État doit toujours s'efforcer de faciliter la tenue de la réunion à l'endroit voulu par l'organisateur lorsque celui-ci est un lieu généralement accessible au public (pour plus de détails, voir plus bas les paragraphes 39 à 45 traitant de la question de « la proportionnalité »).

20. Les participants à des réunions publiques ont autant le droit d'utiliser ce type de sites pour une période raisonnable que toute autre personne. En fait, la protestation publique et la liberté de réunion devraient, en règle générale, être considérées comme relevant d'une utilisation de l'espace public aussi légitime que l'usage plus habituel qui en est fait habituellement (activités commerciales, circulation des piétons et des véhicules)<sup>48</sup>. Ce principe a été clairement énoncé à la fois par la Cour européenne des droits de l'homme et par le Rapporteur spécial pour la liberté d'expression de la Commission interaméricaine des droits de l'homme.

**Balçık c. Turquie (2007) paragraphe 52, et Ashughyan c. Arménie (2008) paragraphe 90 :**

*« Toute manifestation dans un lieu public peut causer un certain niveau de perturbation de la vie ordinaire, y compris la perturbation de la circulation et – tant que les manifestants ne commettent pas d'actes de violence – il est important que les autorités publiques fassent preuve d'une certaine tolérance à l'égard des réunions pacifiques, sous peine de vider la liberté de réunion garantie par l'article 11 de la CEDH de toute substance. » [traduction non officielle].*

47. Une approche s'inspirant de la doctrine du « public forum » développée aux États-Unis. Voir, par exemple, *Hague c. Committee for Industrial Organisation*, 307 US 496 (1939).

48. Dans l'arrêt *Patyi et autres c. Hongrie* (2008), paras. 42-43, par exemple, la CrEDH a rejeté les arguments du Gouvernement hongrois visant le risque de perturbation de la circulation et des transports publics (voir également *Éva Molnár c. Hongrie*, 2008). Pour d'autres arguments contre la préférence accordée systématiquement à la circulation automobile par rapport à la liberté de réunion, voir Nicholas Blomley, « Civil Rights Meets Civil engineering: Urban Public Space and Traffic Logic » 22(2) *Can. J. L. & Soci.* 55 (2007).

**Commission interaméricaine des droits de l'homme : rapport du Bureau du Rapporteur spécial pour la liberté d'expression (2008), paragraphe 70**

« Naturellement, les grèves, les barrages routiers, l'occupation de l'espace public et même les perturbations pouvant résulter de protestations sociales peuvent provoquer un certain mécontentement voire des préjudices qu'il est nécessaire de prévenir et de réparer. Néanmoins, les restrictions disproportionnées au droit de protester, en particulier concernant les groupes n'ayant pas d'autre moyen de s'exprimer publiquement, mettent sérieusement en danger le droit à la liberté d'expression. Le Bureau du Rapporteur spécial est donc préoccupé par l'existence de dispositions érigeant en infraction pénale la simple participation à une manifestation, à un barrage routier (quel que soit l'heure ou l'endroit) ou des actes de désordre qui, en réalité, n'affectent pas intrinsèquement des intérêts légalement protégés tels que la vie ou la liberté des personnes. ».

21. Les autres installations généralement accessibles au public du type bâtiment ou structure – comme les auditoriums, les stades ou les édifices publics – devraient être considérées comme des sites légitimes pour organiser des réunions publiques et faire par conséquent l'objet d'une protection au titre des droits à la liberté de réunion et d'expression<sup>49</sup>.
22. Le droit à la liberté de réunion pacifique a également été interprété comme couvrant les réunions dans les propriétés privées<sup>50</sup>. Cependant, l'utilisation d'une telle propriété à des fins de réunions soulève des questions différentes de celles visant l'utilisation d'une propriété publique. Par exemple, la notification préalable (autre que la réservation de l'endroit ou l'obtention de l'autorisation du propriétaire des lieux) n'est pas obligatoire<sup>51</sup>.
23. En général, les propriétaires fonciers peuvent légitimement restreindre l'accès à leurs biens à qui bon leur semble<sup>52</sup>. Néanmoins, on distingue une tendance nette

49. Voir, par exemple, *Acik c. Turquie* (2009, uniquement en anglais) (détention d'un étudiant au titre d'une protestation élevée pendant le discours du chancelier de l'université), violation des articles 3 et 10 de la CEDH ; *Cisse c. France* (2002) ; *Barankevich c. Russie* (2007), para. 25 : « Le droit à la liberté de réunion couvre à la fois les réunions privées et les réunions sur la voie publique [...] ». L'utilisation de tels bâtiments peut être soumise à des règlements en matière de santé et de sécurité ainsi qu'à des lois antidiscriminatoires. Voir également les débats consacrés à la notion d'« espace quasi-public » par le Joint Committee on Human Rights, *Demonstrating Respect for Rights: A Human Rights Approach to Policing Protest (Volume 1)* (Londres : HMSO, HL Paper 47-1; HC 320-I, 23 mars 2009), pp. 16-17 « Public and Private Space ».

50. Voir, par exemple, *Djavit An c. Turquie* (2003), para. 56 ; *Rassemblement Jurassien Unité Jurassienne c. Suisse* (1979), p. 119.

51. Les lois relatives à l'ordre public et le droit pénal s'appliquent également aux réunions tenues sur une propriété privée et permettent de prendre des mesures appropriées au cas où celles-ci porteraient préjudice à d'autres membres du public.

52. Voir, plus bas, les paras. 46 à 60. Le propriétaire d'un bien immeuble privé jouit d'une liberté beaucoup plus grande concernant le choix des orateurs qu'il entend laisser utiliser ledit bien que le gouvernement concernant l'utilisation des lieux publics. Contraindre un tel propriétaire à mettre son bien à la disposition des organisateurs d'une réunion peut en effet s'analyser, notamment, en une ingérence dans sa vie privée ou familiale (article 8 de la CEDH) ou au droit au respect de ses biens (article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH).

à la privatisation des espaces publics dans plusieurs juridictions : une évolution qui pourrait avoir de graves implications sur la liberté de réunion, d'expression et de protestation<sup>53</sup>. L'État peut occasionnellement se voir imposer l'obligation positive de garantir l'accès à des lieux privés aux fins d'exercice du droit de réunion ou d'expression. Dans l'affaire *Appleby et autres c. Royaume-Uni* (2003) – laquelle concernait la liberté d'expression dans un centre commercial appartenant à des intérêts privés –, les Juges de Strasbourg ont déclaré que l'exercice effectif de la liberté d'expression « peut exiger des mesures positives de protection jusque dans les relations des individus entre eux »<sup>54</sup>. La liberté de réunion dans des espaces privés peut mériter une protection *dès lors que l'essence du droit est détruite*.

**Extrait de l'arrêt *Appleby et autres c. Royaume-Uni* (2003), paragraphe 47 :**

*[...] Toutefois, lorsque l'interdiction d'accéder à la propriété a pour effet d'empêcher tout exercice effectif de la liberté d'expression ou lorsque l'on peut considérer que la substance même de ce droit s'en trouve anéantie, la Cour n'exclut pas que l'État puisse avoir l'obligation positive de protéger la jouissance des droits prévus par la Convention en réglementant le droit de propriété. Une ville appartenant à une entreprise, dans laquelle la municipalité tout entière est contrôlée par un organisme privé, en serait un exemple.*

24. Les règlements d'urbanisme et d'architecture peuvent également contribuer à réduire la disponibilité des lieux publics ou à les rendre même entièrement inaccessibles aux fins d'exercice de la liberté de réunion. Par exemple, des dispositifs de sécurité en dur empêchent parfois les orateurs de s'approcher à faible distance de lieux particuliers (notamment ceux revêtant une importance symbolique) et constituent par conséquent une restriction générale indirecte – mais disproportionnée – à la liberté de réunion dont les effets sont très semblables aux interdictions directes de tenir des réunions à des endroits déterminés (voir, plus

53. Voir, par exemple, Don Mitchell, *The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space* (New York : The Guilford Press, 2003) ; Margaret Kohn, *Brave New Neighbourhoods: The Privatization of Public Space* (New York : Routledge, 2004) ; Kevin Gray et Susan Gray, *Civil Rights, Civil Wrongs and Quasi-Public Space* EHRLR 46 [1999] ; Fitzpatrick et Taylor, *Trespassers Might be Prosecuted: The European Convention and Restrictions on the Right to Assemble* EHRLR 292 [1998] ; Jacob Rowbottom, *Property and Participation: A Right of Access for Expressive Activities* 2 EHRLR 186-202 [2005].

54. *Appleby c. Royaume-Uni* (2003), para. 39, dans le cadre d'une citation des arrêts *Özgür Gündem c. Turquie* (2000, paras. 42-46) et *Fuentes Bobo c. Espagne* (2000, para. 38). Il convient de noter que, dans *Appleby*, les requérants avaient invoqué la jurisprudence pertinente du Canada (para. 31) et des États-Unis (paras 25 à 30 et 46). La CrEDH avait tenu compte : (a) de la diversité des situations dans les États contractants ; (b) des choix à faire en termes de priorités et de ressources (en relevant que les obligations positives ne doivent pas « imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif ») ; et (c) des droits du propriétaire du centre commercial en vertu de l'article 1 du Protocole n° 1. Dans *Cisse c. France* (2002), précité à la note 45, le droit interne applicable prévoyait que : « Les réunions pour la célébration d'un culte tenues dans les locaux appartenant à une association religieuse ou mis à sa disposition sont publiques. Elles sont dispensées des formalités de [certaines dispositions], mais restent placées sous la surveillance des autorités dans l'intérêt de l'ordre public. »

bas, les paragraphes 43, 89 et 102)<sup>55</sup>. De même, l'architecture urbaine (y compris la construction de clôtures et de fontaines, le rétrécissement des routes et des trottoirs ou bien la plantation d'arbres et d'arbrisseaux) peut potentiellement réduire l'utilisation de l'espace public aux fins de réunion. Les procédures d'aménagement du territoire devraient par conséquent permettre une large consultation à un stade précoce. La législation pertinente pourrait aussi utilement exiger de tenir compte de l'impact potentiel des nouveaux plans sur la liberté de réunion.

## Réunions « pacifiques » et « non pacifiques »

---

25. *Réunions « pacifiques »* : seule la réunion « pacifique » est protégée par le droit à la liberté de réunion. La CrEDH a déclaré que « en fait [les Juges de Strasbourg] ne refusent la qualification de 'réunion pacifique' qu'aux seules manifestations dont les organisateurs et participants ont des *intentions* violentes »<sup>56</sup>. Les participants doivent également s'abstenir de recourir à la violence (même si ce recours, lorsqu'il est le fait d'un faible nombre de participants, ne saurait automatiquement entraîner la qualification de réunion non pacifique à un événement par ailleurs pacifique, voir plus bas le paragraphe 164). Une assemblée devrait donc être réputée pacifique dès lors que ses organisateurs ont professé des intentions pacifiques et cette qualité devrait être présumée tant qu'il n'est pas démontré de façon convaincante et évidente que les organisateurs ou les participants nourrissaient eux-mêmes l'intention d'utiliser et de prôner (ou d'inciter à) des violences imminentes<sup>57</sup>.
26. L'adjectif « pacifique » doit être interprété comme applicable aux conduites susceptibles d'agacer ou d'offenser des personnes opposées aux idées ou revendications que la réunion est censée promouvoir<sup>58</sup> et même aux conduites

---

55. Voir, par exemple, Timothy Zick, *Speech Out of Doors: Preserving First Amendment Liberties in Public Places* (Cambridge University Press, 2009), pp. 130-132 : « Ces dernières années, des fonctionnaires de l'administration locale ou centrale ont modifié l'architecture et l'aménagement de lieux publics de telle manière que la contestation spatiale s'en trouve limitée ». Zick évoque également les concepts architecturaux limitant la portée de l'interaction communicative avec les personnes se trouvant à l'intérieur des bâtiments concernés (par exemple en ne prévoyant que de rares fenêtres – voire pas de fenêtres du tout – aux étages inférieurs).

56. Dans *Cisse c. France* (2002), para. 37. Voir aussi l'affaire *G c. République fédérale d'Allemagne* (1989) dans laquelle la Commission européenne a déclaré que la qualification de « réunion pacifique » ne peut pas être accordée à une manifestation dont les organisateurs et les participants nourrissaient des *intentions* violentes et qui s'est soldée par des désordres publics.

57. *Christian Democratic People's Party c. Moldova* (n° 2) (2010), para. 23 : « Il appartient aux autorités d'apporter la preuve des intentions violentes des organisateurs d'une manifestation. » [traduction non officielle]

58. Voir le paragraphe 32 de l'arrêt *Plattform « Ärzte für das Leben » c. Autriche* (1988) qui concernait une procession suivie d'un service en plein air organisé par des adversaires de l'avortement. De même, les Juges de Strasbourg ont souvent affirmé que : « sous réserve du paragraphe 2 de l'article 10, la liberté d'expression vaut non seulement pour les 'informations' ou 'idées' accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent : ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de 'société démocratique' », *Handyside c. Royaume-Uni* (1976), para. 49. Ce point de vue a été repris dans *Incal c. Turquie* (1998), para. 46 ; *Otto-Preminger-Institut c. Autriche* (1994), para. 49, et opinion dissidente commune, para. 3 ; *Müller et autres c. Suisse* (1988), para. 33 ; *Observer et Guardian c. Royaume-Uni* (1991), para. 59 ; et *Chorherr c. Autriche* (1993, Commission) para. 39.

qui gênent, perturbent voire empêchent les activités de tiers<sup>59</sup>. Ainsi, les réunions employant des formes de résistance purement passives devraient être qualifiées de « pacifiques »<sup>60</sup>. De plus, au cours d'une réunion, « un individu ne cesse pas de jouir du droit de réunion pacifique en raison de violences sporadiques ou d'autres actes répréhensibles commis par des tiers au cours de la manifestation, à condition que l'intéressé conserve des intentions ou une conduite pacifiques » [traduction non officielle]<sup>61</sup>.

27. La gamme de conduites s'analysant en « violences » devrait être interprétée de manière étroite, mais peut exceptionnellement dépasser les violences purement physiques pour inclure des traitements inhumains ou dégradants<sup>62</sup>, ou bien l'intimidation ou le harcèlement intentionnel d'un public captif<sup>63</sup>. Dans un tel cas, les dispositions relatives à la destruction du droit peuvent également être invoquées (voir, plus haut, le paragraphe 15).

---

59. Voir BVerfGE 69,315(360) concernant des barrages routiers installés devant des installations militaires. Voir notamment Gromit : « Leurs barrages routiers sous forme de sit-in n'échappent pas à la portée de ce droit fondamental pour la seule raison qu'ils sont accusés de recours à la force. ». Voir, plus généralement, Peter E.Quint, *Civil Disobedience and the German Courts: The Pershing Missile Protests in Comparative Perspective* (Routledge-Cavendish, 2008).

60. À supposer qu'une définition plus étroite de l'adjectif « pacifique » soit adoptée, la portée du droit serait tellement limitée d'emblée que les « clauses de limitation » [telles que celles énoncées à l'article 11, paragraphe 2 de la CEDH] deviendraient virtuellement redondantes.

61. *Ziliberberg c. Moldova* (2004, décision sur la recevabilité, disponible uniquement en anglais).

62. Voir, par exemple, l'arrêt *Northern Ireland of In re E (a child)* [2008] UKHL 66 rendu dans une affaire relative à l'Irlande du Nord. Il existe « un niveau minimum de gravité » qui doit être atteint avant qu'une conduite puisse être réputée « inhumaine ou dégradante » aux fins de l'article 3 de la CEDH. Cette qualification dépendra de toutes les circonstances de l'espèce, y compris la durée du traitement, ses effets physiques et mentaux et, parfois, le sexe, l'âge et l'état de santé de la victime. Voir également Nowak, Manfred, *UN Covenant on Civil and Political Rights, PIDCP Commentary* (2<sup>e</sup> édition, Kehl : N.P. Engel, 2005), précité dans la note de bas de page 29, pp. 486 et 487.

63. Voir, par exemple, des affaires survenues aux États-Unis à propos de manifestations de protestation dans le cadre de funérailles et notamment l'affaire *Phelps-Roper c. Taft*, 2007 US Dist. LEXIS 20831 (ND Ohio, 23 mars 2007). Comme Manfred Nowak n'a pas manqué de le faire remarquer : « Conformément à l'acception habituelle de cet adjectif, 'pacifique' désigne l'absence de violence sous ses diverses formes, en particulier la violence armée au sens le plus large du terme. Par exemple, une réunion perd son caractère pacifique dès lors que des personnes sont physiquement agressées ou menacées, des vitrines brisées, des meubles détruits, des voitures incendiées, des pierres ou des cocktails Molotov lancés ou d'autres armes utilisées. [...] Ce qu'il est convenu d'appeler des 'sit-in' ou des barrages routiers sont des réunions pacifiques tant que leurs participants n'ont pas recours à la force [...] » ; Nowak, précité à la note de bas de page 29, page 487. Voir aussi, David Kretzmer, « Demonstrations and the Law », 19(1) *Israel Law Review* 47, p. 141-143 (1984), lequel propose de limiter le recours aux « piquets de harcèlement » en s'inspirant des principes suivants : « i) Les piquets à l'extérieur du bureau d'une personnalité publique ne peuvent pas être considérés comme une forme de harcèlement ; (ii) les piquets à l'extérieur du bureau ou de l'entreprise d'une personnalité non publique ne peuvent être considérés comme une forme de harcèlement que si leur durée et leur horaire dépassent les limites du raisonnable ; (iii) les piquets à l'extérieur du domicile d'une personnalité publique ne peuvent pas être considérés comme une forme de 'harcèlement', à moins que leur durée, leur horaire et leurs modalités ne dépassent les limites [...] et qu'aucun autre moyen d'action n'ait été envisagé. ». Voir également le rapport intérimaire rédigé dans le cadre de l'*Interim Report of the Strategic Review of Parading in Northern Ireland* (2008), p. 50, tel que ce document peut être consulté en ligne à l'adresse : <http://cain.ulst.ac.uk/issues/parade/srp/srp290408interim.pdf>

28. À supposer que ce critère fondamental lié au caractère pacifique soit rempli, il crée pour les autorités des obligations positives découlant de la protection du droit à la liberté de réunion pacifique (pour plus de détails, voir plus bas les paragraphes 31, 34, 104, 144 et 145). Il convient de noter que les réunions remplissant ce critère initial (c'est-à-dire méritant à première vue une protection) peuvent encore faire l'objet de restrictions pour des motifs légitimes tenant notamment à l'ordre public (voir le chapitre 4).

### 3. Principes directeurs

29. Les principes généraux analysés ci-dessous doivent inspirer tous les aspects de la rédaction, l'interprétation et l'application de la législation relative à la liberté de réunion. Les instances chargées d'interpréter et d'appliquer la loi doivent les comprendre parfaitement. À cette fin, trois principes – la présomption en faveur de la tenue des réunions, le devoir de l'État de protéger toute réunion pacifique et la proportionnalité – devraient être clairement consacrés par la législation pertinente.

#### **Présomption en faveur de la tenue des réunions**

---

30. En qualité de droit élémentaire et fondamental, la liberté de réunion devrait pouvoir s'exercer sans réglementation dans la mesure du possible. Tout ce qui n'est pas expressément interdit par la loi devrait donc être présumé autorisé et les personnes désirant se réunir ne devraient pas être tenues d'obtenir une autorisation. Une présomption en faveur de la liberté devrait être clairement et explicitement établie par la loi. Nombreuses sont les juridictions qui consacrent ce principe dans leur Constitution, mais il est aussi possible d'énoncer la présomption dans la législation visant spécifiquement la réglementation des réunions (voir plus bas, les extraits de la loi arménienne et de la Constitution roumaine). Les tribunaux ou les autres instances ne devraient pas interpréter ces dispositions de manière restrictive<sup>64</sup>. De plus, il est de la responsabilité des États de mettre en place des mécanismes et des procédures adéquats visant à garantir la jouissance concrète de la liberté sans devoir se soumettre à des formalités excessivement bureaucratiques. Les autorités compétentes devraient aider les individus et les groupes désirant se réunir de manière pacifique. En particulier, l'État devrait toujours essayer de faciliter et de protéger les réunions publiques tenues à l'endroit ayant la préférence de l'organisateur et devrait également s'efforcer d'empêcher que les efforts visant à diffuser des informations sur la prochaine tenue d'une réunion soient gênés de quelque manière que ce soit.

---

64. *Rassemblement jurassien & Unité jurassienne c. Suisse* (1979), pp. 93 et 119 ; *Christians Against Racism and Facism c. Royaume-uni* (1980), p. 148 ; *G c. République fédérale d'Allemagne* (1989), p. 263 ; *Anderson et autres c. Royaume-uni* (1997), et *Rai, Almond et « Negotiate Now » c. Royaume-Uni* (1995), p. 146.

### **Loi relative aux modalités de tenue des rassemblements, réunions, manifestations et démonstrations, République d'Arménie (2008)**

1. *L'objectif de la présente loi est de créer les conditions nécessaires pour que les ressortissants arméniens, les étrangers, les apatrides (toutes personnes désignées ci-après sous l'appellation générique « citoyens ») et les personnes morales puissent exercer leur droit de tenir des réunions, des assemblées, des rassemblements et des manifestations – tel qu'il est consacré par la Constitution et les traités internationaux – de manière pacifique et sans armes. L'exercice de ce droit n'est soumis à aucune restriction, sauf dans les cas prévus par la loi et nécessaires dans une société démocratique au nom de la sécurité nationale ou de la sûreté publique, afin de prévenir le désordre et le crime, de protéger la santé et la morale, ou de préserver les droits et libertés de tiers. Le présent article ne saurait être interprété comme empêchant la position de restrictions légales à l'exercice desdits droits par la police et d'autres organismes publics.*

### **Article 39, Constitution roumaine de 1991 (modifiée en 2003)**

*Les réunions publiques, les manifestations, les processions et tous les autres rassemblements sont libres et ne peuvent s'organiser et se dérouler que de manière pacifique et sans aucune arme.*

## **Devoir de l'État de protéger les réunions pacifiques**

31. L'État a une obligation positive de protéger, de manière active, les réunions pacifiques (voir, plus bas, les paragraphes consacrés aux droits et responsabilités des membres des forces de l'ordre)<sup>65</sup>. Cette obligation doit être expressément mentionnée dans toute loi nationale visant la liberté de réunion ou attribuant des pouvoirs à la police et à l'armée. Cette obligation positive exige de l'État qu'il protège les participants à une réunion pacifique contre toute personne ou groupe (y compris des agents provocateurs et des contre-manifestants) tentant de perturber ou d'empêcher ladite réunion de quelque manière que ce soit.
32. L'importance de la liberté de réunion pour la démocratie a été soulignée, plus haut, au paragraphe 2. Elle explique que le coût des mesures adéquates visant à garantir la sécurité et la sûreté (y compris la gestion de la circulation et de la foule et les services de premier secours)<sup>66</sup> devrait être intégralement supporté par les autorités publiques<sup>67</sup>. L'État ne devrait pas percevoir le moindre montant supplémentaire au titre de la fourniture de services de police adéquats et

65. Voir, par exemple, *Plattform Ärzte für das Leben c. Autriche* (1988).

66. Voir, par exemple, l'arrêt *Balçık et autres c. Turquie* (2007, disponible uniquement en anglais), para. 49, dans lequel la CrEDH suggère que l'adoption de mesures préventives de ce type constitue l'un des principaux objectifs de la notification préalable.

67. Dans *Gülec c. Turquie* (1998), la CrEDH a souligné qu'il était important de doter les membres des forces de l'ordre de ressources appropriées : « les gendarmes employèrent une arme très puissante, ne disposant apparemment ni de matraques et boucliers ni de canons à eau, balles en caoutchouc ou gaz lacrymogènes – carence d'autant plus incompréhensible et inacceptable que le département [...] se trouve dans une région soumise à l'état d'urgence. ». Pour plus de détails, voir – plus bas – dans la section *Maintien de l'ordre pendant les réunions publiques*, les paras. 144 à 146.

appropriés<sup>68</sup>. En outre, les organisateurs de réunions publiques ne devraient pas être tenus de souscrire une assurance en responsabilité publique. De même, la responsabilité de nettoyer les lieux après une réunion publique devrait revenir aux autorités municipales<sup>69</sup>. Exiger des organisateurs d'une réunion qu'ils supportent ces coûts pourrait fortement dissuader les personnes désireuses de jouir de leur droit à la liberté de réunion et pourrait même constituer en fait des coûts prohibitifs pour bon nombre d'organisateur. Par conséquent, l'imposition d'exigences financières lourdes aux intéressés constitue probablement une limitation préalable disproportionnée.

**Article 10, Loi sur les réunions publiques, République de Moldova (2008)**

*(4). Les autorités publiques prennent les mesures nécessaires pour assurer le service sollicité par les organisateurs, ainsi que les services normalement fournis par les organismes subordonnés et par des entreprises publiques.*

**Article 20, Loi sur les réunions publiques, République de Moldova (2008)**

*(3). Les autorités publiques locales ne peuvent pas facturer aux organisateurs les services précités normalement fournis par les organes subordonnés et par les entreprises publiques.*

**Article 18, Loi sur les rassemblements, les réunions, les manifestations, les marches et les piquets, Fédération de Russie (2004)**

*Le maintien de l'ordre public, la gestion de la circulation et la fourniture des services sanitaires et médicaux – dans le but de permettre la tenue de l'événement public – sont assurés à titre gratuit [par les autorités].*

33. Le devoir de l'État de protéger les réunions pacifiques revêt une importance particulière lorsque les personnes tenant ou essayant de tenir une telle réunion professent une opinion impopulaire, dans la mesure où cette caractéristique risque d'accroître la probabilité d'une opposition hostile. Toutefois, le désordre potentiel inhérent à l'hostilité à l'égard des participants à une réunion pacifique ne saurait être invoqué pour justifier l'imposition de restrictions. De plus, l'obligation positive pour l'État de protéger les réunions pacifiques s'étend également aux réunions antagonistes qui se tiennent en même temps (et que l'on désigne

---

68. Dans *Barankevich c. Russie* (2007, disponible uniquement en anglais), para. 33, par exemple, les Juges de Strasbourg ont critiqué l'absence « d'indications laissant à penser qu'il avait été procédé à une évaluation des ressources nécessaires pour neutraliser la menace [posée par des contre-manifestants violents] dans le cadre du processus décisionnel des autorités internes. » [traduction non officielle].

69. Voir, par exemple, Groupe consultatif sur la liberté de réunion du Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (BIDDH/OSCE) et de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis sur les amendements de la loi de la République du Kirgizstan sur le droit des citoyens à se rassembler de manière pacifique, sans arme, pour tenir librement des réunions et manifestations (Strasbourg/Varsovie, 27 juin 2008, Avis n° FOA – KYR/111/2008, para. 37.

fréquemment sous le vocable de « contre-manifestations »<sup>70</sup>. L'État doit donc affecter un nombre adéquat de policiers, de manière à faciliter les manifestations et contre-manifestations organisées « à portée de vue et d'ouïe » l'une de l'autre (pour plus de détails, voir plus bas les paragraphes 122 à 124). Le principe de non-discrimination exige en outre que des réunions tenues dans des circonstances comparables ne soient pas soumises à des niveaux différents de restriction.

34. Le devoir de protection des réunions pacifiques exige également que les membres des forces de l'ordre soient convenablement formés pour pouvoir gérer des réunions publiques et que la culture et l'éthique des services de maintien de l'ordre accordent la priorité qu'il convient à la protection des droits de l'homme (voir, plus bas, les paragraphes 147, 148 et 178)<sup>71</sup>. En d'autres termes, les intéressés ne devraient pas être uniquement versés dans les techniques de gestion de foule en vue de minimiser les risques pour tous les intéressés, mais également être pleinement conscients et bien comprendre que leur responsabilité consiste aussi à faciliter autant que faire se peut la tenue de réunions pacifiques.

## Légalité

---

35. Toute restriction imposée doit se fonder sur une disposition du droit primaire, de même que le mandat et le pouvoir de l'autorité compétente<sup>72</sup>. La loi elle-même doit être suffisamment précise pour permettre à un individu de déterminer si sa conduite violera la loi et, également, pour prévoir les conséquences probables de cette violation éventuelle<sup>73</sup>. L'insertion de définitions claires dans le droit interne est vitale pour garantir une compréhension et une application correctes de la loi et veiller à ce que les activités n'étant soumises à aucune

---

70. Voir, par exemple, *Öllinger c. Autriche* (2006).

71. Voir, par exemple, Mary O'Rawe, « Human Rights and Police Training in Transitional Societies: Exporting the Lessons of Northern Ireland », 27(3) *Human Rights Quarterly* (août 2005), pp. 943-968 ; Mary O'Rawe, « Transitional Policing Arrangements In Northern Ireland: The Can't And The Won't Of The Change Dialectic », 26(4) *Fordham International Law Journal* (avril 2003), pp. 1015-1073.

72. Voir *Hyde Park c. Moldova* (No.2) (2009). Dans cette affaire, les Juges de Strasbourg ont souligné que les motifs des restrictions ne peuvent être indiqués que par l'autorité compétente en vertu de la loi. Ils ont noté que les motifs invoqués par la municipalité pour justifier l'imposition de restrictions à une manifestation n'étaient pas compatibles avec la législation pertinente (Loi sur les réunions) et qu'il n'était pas suffisant qu'un tribunal national ait ensuite avancé des raisons compatibles : les tribunaux ne sont pas légalement mandatés pour régler les réunions publiques et ne peuvent pas exercer en toute légalité ce devoir soit en leur nom propre, soit au nom des collectivités locales.

73. Voir l'affaire *Hashman et Harrup c. Royaume-Uni* (1999) dans laquelle la condition imposée aux manifestants était de ne pas se comporter *contra bonos mores* (c'est-à-dire d'une manière considérée comme davantage inadmissible qu'admissible par la majorité des citoyens). Cette restriction a été analysée en une violation de l'article 10 de la CEDH en raison de son caractère trop vague (lequel l'empêchait de pouvoir être considérée comme « prévue par la loi »). Dans *Gillan et Quinton c. Royaume-Uni* (2010) les Juges de Strasbourg ont rappelé (au paragraphe 77 de leur arrêt) que « la loi doit indiquer avec suffisamment de clarté la portée de tout [...] pouvoir d'appréciation conféré aux autorités compétentes et la manière dont celles-ci doivent en faire usage » [traduction non officielle]. Dans cette affaire, la CrEDH a estimé que le pouvoir conféré à la police par le *Terrorism Act 2000* en matière d'arrestation et de fouille d'un individu aux fins de la recherche d'articles susceptibles d'être utilisés en relation avec le terrorisme n'étaient « ni suffisamment circonscrit, ni soumis aux garanties légales adéquates visant à prévenir les abus » et qu'il n'était donc pas « prévu par la loi » (paras 76 à 87). Voir également les arrêts *Steel et autres c. Royaume-Uni* (1998)

réglementation bénéficient effectivement de cette exemption. Les définitions ne doivent donc être ni trop compliquées, ni trop vagues.

36. Si l'exigence de prévisibilité n'implique pas nécessairement l'adoption d'une seule loi unifiée relative à la liberté de réunion, elle suppose tout de même au minimum une certaine cohérence entre les divers textes de loi pouvant être invoqués pour réglementer la liberté de réunion pacifique. Aucune loi réglementant ladite liberté ne doit faire double emploi avec des dispositions déjà reprises dans d'autres textes, de manière à assurer la cohérence globale et la transparence du cadre législatif.
37. Plus une législation est spécifique, plus le langage qu'elle emploie doit être précis. Les dispositions constitutionnelles, par exemple, en raison de leur caractère général, sont moins précises que celles de la législation primaire<sup>74</sup>. Par contre, les dispositions législatives conférant des pouvoirs discrétionnaires aux autorités réglementaires devraient être formulées avec précision et énoncer une liste exhaustive des motifs pouvant être invoqués pour restreindre la liberté de réunion (voir, plus bas, le paragraphe 69). Des lignes directrices ou des critères clairs devraient également être établis pour régir l'exercice de ces pouvoirs et limiter les risques d'interprétation arbitraire<sup>75</sup>.
38. Au nom de la sécurité juridique, toutes les restrictions préalables doivent être formulées par écrit et communiquées à l'organisateur de l'événement dans un délai raisonnable (voir, plus bas, le paragraphe 135). En outre, les autorités compétentes doivent veiller à ce que toute restriction imposée pendant un événement soit parfaitement conforme à la loi et compatible avec la jurisprudence établie. Enfin, l'imposition, après une réunion, de sanctions et de peines n'étant pas prévues par la loi est interdite.

## Proportionnalité

---

39. Toute restriction imposée à la liberté de réunion doit remplir le critère de proportionnalité<sup>76</sup>. « Le principe de proportionnalité est un moyen de mettre en balance les différents impératifs. Il ne compare pas directement le droit contre la raison invoquée pour s'ingérer dans son exercice. En fait, il met en balance la nature et la portée de l'ingérence d'une part et le motif de ladite ingérence

---

et *Mkrtchyan c. Arménie* (2007), disponible uniquement en anglais, paragraphes 39 à 43, relatif à la prévisibilité du terme « règles prescrites » tel qu'il figure à l'article 180.1 du Code arménien des infractions administratives). Dans cette dernière affaire, le Gouvernement arménien avait sans succès essayé de démontrer que lesdites règles avaient été prévues par une loi soviétique approuvant notamment le décret sur « les règles d'organisation et de tenue de réunions, de rassemblement, de défilés et de manifestations en URSS » du 28 juillet 1988. Voir aussi, par exemple, *Connolly c. General Construction Company*, 269 U.S. 385, 46 S.Ct. 126 (1926) : « une disposition pénale ne saurait reposer sur un fondement incertain. L'infraction et ses éléments constitutifs doivent être exprimés de manière tellement claire qu'une personne ordinaire puisse – en toute connaissance de cause – choisir, à l'avance, une ligne d'action licite. ».

74. Voir CrEDH, *Rekvényi c. Hongrie* (1999), para. 34.

75. Voir, par exemple, *Gillan et Quinton c. Royaume-Uni* (2010), tel que cet arrêt est analysé plus bas à la note de bas de page 223.

76. Voir, par exemple, *Rassemblement jurassien & Unité jurassienne c. Suisse* (1979).

d'autre part. »<sup>77</sup>. La portée de l'ingérence devrait se limiter à l'objectif qu'elle poursuit<sup>78</sup>. De plus, l'intervention pouvant généralement revêtir diverses formes, c'est le moyen le moins intrusif d'atteindre l'objectif légitime poursuivi qui doit être systématiquement privilégié<sup>79</sup>.

40. L'autorité de réglementation doit reconnaître qu'elle a le pouvoir d'imposer toute une série de restrictions et s'abstenir de ramener le choix à deux options : la non-intervention ou l'interdiction (pour plus de détails, voir *Restrictions tenant « à l'heure, au lieu et aux modalités »* aux paragraphes 99 et 100 dans la suite du document). Toute restriction devrait concerner directement les préoccupations spécifiques soulevées et répondre directement aux objectifs spécifiques poursuivis par les autorités. L'État doit être en mesure de prouver que toute restriction poursuit un intérêt important qui ne pourrait pas être aussi bien servi sans la restriction imposée. Le principe de proportionnalité exige, par conséquent, des autorités qu'elles n'imposent pas systématiquement des restrictions susceptibles d'altérer fondamentalement le caractère d'un événement (par exemple en déplaçant la réunion dans un quartier moins central de la ville)<sup>80</sup>.

**Extrait de l'article 7, paragraphes 1 et 2, de la Loi sur la liberté de réunion, République d'Azerbaïdjan (1998)**

*« La restriction de la liberté de réunion doit être proportionnée au but poursuivi. Pour atteindre le début, la restriction ne doit pas dépasser les limites nécessaires et suffisantes. »*

*De plus, « les mesures prises pour restreindre la liberté de réunion doivent être indispensables à l'atteinte du but ayant justifié le principe d'une restriction ».*

41. Le principe de proportionnalité exige une évaluation objective et détaillée des circonstances entourant la tenue d'une réunion. En outre, lorsque d'autres

77. Feldman, D, *Civil Liberties & Human Rights in England and Wales*, 2<sup>e</sup> édition., (2002) p. 57.

78. Hoffman, D. et Rowe, J. *Human Rights in the UK: An Introduction to the Human Rights Act 1998* (2<sup>e</sup> édition) (Pearson Education Ltd. 2006), p. 106. Il convient de noter que les seuls objectifs ou buts pouvant être légitimement poursuivis par les autorités lorsqu'elles restreignent la liberté de réunion sont énoncés à l'article 21 du PIDCP et à l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH. Ainsi, les seuls objectifs pouvant justifier la restriction du droit de réunion pacifique sont l'intérêt de la sécurité nationale ou de la sûreté publique, la prévention des désordres ou du crime, la protection de la santé ou de la morale ou bien la protection des droits et libertés d'autrui.

79. Ainsi, la dispersion d'une réunion doit être perçue comme une mesure à adopter en dernier ressort (voir, plus bas, les paragraphes 165 à 170).

80. Voir, par exemple, Cour constitutionnelle lettone, *Arrêt rendu dans l'affaire n° 2006-03-0106* (23 novembre 2006), paras. 29.1 et 32 :

« (29.1) [...] Les interdictions importantes visant le centre-ville affectent essentiellement l'exercice du droit des personnes de se réunir, de défiler et d'organiser des piquets [...]

(32) [...] La jurisprudence allemande reconnaît que les institutions dépositaires de la puissance publique doivent gérer toute perturbation de la circulation impossible à éviter en raison de l'exercice du droit de liberté de réunion. *A supposer qu'une manifestation soit prévue dans le centre-ville, il ne sera pas possible de la faire passer dans les faubourgs en vue d'éviter la perturbation de la circulation [...]* » (la mise en italique est de nous).

droits entrent potentiellement en conflit avec le droit à la liberté de réunion pacifique, les décisions des autorités de réglementation doivent reposer sur « une analyse parallèle » des différents droits en jeu (en tenant compte du fait que les limitations ou les conditions autorisées peuvent varier d'un droit à l'autre). En d'autres termes, il convient d'évaluer intégralement chacun des droits concernés et d'évaluer la proportionnalité de toute ingérence potentielle éventuellement *provoquée* par la protection intégrale du droit à la liberté de réunion<sup>81</sup>.

42. La CrEDH estime également que les raisons invoquées par les autorités nationales pour prouver que le critère de proportionnalité a été respecté doivent être « pertinentes et suffisantes »<sup>82</sup>, « convaincantes et impératives »<sup>83</sup> et fondées sur « une appréciation acceptable des faits pertinents. »<sup>84</sup>. De simples présomptions ne sauraient suffire<sup>85</sup>. Cela est particulièrement vrai lorsque la réunion porte sur un sujet d'intérêt public ou des questions politiques<sup>86</sup>.
43. Par conséquent, l'application systématique des restrictions légales – par exemple l'interdiction de toute manifestation à certaines périodes ou dans certains lieux ou espaces publics se prêtant à la tenue de réunions – tend à être excessive et risque de ne pas passer le test de proportionnalité, dans la mesure où cette approche ne tient pas compte des circonstances spécifiques de l'espèce<sup>87</sup>. Les dispositions législatives prévoyant que les réunions ne peuvent se tenir que dans certains lieux ou sur certains itinéraires (centraux ou éloignés) affectent gravement l'effet de communication associé à la liberté de réunion et devraient donc être considérées de prime abord comme une violation de ce droit. De même, les réunions tenues dans des zones résidentielles ou pendant la nuit devraient être réglementées au cas par cas plutôt que d'être interdites en bloc.

---

81. Voir, par exemple, *Campbell c. MGN Ltd* [2004], paras. 16 à 20, *per* Lord Nicholls. Pour plus de détails sur l'analyse parallèle (sous l'angle des articles 8 et 10 de la CEDH), voir Helen Fenwick et Gavin Phillipson, *Media Freedom under the Human Rights Act* (OUP, 2006), pp. 700 à 706. Voir également – plus bas dans la note de bas de page 140 – l'approche adoptée par la Cour constitutionnelle hongroise lorsqu'elle est confrontée à un conflit entre deux droits fondamentaux.

82. Voir, par exemple, *Makhmoudov c. Russie* (2007), para. 65.

83. *Idem*, para. 64.

84. *Stankov et Organisation macédonienne unie linden c. Bulgarie* (2001), para. 87. Voir aussi, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie* (1998), para. 47.

85. Voir la décision rendue par la Cour constitutionnelle allemande dans l'affaire *Brokdorf*, BVerfGE 69,315 (353, 354)

86. Voir, par exemple, *Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova* (2006), para. 71. Voir aussi l'arrêt *Rosca, Secareanu et autres c. Moldova* (2008), para. 40, lequel cite lui-même l'arrêt *Parti populaire démocrate-chrétien*.

87. Voir, par exemple, Cour constitutionnelle lettone, *Arrêt rendu dans l'affaire n° 2006-03-0106* (23 novembre 2006), para. 29.3 : « L'État ne peut pas interdire la tenue de réunions, défilés et piquets devant une mission diplomatique étrangère ; encore faut-il que ces événements ne revêtent pas un caractère trop bruyant ou agressif. Cependant, même dans ces cas [...] la question doit être réglée au niveau de l'application des règles de droit » (la mise en italique est de nous). Tout en reconnaissant (au para. 28.1 de son arrêt) que l'article 22(2) de la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques internationales* (1961) impose à l'État accréditaire « de prendre toutes mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux de la mission ne soient envahis ou endommagés, la paix de la mission troublée ou sa dignité amoindrie », la Cour a conclu (para. 28.3) qu'« aucune norme n'impose à l'État le devoir d'isoler totalement les missions diplomatiques et consulaires contre d'éventuels, défilés, réunions ou piquets ». Voir aussi, David Mead, *The New Law of Peaceful Protest: Rights and Regulation in the Human Rights Era*, Hart Publishing (2010), pp. 101-102.

44. L'heure, le lieu et les modalités d'une réunion publique spécifique peuvent cependant être réglementés de manière à empêcher leur ingérence déraisonnable dans les droits et libertés d'autrui (voir, plus bas, le chapitre 4). Ce point de vue reflète la nécessité de parvenir à un équilibre adéquat entre les droits des personnes d'exprimer leurs opinions au moyen d'une réunion et l'intérêt de ne pas affecter outre mesure l'exercice des droits des non-participants.
45. Lorsque, compte tenu des facteurs pertinents, les autorités disposent d'un fondement solide pour conclure que des restrictions devraient être imposées concernant l'heure et le lieu d'une réunion (et non pas simplement la manière dont l'événement est organisé), elles doivent suggérer une solution de rechange adéquate<sup>88</sup>. Toute solution de ce type doit permettre de communiquer efficacement à la cible visée le message que les organisateurs de la réunion entendent faire passer : en d'autres termes, l'événement doit se tenir « à portée de vue et d'ouïe » du public cible (voir également, plus haut, le paragraphe 33 et, plus bas, *Réunions simultanées* aux paragraphes 122 à 124)<sup>89</sup>.

**Article 13(4)-13(5), Loi relative aux modalités de tenue des rassemblements, réunions, manifestations et démonstrations, République d'Arménie (2008)**

*4. Si l'instance compétente découvre, dans le cadre de l'analyse du préavis, des motifs d'interdiction d'un événement public de masse au titre du paragraphe 2 ou du dernier paragraphe de la partie 1 du présent article, elle propose à l'organisateur d'autres dates (à la place de la date indiquée dans le préavis) ou d'autres heures (à la place de l'heure indiquée dans le préavis) ou bien d'autres conditions concernant les modalités de l'événement.*

*Toute date proposée par l'instance compétente devra ne pas être postérieure de plus de deux jours à celle proposée initialement par l'organisateur.*

*Toute heure proposée par l'instance compétente devra être la même que celle proposée par l'organisateur ou ne devra pas être postérieure de plus de trois heures à celle-ci.*

*5. Si l'instance compétente découvre, dans le cadre de l'analyse du préavis, des motifs suffisants d'interdiction d'un événement public de masse [...], elle propose à l'organisateur un autre endroit pour organiser cet événement (à la date et à l'heure indiquées dans le préavis).*

*Tout endroit proposé par l'instance compétente doit répondre aux demandes raisonnables de l'organisateur, notamment sous l'angle de la possibilité de la participation du nombre estimé de participants (à condition que le préavis contienne cette information). Les endroits proposés ne devraient pas inclure des zones situées hors de la ville sélectionnée et, concernant Erevan, le quartier sélectionné ; ils devraient en outre être aussi proches que possible de l'endroit indiqué dans le préavis.*

88. *Rai, Almond et « Negotiate Now » c. Royaume-Uni* (1995, recevabilité).

89. Voir, par exemple, Cour constitutionnelle lettone, *Arrêt rendu dans l'affaire n° 2006-03-0106* (23 novembre 2006), para. 29.3 : « L'État doit non seulement veiller à ce qu'une réunion, un piquet ou un défilé puisse avoir lieu, mais également à ce que la liberté d'expression et de réunion puisse réellement s'exercer et, plus précisément, à ce que l'action organisée puisse toucher son public cible. »

## Non-discrimination

46. Toute personne doit pouvoir jouir de la liberté de réunion pacifique sur un pied d'égalité. Le principe selon lequel les droits de l'homme devraient s'appliquer sans discrimination tient une place essentielle dans l'interprétation des normes pertinentes. L'article 26 du PIDCP et l'article 14 de la CEDH exigent de chaque État qu'il garantisse la jouissance des droits de l'homme reconnus dans ces instruments à tous les individus relevant de sa juridiction, sans discrimination<sup>90</sup>.
47. L'article 14 de la CEDH ne prévoit pas un droit autonome à la non-discrimination, mais complète les autres dispositions matérielles de la Convention et de ses Protocoles. Par conséquent, cette disposition ne s'applique que lorsque les faits de l'espèce (ou parfois les motifs de la restriction) relèvent de la portée d'un ou plusieurs autres droits conventionnels<sup>91</sup>. Les États membres de l'OSCE et les parties à la CEDH sont encouragés à ratifier le Protocole n° 12 (voir ci-dessous), lequel énonce une interdiction générale des discriminations<sup>92</sup>. En outre, l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale exige des États parties qu'ils interdisent et éliminent la discrimination raciale.

### Article 26, PIDCP

*Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.*

### Article 5, Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

*Conformément aux obligations fondamentales énoncées à l'article 2 de la présente Convention, les États parties s'engagent à interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits suivants :*

90. Pour plus de détails, voir « Observation générale n° 18: Non-Discrimination », Comité des droits de l'homme des Nations Unies, U.N. Doc. CCPR General Comment 18, (1989).

91. Voir, par exemple, *Haas c. Pays-Bas* (2004), para. 41. À la lumière de l'arrêt rendu par la CrEDH dans l'affaire *Thlimmenos c. Grèce* (2000), Robert Wintemute avance que l'interprétation de l'article 14 devrait être élargie de manière à englober « deux voies d'accès » afin que non seulement le refus d'accorder l'autorisation, mais également les motifs de ce refus soient réputés « relever de la portée » d'un autre droit conventionnel et ainsi entraîner l'application de l'article 14. Voir Wintemute, R. « "Within the Ambit": How big is the 'gap' in Article 14 European Convention on Human Rights ? Part 1 », (2004) 4 *European Human Rights Law Review* 366-382.

92. Voir, par exemple, *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* (2009) : le premier arrêt dans lequel la CrEDH a constaté une violation du Protocole n° 12 et estimé (au paragraphe 55 de son arrêt) que : « [n] onobstant la différence de portée qu'il y a entre les deux dispositions, le sens du mot inscrit à l'article 1 du Protocole n° 12 est censé être identique à celui du terme figurant à l'article 14 (voir le rapport explicatif du Protocole n° 12, para. 18). »

... (d) *Autres droits civils, notamment :*

... (ix) *Droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques ;*

### **Article 14, CEDH**

*La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.*

### **Protocole n° 12 à la CEDH, article 1 – Interdiction générale de la discrimination**

*1. La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale.*

*2. Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1.*

### **Article 21, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne :**

*Est interdite, toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.*

48. Toute discrimination fondée sur des motifs tenant au sexe, à la race, à la couleur, à l'origine ethnique sociale, aux caractères génétiques, à la langue, à la religion ou aux convictions, aux opinions politiques ou autres, à l'appartenance à une minorité nationale, à l'état de fortune, à la naissance, au handicap, à l'âge ou à l'orientation sexuelle est interdite. De plus, le fait pour un État de ne pas prévenir des actes de discrimination commis par des particuliers ou de s'abstenir de réagir à de tels actes peut également constituer une violation du droit à la non-discrimination<sup>93</sup>.

93. Voir l'arrêt *Opuz c. Turquie* (2009), paras. 184 à 191 (concernant en l'occurrence des actes relevant de la violence domestique). De nombreux problèmes visent spécifiquement les réunions organisées par des groupes LGBT (lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres). Voir également l'arrêt *Bączkowski et autres c. Pologne* (2007) dans lequel les Juges de Strasbourg ont conclu à une violation de l'article 14 combiné avec l'article 11 de la CEDH. Voir aussi les requêtes n°s 4916/07, 25924/08 et 14599/09 introduites par Nikolay Aleksandrovich Alekseyev contre la Russie le 29 janvier 2007, le 14 février 2008 et le 10 mars 2009 respectivement. À l'époque de la rédaction du présent document, les membres du comité d'organisation de la Pride Parade de Belgrade (censée se tenir le 20 septembre 2009) avaient dénoncé, notamment, le refus allégué des organismes officiels serbes de prendre toutes les mesures raisonnables visant à prévenir les actes privés de discrimination à l'égard des participants. Voir également, Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, *Recommandation 211 (2007) sur la Liberté d'expression et d'assemblée pour les lesbiennes, gays, bisexuels et transsexuels*, 26 mars 2007 (disponible à l'adresse suivante : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1099699&Site=Congre>

49. Il convient de signaler que l'article 26 du PIDCP est interprété comme incluant « l'orientation sexuelle » sous l'angle de la non-discrimination pour des motifs tenant au « sexe »<sup>94</sup>. L'article 13 du traité d'Amsterdam prévoit également que l'Union européenne « doit prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur [...] l'orientation sexuelle », et l'article 21(2) de la Charte européenne des droits fondamentaux « toute discrimination » notamment fondée sur l'orientation sexuelle<sup>95</sup>. Le Principe 20 des *Principes de Yogyakarta*<sup>96</sup> et la *Recommandation du Comité des Ministres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation*

---

ss&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679), ainsi que le « Rapport explicatif : Liberté d'expression et d'assemblée pour les lesbiennes, gays, bisexuels et transsexuels », Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Conseil de l'Europe, 26-28 mars 2007, tel que ce document peut être consulté en ligne à l'adresse suivante : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPL\(13\)9PART2&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPL(13)9PART2&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679). Voir également, Assemblée générale des Nations Unies, *Défenseurs des droits de l'homme : Note rédigée par la représentante spéciale du Secrétaire général concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme, M<sup>me</sup> Hina Jilani*, conformément à la Résolution 60/161) de l'Assemblée générale, U.N. Doc. A/61/312, 5 septembre 2006, para. 71 ; Conseil des droits de l'homme, *Rapport soumis par la représentante spéciale du Secrétaire général concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme, M<sup>me</sup> Hina Jilani*, U.N. Doc. A/HRC/4/37, 24 janvier 2007, tel que ce document peut être consulté en ligne à l'adresse suivante : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/104/17/PDF/G0710417.pdf?OpenElement>, para.96 ; Conseil des droits de l'homme, *Rapport soumis par la représentante spéciale du Secrétaire général concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme, M<sup>me</sup> Hina Jilani, Additif : Summary of cases transmitted to Governments and replies received*, U.N. Doc. A/HRC/4/37/Add.1, 27 mars 2007, para. 454. Voir aussi, ILGA, *LGBT Rights - Freedom of Assembly: diary of events by country (août 2008)*, tel que ce document peut être consulté en ligne à l'adresse suivante : [http://www.ilga-europe.org/media\\_library/lgbt\\_rights\\_freedom\\_of\\_assembly\\_diary\\_of\\_events\\_by\\_country\\_august\\_2008](http://www.ilga-europe.org/media_library/lgbt_rights_freedom_of_assembly_diary_of_events_by_country_august_2008)

94. Voir *Nicholas Toonen c. Australie*, Comité des droits de l'homme des Nations Unies, n° 488/1992, U.N. Doc. CCPR/C/50/D/488/1992 (04/04/94), para. 8.7.

95. L'article 21 de la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* se lit comme suit : « Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. » [2000] C364/01. Ce document peut être consulté en ligne à l'adresse suivante : [http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text\\_fr.pdf](http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_fr.pdf)

96. Le Principe 20 des *Principes de Yogyakarta sur l'application de la législation internationale des droits humains en matière d'orientation sexuelle et d'identité de genre* (<http://www.yogyakartaprinciples.org/>) se lit comme suit : « Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques, y compris en vue de manifestations pacifiques, indépendamment de son orientation sexuelle ou de son identité de genre. Tous peuvent former et faire reconnaître, sans discrimination, des associations fondées sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, et des associations qui transmettent des informations à, ou à propos de, personnes aux diverses orientations sexuelles et identités de genre, ou qui facilitent la communication entre ces personnes, ou encore qui plaident en faveur des droits de ces personnes. Les États devront : prendre toutes les dispositions législatives et administratives, ou toute autre mesure, nécessaires pour garantir les droits de s'organiser, de s'associer, de se rassembler et de plaider pacifiquement autour des questions ayant trait à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, et pour obtenir la reconnaissance légale de ces associations et groupes, sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre ; garantir en particulier que les notions d'ordre public, de morale publique, de santé publique et de sécurité publique ne soient pas utilisées de manière à restreindre n'importe

sexuelle ou l'identité de genre<sup>97</sup> sont, eux aussi, directement pertinents de ce point de vue.

50. L'autorité de réglementation ne doit pas imposer à certaines personnes désirant se réunir des conditions préalables plus strictes que celles visant d'autres personnes dans la même situation<sup>98</sup>. Elle peut, cependant, traiter différemment des personnes dont les situations sont sensiblement différentes<sup>99</sup>. L'article 26 du PIDCP garantit à toutes les personnes l'égalité devant la loi et la protection égale de la loi. Ce principe suppose que les décisions prises par les autorités en matière de liberté de réunion n'aient pas d'effet discriminatoire, de sorte que tout acte de discrimination directe ou indirecte est interdit<sup>100</sup>. De plus, les autorités chargées de l'application des lois sont tenues d'enquêter pour savoir si la discrimination faisait partie des facteurs ayant motivé une conduite criminelle s'étant manifestée pendant une réunion (par exemple l'agression physique de participants)<sup>101</sup>.

---

quel exercice des droits de réunion et d'association pacifiques uniquement sur la base du fait que cet exercice soutient les diverses orientations sexuelles et identités de genre ; ne pas gêner, en aucune circonstance, l'exercice des droits de réunion et d'association pacifiques pour des raisons liées à l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, et garantir qu'une protection policière adéquate ou toute autre protection physique contre la violence et le harcèlement soit offerte aux personnes exerçant ces droits ; fournir des programmes de formation et de sensibilisation aux autorités chargées de l'application de la loi et aux autres autorités compétentes pour leur permettre d'offrir une telle protection. [...] ». Voir également les Annotations jurisprudentielles jointes à ces Principes, telles qu'elles peuvent être consultées en ligne à l'adresse suivante : <http://www.yogyakartaprinclples.org/yogyakarta-principles-jurisprudential-annotations.pdf>

97. La *Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres des États membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre* (adoptée par le Comité des Ministres le 31 mars 2010 lors de la 1081<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres) prévoit que : « III. Liberté d'expression et de réunion pacifique [...] 14. Les États membres devraient prendre des mesures appropriées aux niveaux national, régional et local pour garantir la jouissance effective de la liberté de réunion pacifique, telle que prévue par l'article 11 de la Convention, sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre ; 15. Les États membres devraient veiller à ce que les forces de l'ordre prennent les mesures appropriées pour protéger les participants à des manifestations pacifiques en faveur des droits de l'homme des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres contre les ingérences illégales visant à perturber ou à empêcher la jouissance effective de leur droit à la liberté d'expression et de réunion pacifique ; 16. Les États membres devraient prendre les mesures appropriées pour éviter les restrictions à la jouissance effective des droits à la liberté d'expression et de réunion pacifique résultant de l'abus de dispositions juridiques et administratives telles que celles visant la santé publique, la morale publique et l'ordre public ; 17. Les autorités publiques, à tous les niveaux, devraient être encouragées à condamner publiquement – notamment dans les médias – toute ingérence illégale dans les droits de l'homme d'un individu ou d'un groupe d'individus d'exercer sa liberté d'expression et de réunion pacifique, en particulier en relation avec les droits de l'homme des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres ».

98. Tel était l'un des arguments soulevés par les requérants dans *Baczkowski et autres c. Pologne* (2007) et (2006, décision sur la recevabilité). Les intéressés prétendaient avoir été traités de manière discriminatoire, dans la mesure où les organisateurs d'autres événements publics tenus à Varsovie en 2005 n'avaient pas été tenus de soumettre un « plan d'organisation du trafic routier », et, également, parce qu'ils s'étaient vu refuser l'autorisation d'organiser une Marche pour l'Égalité et des réunions connexes en raison de l'orientation homosexuelle des organisateurs.

99. *Thlimmenos c. Grèce* (2000), para. 44.

100. On parle de discrimination indirecte lorsqu'une disposition législative apparemment non discriminatoire affecte certains groupes de manière disproportionnée.

101. *Nachova et autres c. Bulgarie* [GC] (2005), para. 161.

51. Les tentatives d'interdiction et de proscription permanente de réunions organisées par les membres d'un groupe ethnique, national ou religieux dans des zones habitées majoritairement par des membres d'un autre groupe racial peuvent être considérées en tant qu'une promotion de la ségrégation et, par conséquent, contraires à l'article 3 de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, lequel prévoit que : « [p]arties condamnent spécialement la ségrégation raciale et l'apartheid et s'engagent à prévenir, à interdire et à éliminer sur les territoires relevant de leur juridiction toutes les pratiques de cette nature. ».
52. La section suivante se concentre sur certaines dispositions clés en matière de droits de l'homme visant à protéger la liberté de réunion pacifique de segments particuliers de la société dont les libertés ne sont pas toujours respectées d'une manière adéquate.

### Groupes, associations non enregistrées et personnes morales

53. Les personnes morales peuvent jouir – au même titre que les particuliers – de la liberté de réunion pacifique (comme prévu, par exemple, par l'extrait de la Loi bulgare sur les réunions, les rassemblements et les manifestations reproduit ci-dessous)<sup>102</sup>. Pour garantir la jouissance concrète de la liberté de réunion pacifique, les États devraient supprimer l'obligation d'enregistrement pesant sur toutes les organisations publiques et garantir le droit des citoyens de fonder des associations formelles et informelles (pour plus de détails, voir plus bas aux paragraphes 105 et 106 la section *Liberté d'association et liberté de réunion*).

**Article 2, Loi sur les rassemblements, les réunions et les manifestations, Bulgarie (1990)**

*Les rassemblements, les réunions et les manifestations peuvent être organisés et tenus par [des particuliers], des associations, des organisations politiques et autres organisations à vocation sociale.*

### Minorités

54. La liberté d'organiser des réunions publiques et d'y participer devrait être garantie aux membres des minorités et aux groupes autochtones. L'article 7 de la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* (1995) prévoit que : « [L]es Parties veilleront à assurer à toute personne appartenant à une minorité nationale le respect des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, à la liberté d'expression et à la liberté de pensée,

102. Voir *Rassemblement Jurassien Unité Jurassienne c. Suisse* (1979), p. 119, et *Christians against Racism and Fascism c. Royaume-Uni* (1980), p. 148. De même, le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion peut être exercé par un organe ecclésiastique ou bien une association à vocation religieuse ou philosophique, *A.R.M. Chappell c. Royaume-Uni* (1987), p. 246.

de conscience et de religion. »<sup>103</sup>. L'article 3(1) de la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques* (1992) prévoit également que : « [les] personnes appartenant à des minorités ont le droit d'établir [...], sans aucune discrimination, des contacts libres et pacifiques avec d'autres membres de leur groupe. »<sup>104</sup>. Comme indiqué plus haut au paragraphe 7, « la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité, mais commande un équilibre qui assure aux minorités un juste traitement et qui évite tout abus d'une position dominante. »<sup>105</sup>

## « Non-ressortissants »

55. **(Apatrides, réfugiés, étrangers, demandeurs d'asile, migrants et touristes) :** le droit international relatif aux droits de l'homme exige que : « [l]es étrangers bénéficient du droit de réunion pacifique »<sup>106</sup>. Il est donc essentiel que la loi ne restreigne pas l'exercice de la liberté de réunion pacifique aux seuls ressortissants, mais l'étende aux apatrides, aux réfugiés, aux étrangers, aux demandeurs d'asile, aux migrants et aux touristes. Il convient de noter, cependant, qu'en vertu de l'article 16 de la CEDH : « Aucune des dispositions des articles 10, 11 et 14 ne peut être considérée comme interdisant aux Hautes Parties contractantes d'imposer des restrictions à l'activité politique des étrangers. ». L'application de cette dernière disposition devrait viser uniquement les discours prononcés par des non-ressortissants affectant directement la sécurité nationale. Rien ne justifie qu'on empêche des non-ressortissants de participer à une réunion visant, notamment, à contester la législation ou la politique d'immigration nationales. La multiplication des mouvements de protestation transnationaux est également la preuve qu'il convient de faciliter la liberté de réunion des non- ressortissants<sup>107</sup>.

## Femmes

56. L'article 3 de la *Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (CEDAW) prévoit que : « Les États parties prennent dans tous les domaines, [...] toutes les mesures appropriées,

---

103. Voir aussi l'article 17 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales : « (1) Les Parties s'engagent à ne pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières avec des personnes se trouvant régulièrement dans d'autres États, notamment celles avec lesquelles elles ont en commun une identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, ou un patrimoine culturel ; (2) Les Parties s'engagent à ne pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer aux travaux des organisations non gouvernementales tant au plan national qu'international. ».

104. Adoptée par la Résolution 47/135 de l'Assemblée générale le 18 décembre 1992.

105. Voir *Hyde Park c. Moldova No.1* (2009), para.28, citant *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, 13 août 1981, para.63, Série A n° 44, et *Chassagnou et autres v. France* [GC], n°s 25088/94, 28331/95 et 28443/95, para.112, CEDH 1999-III). Voir aussi *Hyde Park v. Moldova No.2* (2009), para.24 ; et *Hyde Park v. Moldova No.3* (2009), para.24.

106. Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 15, Situation des étrangers au regard du Pacte.

107. Voir Donatella della Porta, Abby Peterson, Herbert Reiter, *The Policing of Transnational Protest* (Ashgate, 2006).

[...], 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 »<sup>108</sup>.

## Enfants

57. Comme les adultes, les enfants ont également des revendications et des intérêts. La liberté de réunion pacifique leur fournit un moyen d'exprimer leurs vues et de contribuer à la société. L'article 15 de la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant* exige des États parties qu'ils reconnaissent le droit des enfants d'organiser des réunions pacifiques et d'y participer<sup>109</sup>.

### **Article 15, Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant**

1. Les États parties reconnaissent les droits de l'enfant à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique.
2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui.

58. Compte tenu de l'importance des responsabilités assumées par les organisateurs de réunions publiques (voir, plus bas, les paragraphes 185 à 198), la loi peut fixer leur âge minimum en tenant dûment compte de la capacité évolutive de l'enfant (voir, par exemple, la *Loi sur les réunions de la Finlande* et la *Loi sur les réunions publiques de la République de Moldova*). La loi peut aussi prévoir qu'un mineur ne peut organiser un événement public qu'avec le consentement de ses parents ou de ses tuteurs.

### **Loi sur les réunions, Finlande (1999)**

Article 5, droit d'organiser des réunions publiques [...]

*Toute personne ne jouissant pas de la pleine capacité juridique, mais ayant au moins 15 ans d'âge peut organiser une réunion publique, à moins qu'il ne soit évident qu'elle ne saurait remplir les exigences imposées par la loi aux organisateurs de tels événements. D'autres personnes ne jouissant pas de la pleine capacité juridique peuvent organiser des réunions publiques, à condition de travailler avec des personnes jouissant de ladite capacité.*

108. L'article 7(c) de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) protège également le droit des femmes de participer aux organisations non gouvernementales et associations s'intéressant à la vie publique et politique du pays. Voir également l'arrêt *Opuz c. Turquie* (2009), précité plus haut à la note de bas de page 93.

109. Article 15, Convention relative aux droits de l'enfant.

### **Loi sur les réunions publiques, République de Moldova (2008)**

Article 6, Organiseurs de réunions [...]

(2) Les mineurs de 14 ans – lesquels ne jouissent que d'une capacité juridique limitée – peuvent organiser des réunions publiques, à condition de travailler avec des personnes dotées de la pleine capacité juridique.

Article 7, Participants aux réunions

(1) Toute personne est libre de participer activement et d'assister à la réunion.

(2) Personne ne peut être obligé de participer ou d'assister à une réunion contre son gré.

## **Personnes handicapées**

59. La *Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées* souligne, elle aussi, le besoin de « promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées [...] »<sup>110</sup>. Selon les normes internationales : « [t]oute personne atteinte de maladie mentale a le droit d'exercer tous les droits civils, économiques, politiques, sociaux et culturels reconnus dans [...] le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et d'autres instruments pertinents [...] »<sup>111</sup>. Tous les individus devraient donc se voir faciliter la jouissance de leur liberté de réunion pacifique, quelle que soit par ailleurs leur capacité juridique.

## **Personnel chargé de l'application des lois et agents de l'État**

60. La CEDH permet « que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État. »<sup>112</sup>. Toute restriction de ce type doit être conçue de manière à garantir l'exercice correct de leurs fonctions par les intéressés et la préservation de la réputation de neutralité dont ils jouissent auprès du public<sup>113</sup>. La définition de la neutralité est primordiale. Cette qualité ne devrait pas être interprétée de manière à restreindre outre mesure la liberté de nourrir et d'exprimer une

110. Article 1, *Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées*.

111. Principe 1(5), *Principes des Nations Unies relatifs à la Protection des personnes atteintes de maladie mentale et amélioration des soins de santé mentale*, Résolution 46/119 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

112. Article 11(2), *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*. Voir, par exemple, *Demir et Baykara c. Turquie* (2008), para. 109 : « La Convention n'opère aucune distinction entre les attributions de puissance publique des États contractants et leurs responsabilités en tant qu'employeurs. L'article 11 ne fait pas exception à cette règle. Bien au contraire, son paragraphe 2 *in fine* implique nettement que l'État est tenu de respecter la liberté d'association de ses employés sauf à y apporter, le cas échéant, des « restrictions légitimes » s'il s'agit de membres de ses forces armées, de sa police ou de son administration (*Tüm Haber Sen et Çnar*, précité, para. 29). Aussi l'article 11 impose-t-il à l'État employeur, que les relations de ce dernier avec ses employés obéissent au droit public ou au droit privé [...] ». Voir aussi l'arrêt *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie* (2009) précité dans la note de bas de page 17.

113. Voir l'arrêt *Ahmed et autres c. Royaume-Uni* (1998) ; arrêt *Rekvényi c. Hongrie* (1999).

opinion. La législation devrait par conséquent éviter de restreindre la liberté de réunion du personnel chargé de l'application des lois (y compris des membres de la police et des forces armées) ou des agents de l'État, à moins que les raisons de la restriction ne soient directement liées au devoir de leur charge et, même alors, dans la mesure absolument nécessaire au regard de leurs obligations professionnelles.

## **Bonne administration et transparence de la procédure de prise de décision**

---

61. Le public devrait être informé de l'identité de l'organe chargé de prendre des décisions en matière de réglementation de la liberté de réunion et cet organe devrait être clairement désigné par la loi<sup>114</sup>. Il est important de disposer d'une autorité dûment mandatée pour prendre des décisions, dans la mesure où les agents de ladite autorité seront amenés à prendre des décisions controversées visant des réunions, souvent sous des pressions publiques importantes (pouvant mener à des décisions n'étant pas conformes à l'esprit ou à la lettre des principes relatifs aux droits de l'homme énoncés dans les présentes Lignes directrices). Dans certaines juridictions, il peut s'avérer judicieux de confier à un organe autre que celui chargé d'appliquer les lois le pouvoir de prendre des décisions en matière de réglementation des réunions. Cette séparation des pouvoirs peut renforcer l'image de marque du personnel chargé de l'application des lois en réduisant les pressions auxquelles il peut être exposé en vue de modifier une décision défavorable. Dans les pays abritant des populations diversifiées sous l'angle ethnique et culturel, il peut être utile que l'autorité chargée de la réglementation comprenne des représentants de ces différents segments<sup>115</sup>.
62. Les agents chargés de prendre des décisions en matière de réglementation du droit à la liberté de réunion devraient être pleinement conscients de leurs responsabilités sous l'angle de l'effet de leur décision sur des questions relevant des droits de l'homme. À cette fin, lesdits agents devraient suivre régulièrement une formation visant les applications de la jurisprudence pertinente établie et émergente. L'autorité de réglementation doit être également dotée de ressources humaines et matérielles suffisantes pour lui permettre de s'acquitter pleinement de ses obligations d'une manière favorisant la coopération entre l'organisateur et les autorités.

---

114. Voir l'arrêt *Hyde Park c. Moldova n° 1* (2009), para. 31, précité dans la note de bas de page 23 : « Il est exact que les tribunaux ont avancé de nouvelles raisons justifiant le rejet de la demande de Hyde Park dans le cadre de la procédure judiciaire subséquente. Cependant, les articles 11 et 12 de la Loi sur la réunion confèrent aux collectivités locales le pouvoir exclusif d'autoriser ou pas une réunion. » [traduction non officielle]. Voir, dans la même veine, les arrêts *Hyde Park c. Moldova n° 2* (2009), para. 27 et *Hyde Park c. Moldova n° 3* (2009), para. 27.

115. Voir, par exemple, la *Parades Commission in Northern Ireland*, dont les membres sont nommés conformément à l'article 1 du *Public Processions (NI) Act 1998* [Loi de 1998 sur les défilés publics] laquelle, en tant qu'organe, doit être aussi représentative que possible de la collectivité dans son ensemble (article 1, para. 2, alinéa 3).

63. L'autorité de réglementation devrait assurer que le grand public jouit d'un accès adéquat à des informations fiables concernant les réunions publiques<sup>116</sup> ainsi que ses procédures et son mode de fonctionnement. Nombreux sont les pays s'étant déjà dotés d'une législation visant spécifiquement l'accès aux informations, la transparence du processus décisionnel et la bonne administration ; la législation concernée devrait également être applicable à la réglementation de la liberté de réunion.
64. La transparence de la procédure devrait aussi garantir que la liberté de réunion pacifique n'est pas soumise à des restrictions sur la base de risques imaginaires (voir de risques réels susceptibles d'être maîtrisés au prix de certains arrangements mis en place avant la réunion). À cet égard, les autorités devraient s'assurer que leurs décisions sont prises, dans toute la mesure du possible, en pleine connaissance de cause. Le droit interne pourrait, par exemple, exiger qu'un représentant de l'autorité décisionnelle assiste à chaque réunion publique qui – telle qu'elle est décrite dans la notification préalable – a soulevé des inquiétudes sous l'angle des droits de l'homme (que ladite réunion ait fait l'objet ou pas de restrictions). Les organisateurs d'une réunion publique et les personnes dont les droits et libertés seront directement affectés par une réunion doivent avoir l'occasion de s'adresser oralement et par écrit directement à l'autorité de réglementation (pour plus de détails, voir *Procédures de prise de décision et de contrôle* aux paragraphes 132 à 140). Il convient de noter que l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit que toute personne a droit à une bonne administration.

**Article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**

*(1) Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions et organes de l'Union.*

*(2) Ce droit comporte notamment :*

*- le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre ;*

*- le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires ;*

*- l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.*

116. Voir, par exemple, « Joint Statement on Racism and the Media by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media, and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression ». La Northern Ireland Parades Commission constitue un exemple de bonne pratique, puisqu'elle publie le détail de tous les défilés et manifestations notifiés, classés selon la ville où ces événements sont censés se dérouler ; pour plus de détails, voir <http://www.paradescommission.org>. Voir également, par exemple, les dossiers conservés par la Strathclyde Police en Écosse concernant le maintien de l'ordre lors des défilés publics, tels qu'ils peuvent être consultés en ligne à l'adresse suivante : <http://strathclydepoliceauthority.gov.uk/images/stories/CommitteePapers/FullAuthority2009/FA1October2009/item%206%20-%20review%20of%20police%20resources%20deployed%20at%20marches%20and%20parades.pdf>

65. Les lois relatives à la liberté de réunion devraient prévoir une procédure claire d'interaction entre les organisateurs d'un événement et les autorités de réglementation. Ladite procédure devrait fixer des délais adéquats afin de permettre, dans toute la mesure du possible, la tenue de la réunion à la date prévue et devrait également affecter à toutes les étapes du processus de réglementation un laps de temps suffisant.

## **Contrôle et recours**

---

66. L'option initiale d'un contrôle administratif (voir, plus bas, le paragraphe 137) peut à la fois réduire la charge de travail des tribunaux et contribuer à instaurer une relation plus constructive entre les autorités et le public. Cependant, lorsqu'un tel contrôle ne permet pas de satisfaire le demandeur, celui-ci devrait pouvoir introduire un recours contre la décision de l'autorité de réglementation devant un tribunal indépendant. Ce recours devrait être examiné sans retard, de manière à ce que la révision éventuelle de la décision de l'autorité puisse être mise en œuvre sans affecter davantage les droits du demandeur. Il faut donc qu'une décision définitive soit prise avant la date notifiée de la réunion. À supposer qu'il s'avère impossible de rendre une décision définitive dans les délais, la loi devrait prévoir la possibilité de prendre des mesures conservatoires par injonction. Cette exigence est examinée dans la suite du présent document, au chapitre 5 intitulé « Questions procédurales » (*Procédures de prise de décision et de contrôle*, paragraphes 132 à 140) et à l'annexe A intitulée « Application des normes internationales en matière de droits de l'homme ».

## **Responsabilité de l'autorité de réglementation**

---

67. L'autorité de réglementation doit se conformer à ses obligations légales et rendre compte de tout manquement – procédural ou matériel – à celles-ci s'étant produit avant, pendant ou après une réunion. Cette responsabilité devrait être évaluée au regard des principes pertinents du droit administratif ou pénal ou bien du contrôle judiciaire concernant d'éventuels abus de pouvoir.

### **Article 183, Code pénal, République de Moldova (2002)**

#### **Violation du droit à la liberté de réunion**

*La violation du droit à la liberté de réunion résultant d'actes illégaux visant à empêcher la tenue d'une réunion ou de soumettre la participation à cet événement à des contraintes est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre deux ans.*

### **Article 67, Code des délits et des peines, République de Moldova (2008)**

#### **Violation du droit à la liberté de réunion**

*Empêcher l'organisation et la tenue de réunions ou bien placer des obstacles ou des contraintes à la participation à une telle réunion constitue un délit passible d'une amende.*

## 4. Restrictions à la liberté de réunion

68. Bien que les instruments internationaux et régionaux de protection des droits de l'homme énoncent et protègent le droit à la liberté de réunion pacifique, ils permettent également aux États d'imposer certaines limitations à ladite liberté. Le présent chapitre examine les motifs pouvant être légitimement invoqués pour imposer des restrictions à des réunions publiques, ainsi que les types de limitations pouvant être imposées.

### Motifs légitimes de restriction

---

69. Les motifs légitimes de restriction sont prévus par les instruments internationaux et régionaux pertinents de protection des droits de l'homme et ne peuvent être ni complétés par d'autres motifs énoncés par des dispositions de droit interne<sup>117</sup>, ni interprétés librement par les autorités<sup>118</sup>.
70. L'autorité de réglementation ne doit pas soulever d'obstacles à la liberté de réunion, sauf en présence d'arguments décisifs. L'application des consignes exposées ci-dessous devrait permettre à ladite autorité de vérifier la validité de ses arguments. Les buts légitimes analysés dans la présente section (tels qu'ils sont énumérés dans les clauses limitatives de l'article 21 du PIDCP et de l'article 11, de la CEDH) ne sauraient passer pour une autorisation d'imposer des restrictions et la charge de la preuve de l'existence d'une justification pour l'imposition des restrictions repose entièrement sur l'autorité.

### Ordre public

71. L'imprécision inhérente à ce terme<sup>119</sup> ne doit pas être exploitée pour justifier l'interdiction ou la dispersion de réunions pacifiques. Ni le risque hypothétique de désordres publics, ni la présence d'un public hostile ne sauraient passer pour un motif légitime d'interdiction d'une réunion publique<sup>120</sup>. Les restrictions préalables imposées sur la base du risque d'incidents violents mineurs ont toute chance de passer pour disproportionnées et toute éruption de violence isolée devrait valoir l'arrestation et la poursuite de ses auteurs plutôt qu'entraîner des restrictions imposées au nom d'allégations concernant des réunions identiques

---

117. Les autorités ne sauraient allonger la liste des motifs légitimes, notamment en invoquant des arguments basés sur leur propre perception du caractère d'une manifestation particulière, voir *Hyde Park c. Moldova* (n° 3) (2009), para. 26, tel que cet arrêt est précité dans la note de bas de page 23.

118. Ce point a été récemment souligné par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Voir la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre (adoptée par le Comité des Ministres le 31 mars 2010 lors de la 1081<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres, para. 16 (voir plus haut la note de bas de page 97).

119. Dans la décision rendue en 1985 par la Cour constitutionnelle allemande en l'affaire *Brokdorf* (1 BvR 233, 341/81), par exemple, « l'ordre public » a été compris comme englobant la totalité des règles non écrites dont le respect est considéré comme une condition préalable indispensable à toute collectivité humaine ordonnée vivant sur une zone déterminée conformément à des normes sociales et éthiques.

120. Par exemple, *Makhmoudov c. Russie* (2007).

tenues précédemment<sup>121</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme a noté qu'« un individu ne cesse pas de jouir du droit à la liberté de réunion pacifique en raison de violences sporadiques ou autres actes répréhensibles commis par des tiers au cours d'une manifestation, dès lors que lui-même demeure pacifique dans ses intentions ou son comportement » [traduction non officielle]<sup>122</sup>.

72. Une réunion voulue pacifique par ses organisateurs peut, malgré tout, faire l'objet de restrictions légitimes au nom de l'ordre public dans certaines circonstances. Lesdites restrictions ne doivent être imposées qu'en présence de preuve que les participants nourrissent l'intention de commettre eux-mêmes (ou d'inciter à la commission) des actes illicites et des désordres et que de tels débordements risquent réellement de se produire. Cette approche est conçue pour étendre la protection des discours controversés et des critiques politiques, même lorsque ces initiatives risquent de provoquer une réaction hostile de la part de tiers (voir également plus bas, aux paragraphes 94 à 98, les commentaires relatifs aux restrictions énoncées sur la base du programme d'une réunion)<sup>123</sup>.
73. L'autorité de réglementation doit prouver de manière décisive et convaincante que les personnes organisant l'événement concerné ou y participant auront elles-mêmes recours à la violence. En cas de preuve d'une violence potentielle, l'organisateur doit se voir offrir une vraie possibilité de la réfuter en soumettant d'autres preuves attestant du caractère pacifique de la réunion.

## Sûreté publique

74. Les considérations relatives à la sûreté publique font souvent double emploi avec celles visant le maintien de l'ordre public. Les préoccupations spécifiques à la sûreté publique ont trait notamment aux réunions tenues la nuit ou à celles constituées d'un cortège de voitures. Dans ce cas, il vaut généralement mieux imposer des précautions supplémentaires que des restrictions.
75. L'État a le devoir de protéger la sûreté publique et, en aucune circonstance, ne peut conférer ou déléguer cette obligation à l'organisateur d'une réunion. Cependant, l'organisateur et les membres du service d'ordre peuvent aider à assurer la sécurité du public. Un organisateur de réunion peut réfuter des allégations relatives au risque de voir la sûreté publique compromise par l'événement qu'il prépare en prévoyant, par exemple, un service d'ordre adéquat (pour plus de détails, voir plus bas les paragraphes 191 à 196).

---

121. Arrêt *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie* (2001), para. 94.

122. Voir plus bas l'arrêt *Ezelin c. France* (1991) et l'arrêt *Ziliberberg c. Moldova* (2004).

123. Voir, par exemple, l'arrêt *Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova* (n° 2) (2010), para. 27. Après avoir constaté une violation de l'article 11 de la CEDH, les Juges de Strasbourg ont déclaré : « Les slogans du parti requérant, même s'ils étaient proférés pendant l'incendie de drapeaux et d'images, constituaient une forme d'expression d'une opinion sur des questions présentant un intérêt public majeur, à savoir la présence de troupes russes sur le territoire de la Moldova. » [traduction non officielle].

## Protection de la santé

76. Dans les rares cas où la santé peut légitimement être invoquée pour imposer des restrictions à une ou plusieurs réunions publiques, il ne peut être recouru à cette mesure que si elle est également imposée à d'autres concentrations analogues d'individus. Par conséquent, avant qu'une restriction puisse être justifiée par la nécessité de protéger la santé publique, des restrictions analogues doivent avoir déjà été appliquées aux écoles, aux salles de concert, aux salles de sport et aux autres endroits abritant des activités donnant lieu généralement à des rassemblements.
77. Les restrictions peuvent également être occasionnellement justifiées lorsque la santé des participants à une réunion devient sérieusement compromise. Dans l'affaire *Cisse c. France* (2002), par exemple, l'intervention des autorités était justifiée par le souci de protéger la santé publique, car les protestataires avaient atteint un état critique au bout d'une longue période de grève de la faim et occupaient des lieux insalubres. Là encore, pourtant, un tel raisonnement ne pourrait pas être invoqué préventivement par les autorités pour interrompre des réunions pacifiques, même lorsque la grève de la faim fait partie de la stratégie envisagée par les participants.

## Protection de la morale

78. Les principaux traités de protection des droits de l'homme consacrant la liberté de réunion (à savoir le PIDCP et la CEDH) sont « des instruments vivants » dont l'interprétation évolue en fonction de normes morales diverses et changeantes. Les mesures appliquées au nom de la préservation de la morale publique doivent donc s'apprécier en fonction d'un critère objectif, lequel consiste à se demander si elles correspondent à un besoin social impérieux et respectent le principe de proportionnalité<sup>124</sup>. En fait, il ne suffit pas que la conduite en question offense la morale : elle doit être réputée criminelle et définie comme telle par la loi (voir, plus haut, le paragraphe 35)<sup>125</sup>.
79. De plus, la protection de la morale ne devrait pas normalement être considérée comme une raison appropriée d'imposer des restrictions à la liberté de réunion<sup>126</sup>. Une telle approche pourrait trop facilement déboucher sur une

---

124. Arrêt *Norris c. Irlande* (1988), paras. 44-46. Il convient de noter que « la morale publique » en tant que motif légitime de limitation de la liberté de réunion n'est pas synonyme des valeurs morales des personnes détenant le pouvoir politique. Voir notamment la traduction anglaise de l'arrêt rendu le 18 janvier 2006 par le Tribunal constitutionnel polonais dans l'affaire K 21/05 sous le titre *Requirement to Obtain Permission for an Assembly on a Public Road*, telle qu'elle peut être consultée en ligne à l'adresse suivante : [http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K\\_21\\_05\\_GB.pdf](http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K_21_05_GB.pdf)

125. Voir, par exemple, l'arrêt *Hashman et Harrup c. Royaume-Uni* (1999) concernant l'infraction que constitue une conduite « *contra bonas mores* » [contraire aux bonnes mœurs] en common law.

126. Pour un exemple de critique d'une disposition législative visant la moralité, voir <http://www.bahrainrights.org/node/208>; <http://hrw.org/english/docs/2006/06/08/bahrain13529.htm>. Le commentaire de Manfred Nowak sur le PIDCP cite des réunions tenues à proximité ou à l'intérieur « de lieux saints ou de cimetières » (en relation avec la moralité) ou bien « des motifs tenant à la protection de la nature ou à la conservation des ressources hydriques » (en relation avec la santé publique) à titre d'exemples ; voir l'ouvrage de cet auteur (page 493), tel qu'il est précité dans la note de bas de page 29.

réglementation limitant le programme des réunions et un traitement discriminatoire. Les restrictions violent le droit à la liberté de réunion pacifique à moins d'être prévues par les normes régissant le message diffusé pour les réunions (voir, plus bas, les paragraphes 94 à 98) et luttant contre la discrimination (voir, plus haut, les paragraphes 46 à 60)<sup>127</sup>.

## Protection des droits et libertés des tiers

80. L'autorité de réglementation est tenue d'assurer un juste équilibre entre la liberté importante de se réunir pacifiquement et le droit concurrent des personnes vivant, travaillant, faisant leurs courses, commerçant et vaquant à leurs activités professionnelles sur le lieu affecté par la réunion. Cet exercice doit assurer que les autres activités se déroulant dans le même espace peuvent également avoir lieu, à condition de ne pas imposer elles-mêmes des charges déraisonnables<sup>128</sup>. La perturbation provisoire de la circulation des véhicules automobiles ou des piétons ne constitue pas en soi une raison suffisante pour imposer des restrictions à une réunion<sup>129</sup>. Pas plus que *l'opposition* à une réunion ne saurait suffire à justifier des limitations préalables. Compte tenu de la

---

127. Voir, par exemple, Tania Groppi (Université de Sienne) *Freedom of thought and expression, General Report, Political Structure and Human Rights*, citant la Cour constitutionnelle de Hongrie (European Union Meeting, Union of Turkish Bar, Ankara 16-18 avril 2003), p. 6, tel qu'il peut être consulté en ligne à l'adresse suivante : [http://www.unisi.it/ricerca/dip/dir\\_eco/COMPARATO/groppi4.doc](http://www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/COMPARATO/groppi4.doc). Voir aussi, par exemple, la Décision n° 21/1996 (V.17.) [ABH 1997] de la Cour constitutionnelle hongroise, paras. 74 à 84.

128. Dans l'arrêt *Schneider v. State*, 308 U.S. 147 (1939), rendu aux États-Unis, les juges ont estimé qu'il existait un droit de distribuer des tracts même si cette pratique provoque l'amoncellement de débris. Dans *Collin v. Chicago Park District*, 460 F.2d 746 (7th Cir. 1972) le juge du septième circuit a estimé que les justiciables jouissent du droit de s'assembler dans des lieux ouverts que les responsables des espaces verts municipaux considèrent comme des zones de pique-nique. Dans son arrêt *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzuge c. Autriche* rendu en 2003, la CrEDH a estimé qu'autoriser une manifestation de nature à bloquer l'autoroute du Brenner reliant l'Allemagne à l'Italie pendant presque 30 heures n'était pas une restriction disproportionnée à la libre circulation des marchandises garantie par l'article 28 du Traité CE. Ceci pour trois raisons : (1) la perturbation avait une durée relativement courte et constituait un incident isolé ; (2) des mesures avaient été prises pour limiter la perturbation provoquée ; (3) des restrictions excessives à la manifestation auraient pu priver les manifestants de leur droit à la liberté d'expression et de réunion et, en fait, provoquer des perturbations encore plus importantes. Les autorités autrichiennes considéraient avoir été dans l'obligation d'autoriser la manifestation, dans la mesure où les manifestants exerçaient leurs droits fondamentaux à la liberté d'expression et de réunion telle qu'ils sont garantis par la Constitution. Voir également *Commission c. France* (1997) : une affaire concernant des actions de protestation menées par des agriculteurs français contre l'importation de produits agricoles originaires d'autres États membres de l'UE. La CJCE a estimé qu'en s'abstenant de prendre toutes les mesures nécessaires et proportionnées pour empêcher l'entrave à la libre circulation des fruits et légumes par des particuliers, le Gouvernement français avait failli à ses obligations telles qu'elles résultent de l'article 30 du Traité CE combiné avec l'article 5 du même instrument.

129. Voir l'arrêt *Éva Molnár c. Hongrie* (2008), para. 34 : « [La Cour] estime que les restrictions à la liberté de réunion dans les lieux publics peuvent servir à la protection des droits d'autrui en vue de prévenir les troubles et les perturbations de la circulation routière. ». Comme Nicholas Blomley n'a pas manqué de le faire remarquer : « [...] la logique de la circulation automobile sert à reconstituer l'espace public [...]. L'espace public n'est pas un site permettant d'exercer la citoyenneté, mais un simple 'couloir de transport' » ; voir Nicholas Blomley, « Civil Rights Meet Civil Engineering: Urban Public Space and Traffic Logic », 22 Can. J.L. & Soc. 55, p. 64 (2007). Voir aussi Timothy Zick, « Speech Out of Doors: Preserving First Amendment Liberties in Public Places », Cambridge University Press, 2008.

nécessité d'instaurer un climat de tolérance dans une société démocratique, un seuil élevé doit être atteint pour établir qu'une réunion publique risque d'empiéter déraisonnablement sur les droits et libertés de tiers<sup>130</sup>. Cela est particulièrement vrai de la liberté de réunion, laquelle – par définition – constitue uniquement une ingérence temporaire auxdits droits.

81. Si les commerçants et les résidents ne jouissent pas normalement du droit d'être consultés concernant l'exercice des droits fondamentaux<sup>131</sup>, il est de bonne pratique – lorsque leurs droits sont affectés – de discuter avec les parties concernées de la meilleure manière de protéger les divers droits concurrents, à la satisfaction mutuelle de tous les intéressés (pour plus de détails, voir plus bas le paragraphe 134 concernant la négociation et le dialogue avec médiateur).
82. Lorsque l'autorité de réglementation impose des restrictions à une réunion au nom de la protection des droits et libertés concurrents de tiers, elle doit indiquer
  - ▶ la nature des revendications valides éventuelles ;
  - ▶ la manière dont, dans ce contexte particulier, une ingérence risque d'affecter la jouissance de ces droits (en soulignant les facteurs spécifiques considérés) ;
  - ▶ la manière précise dont elle compte prévenir cette ingérence (la nécessité des restrictions) ; et
  - ▶ pourquoi des mesures moins inclusives n'ont pas pu être adoptées.
83. Les droits pouvant être revendiqués par des non-participants affectés par une réunion (même s'ils ne sont pas énumérés dans le PIDCP ou dans la CEDH)<sup>132</sup> incluent potentiellement : le droit à la vie privée (protégé par l'article 17 du PIDCP et l'article 8 de la CEDH)<sup>133</sup>, le droit au respect des biens (protégé par l'article 1

---

130. Voir, par exemple, l'arrêt *Ashughyan c. Arménie* (2008), para. 90, précité au para. 20. De même que l'arrêt *Balçık et autres c. Turquie* (2007), para. 49 ; l'arrêt *Oya Ataman c. Turquie* (2006), para. 38 ; et l'arrêt *Nurettin Aldemir et autres c. Turquie* (2007), para. 43.

131. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones énonce le droit desdits peuples d'être consultés concernant les décisions et les actions ayant un impact sur leurs droits et libertés.

132. Concernant les autres droits non conventionnels concernés, seuls des « impératifs indiscutables » peuvent justifier l'imposition de restrictions à des réunions publiques. Voir, par exemple, l'arrêt *Chassagnou c. France* (1999), para. 113 : « Il en va différemment lorsque des restrictions sont apportées à un droit ou une liberté garanti par la Convention dans le but de protéger des 'droits et libertés' qui ne figurent pas. Dans une telle hypothèse, seuls des impératifs indiscutables sont susceptibles de justifier une ingérence dans la jouissance d'un droit garanti. ». Cette doctrine fixe clairement un seuil élevé : il faut un impact vérifiable (« indiscutable ») sur la vie de tiers et un acte exigeant l'adoption de mesures objectivement nécessaires (« impératives »). Il ne suffit pas que les restrictions soient simplement opportunes, commodes ou désirables.

133. Le droit à la « vie privée » couvre l'intégrité physique et morale de la personne (*X et Y c. Pays-Bas*, 1985) ; l'État ne doit pas simplement s'abstenir de s'ingérer arbitrairement dans la vie d'un citoyen, mais assume aussi l'obligation positive de veiller au respect *effectif* de la vie privée de l'intéressé. Cette question peut même aller jusqu'à influencer sur la sphère des relations interpersonnelles. Lorsqu'une personne prétend que son droit à la vie privée est affecté par la liberté de réunion, l'autorité doit déterminer la validité de cette allégation et la mesure dans laquelle il convient de tolérer cette ingérence provisoire. L'arrêt rendu dans l'affaire *Moreno Gómez c. Espagne* (2004) pourrait donner certaines indications sur le seuil qu'il convient d'atteindre pour qu'une violation de l'article 8 puisse être constatée.

du Protocole n° 1 à la CEDH)<sup>134</sup>, le droit à la liberté et à la sécurité (article 9 du PIDCP et article 5 de la CEDH)<sup>135</sup> et le droit à la liberté de mouvement (article 12 du PIDCP et article 2 du Protocole n° 4 à la CEDH)<sup>136</sup>. Il arrive également que des restrictions à la liberté de réunion puissent être justifiées au nom de la protection des droits de tiers à la liberté d'expression et de communication d'informations (article 19 du PIDCP et article 10 de la CEDH)<sup>137</sup> ou de manifester leur religion ou leur conviction (article 18 du PIDCP et article 9 de la CEDH)<sup>138</sup>. Néanmoins, aucune restriction ne doit être imposée à la liberté de réunion au nom de la protection des droits de tiers, à moins que le seuil exigé n'ait été atteint concernant ces autres droits. En fait, toute personne désireuse d'exercer le droit à la liberté de réunion d'une manière niant le droit de tiers renonce *ipso facto* à cette liberté en vertu de la clause de la destruction des droits figurant à l'article 5 du PIDCP et de l'article 17 de la CEDH (voir, plus haut, le paragraphe 15).

84. L'évaluation de l'impact d'événements publics sur les droits de tiers doit prendre dûment en compte la fréquence des réunions de ce type devant le même public. Si, dans ce domaine également, il convient de fixer un seuil élevé, l'impact cumulé d'un public captif assistant à de nombreuses réunions (par exemple dans un quartier purement résidentiel) *peut* constituer une forme de harcèlement et, à ce titre, faire légitimement l'objet de restrictions en vue de protéger

---

134. Voir, par exemple, l'arrêt *Chassagnou et autres c. France* (1999) et l'arrêt *Gustafsson c. Suède* (1996). Le droit au respect des biens est strictement interprété par les Juges de Strasbourg comme protégeant uniquement les intérêts du propriétaire. De plus, pour qu'une réunion publique soit considérée comme ayant un impact sur le respect des biens d'une personne, un seuil particulièrement élevé doit être atteint. Les magasins, par exemple, bénéficient d'un emplacement dans un espace public et, à ce titre, sont supposés tolérer d'autres utilisations dudit espace. Comme indiqué précédemment, la liberté de réunion doit être considérée comme un aspect normal et prévisible de la vie publique.

135. Il convient de noter, cependant, que l'article 5 de la CEDH vise la privation totale de liberté et non pas une simple restriction des mouvements (laquelle pourrait être couverte par l'article 2 du Protocole n° 4). Cette distinction entre la privation et la simple restriction de liberté n'est perçue par les Juges de Strasbourg que comme « une différence de degré ou d'intensité, non de nature ou d'essence » ; voir *Guzzardi c. Italie* (1980), para. 92, et *Ashingdane c. Royaume-Uni* (1985), para. 41. Voir aussi *R (on the application of Laporte) c. Chief Constable of Gloucester Constabulary* [2006] UKHL 55 et *Austin et Saxby c. Commissioner of Police of the Metropolis* [2009] UKHL 5. Pour une critique de ce dernier arrêt, voir David Mead, « Of Kettles, Cordons and Crowd Control: Austin v. Commissioner of Police for the Metropolis and the Meaning of 'Deprivation of Liberty' », 3 *EHRLR* 376-394 (2009) ; et Helen Fenwick, « Marginalising human rights: breach of the peace, 'kettling', the Human Rights Act and public protest », *Public Law* (2009) pp. 737 à 765.

136. Il est intéressant de noter, cependant, que le droit à la liberté de mouvement n'e se réfère généralement pas à l'utilisation des voies publiques, mais plutôt à la possibilité de changer de domicile. Voir, par exemple, l'arrêt rendu par le Tribunal constitutionnel polonais dans l'affaire 21/05 le 18 janvier 2006), lequel est lui-même cité au paragraphe 2.3 de la décision V.29. AB. rendue par la Cour constitutionnelle hongroise. Voir également, plus haut, la note de bas de page 14.

137. Arrêt *Acik c. Turquie* (2009), para. 45 : « En l'espèce, la Cour relève que les protestations des requérants revêtaient la forme de slogans scandés et de banderoles déployées, ce qui a gêné le déroulement correct de la cérémonie d'ouverture et, plus particulièrement, le discours du chancelier de l'université d'Istanbul. Leurs actes s'analysaient donc incontestablement en une ingérence dans la liberté d'expression du chancelier et avaient dérangé et exaspéré une partie du public qui était en droit de recevoir les informations lui étant communiquées. » [traduction non officielle].

138. *Öllinger c. Autriche* (2006), para. 46. Une telle ingérence ne pourra être reconnue que si la réunion gêne directement et immédiatement le droit à la liberté d'expression ou à la manifestation des croyances religieuses de tiers.

les droits de tiers. Les manifestations répétées, même si elles sont pacifiques, de groupes spécifiques peuvent également – dans certaines circonstances – s’analyser en un abus de position dominante (voir, plus haut, les paragraphes 7 et 54) et, elles aussi, faire légitimement l’objet de restrictions visant à protéger les droits et libertés de tiers<sup>139</sup>. Le principe de proportionnalité exige que, dans la poursuite de ce but, les restrictions les moins lourdes soient utilisées (voir, plus haut, les paragraphes 39 à 45)<sup>140</sup>.

## Sécurité nationale

85. La question de la sécurité nationale donne souvent lieu à des interprétations trop larges sous l’angle de la liberté de réunion. Les *Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations* restreignent les possibilités d’invocation de motifs liés à la sécurité nationale en vue de justifier des restrictions à la liberté d’expression et de réunion.

### **Partie VI, Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations**

29. *La sécurité nationale ne peut être invoquée pour justifier des mesures restreignant certains droits que lorsqu’il s’agit de mesures prises pour protéger l’existence de la nation, son intégrité territoriale ou son indépendance politique contre l’emploi ou la menace de la force.*

30. *La sécurité nationale ne peut être invoquée comme un motif pour introduire des restrictions lorsqu’il s’agit de prévenir des menaces de caractère local ou relativement isolées contre la loi et l’ordre.*

31. *La sécurité nationale ne peut servir de prétexte pour imposer des restrictions vagues ou arbitraires et elle ne peut être invoquée que lorsqu’il existe des garanties adéquates et des recours utiles contre les abus.*

32. *La violation systématique des droits de l’homme compromet la sécurité nationale et peut mettre en péril la paix et la sécurité internationales. L’État à qui la responsabilité en incombe n’invoquera pas l’intérêt de la sécurité nationale pour justifier des mesures visant à supprimer l’opposition à cette violation systématique ou à soumettre sa population à des pratiques répressives.*

139. Voir l’arrêt *Hyde Park c. Moldova* (n° 1) (2009), para. 28 citant *Young, James et Webster c. Royaume-Uni* (1981), para. 63, et *Chassagnou et autres c. France* [GC] (1999). De même, *Hyde Park c. Moldova* (n° 2) (2009), para. 24 et *Hyde Park c. Moldova* (n° 3) (2009), para. 24.

140. Voir l’analyse de la notion de « contrôle parallèle » dans la note de bas de page 81 et le texte correspondant. Voir par exemple le paragraphe 2.2 de la *Décision 75/2008, (V.29.) AB* rendue par la Cour constitutionnelle hongroise (à propos d’une décision antérieure de la même Cour, ABH 2001, 458-459) : « concernant la prévention d’un conflit potentiel entre deux droits fondamentaux : [...] l’autorité devrait être légalement habilitée à veiller au respect des deux droits fondamentaux ou, si cela s’avère impossible, à veiller à ce que toute priorité accordée à l’un au détriment de l’autre revête un caractère temporaire et ne soit consentie que dans la mesure strictement nécessaire. ».

86. De même, le principe 6 des *Principes de Johannesburg sur la sécurité nationale, la liberté d'expression et l'accès à l'information* fixe des critères clairs en matière d'imposition de restrictions à la liberté d'expression au nom de la sécurité nationale<sup>141</sup>.

**Principe 6, Principes de Johannesburg sur la sécurité nationale, la liberté d'expression et l'accès à l'information**

***L'expression qui peut menacer la sécurité nationale***

*Sous réserve des principes 15 et 16, l'expression ne pourra pas être punie comme menaçant la sûreté nationale à moins que le gouvernement ne puisse prouver que :*

- (a) l'expression est destinée à provoquer la violence de manière imminente ;*
- (b) qu'elle est susceptible de provoquer une telle violence ; et*
- (c) qu'il y a un lien immédiat et direct entre l'expression et des actes de violence ou de potentiels actes de violence.*

**Législation visant à contrer « le terrorisme » et « l'extrémisme »**

87. Les efforts visant à combattre le terrorisme ou l'extrémisme et à accroître la sécurité ne doivent jamais servir de justification à des actes arbitraires affectant la jouissance des droits et libertés fondamentales. La *Déclaration de Berlin de 2004 de la Commission internationale de juristes sur la défense des droits de l'homme et de l'État de droit dans la lutte contre le terrorisme*<sup>142</sup> souligne que « [l]a nature odieuse de certains actes terroristes ne peut servir de base ou de prétexte aux États pour méconnaître leurs obligations internationales, en particulier en matière de protection des droits de l'homme ». De même, aussi bien les *Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise* (2007)<sup>143</sup> que l'ouvrage intitulé *OSCE Manual on Countering Terrorism, Protecting Human Rights* (2007)<sup>144</sup> mettent en garde contre l'imposition de restrictions indues à l'exercice de la liberté d'expression et de réunion en situation de crise.

141. *Principes de Johannesburg*, Article 19, novembre 1996 (ISBN 1 870798 48 1).

142. Ce document peut être consulté en ligne à l'adresse : <http://www.icj.org>. De même, la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies adoptée par les États membres le 8 septembre 2006 souligne dans sa partie IV « qu'une action efficace contre le terrorisme et la protection des droits de l'homme sont des objectifs non pas contradictoires mais complémentaires [...] » et que « les États doivent veiller à ce que toutes les mesures prises pour lutter contre le terrorisme soient conformes aux obligations qu'ils assument en vertu du droit international, en particulier du droit international des droits de l'homme [...] ».

143. Adoptées par le Comité des Ministres le 26 septembre 2007 lors de la 1005<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres. Ce document peut être consulté en ligne à l'adresse : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1188493>

144. En particulier, le chapitre 16 « Freedom of Association and the Right to Peaceful Assembly » [liberté d'association et droit aux réunions pacifiques], pp. 240-250. Ce document (disponible uniquement en anglais) peut être consulté en ligne à l'adresse : [http://www.osce.org/publications/odhr/2007/11/28294\\_980\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/odhr/2007/11/28294_980_en.pdf)

88. Le Principe 8 de la Déclaration de Berlin est particulièrement pertinent à cet égard :

**Principe 8, Déclaration de la Commission internationale de juristes « sur la défense des droits de l'homme et de l'État de droit dans la lutte contre le terrorisme »**

*Dans la mise en œuvre des mesures anti-terroristes, les États doivent respecter et sauvegarder les libertés et droits fondamentaux, y compris les libertés d'expression, de religion, de conscience ou de conviction, d'association et de réunion, et l'exercice pacifique du droit à l'autodétermination ; ainsi que le droit à la vie privée, qui est d'une importance particulière dans le domaine de la collecte et de la divulgation de renseignements. Toute restriction aux libertés et droits fondamentaux doit être nécessaire et proportionnée.*

89. Les mesures de lutte contre le terrorisme posent un certain nombre de défis particuliers au droit à la liberté de réunion pacifique. Le plus souvent, l'introduction d'une législation d'urgence vise à accroître le pouvoir de la police en matière d'arrestation et de perquisition et, parfois aussi, à allonger la durée des gardes à vue (ou des détentions « administratives »). D'autres exemples de mesures exceptionnelles incluent l'interdiction d'organisations particulières et l'incrimination du soutien ouvert à celles-ci, la création d'infractions pénales couvrant les actes d'incitation ou de défense de l'extrémisme et/ou du terrorisme<sup>145</sup>, la désignation de sites ou d'endroits spécifiques considérés comme des zones interdites (voir, plus haut, les paragraphes 24 et 43), l'alourdissement des peines frappant la participation à des réunions illégales et l'imposition d'un contrôle aux frontières afin d'empêcher l'entrée d'individus réputés susceptibles de manifester et de provoquer des troubles à l'ordre public. Toutes ces mesures affectent le droit à la liberté de réunion pacifique et, à ce titre, doivent s'avérer à la fois nécessaires et strictement proportionnées (voir, plus bas, la section « Principes généraux » dans le chapitre 2)<sup>146</sup>.
90. Toute mesure préventive extraordinaire de ce type doit être transparente, se fonder sur des preuves corroborées<sup>147</sup>, être limitée dans le temps et faire l'objet d'un contrôle indépendant ou judiciaire. Plus spécialement, la suspension unilatérale de l'*accord de Schengen* en vue de rétablir le contrôle aux frontières – en prévision de réunions à grande-échelle – ne devrait pas permettre des

145. La Décision-cadre de l'Union européenne relative à la lutte contre le terrorisme (2008/919/JHA du 28 novembre 2008 amendant la Décision-cadre 2002/474/JHA) demande que les États membres criminalisent la « provocation publique à commettre des infractions terroristes » (y compris « lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée le risque qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises »).

146. Les *Dix principes de base relatifs aux droits humains à destination des responsables de l'application des lois* adoptés par Amnesty International prévoient également que des circonstances exceptionnelles – comme l'état d'urgence ou une autre situation critique – ne sauraient justifier le moindre écart par rapport à ces normes (Index AI : POL 30/04/98).

147. Arrêt *Makhmoudov c. Russie* (2007), para. 68.

restrictions généralisées ou disproportionnées à la liberté de mouvement des personnes voyageant en vue de participer ou d'assister à une réunion<sup>148</sup>.

91. La législation nationale conçoit pour lutter contre « le terrorisme » ou « l'extrémisme » devrait définir étroitement ces deux termes de manière à ne pas inclure des formes de désobéissance et de protestation civile, de même que la poursuite de certains buts politiques, religieux ou idéologiques ou bien des tentatives visant à influencer d'autres secteurs de la société, le gouvernement ou l'opinion internationale. En outre, tout pouvoir d'appréciation octroyé aux services de maintien de l'ordre devrait être étroitement défini et prévoir l'application de garanties adéquates visant à réduire le potentiel d'arbitraire<sup>149</sup>.

---

148. Voir Donatella della Porta, Massimiliano Andretta, Lorenzo Mosca et Herbert Reiter, *Globalization from Below: Transnational Activists and Protest Networks* (University of Minnesota Press, 2006), pp. 157 à 158 citant le rapport de la Commission d'enquête parlementaire italienne, audience du 28 août 2001, tel que ce document peut être consulté en ligne à l'adresse : <http://www.camera.it>. La suspension de l'accord de Schengen relatif à la liberté de mouvement (pendant la période allant du 11 au 21 juillet 2001) avait permis de contrôler aux frontières les personnes comptant se rendre au sommet du G8 de Gênes. 140 000 personnes avaient été contrôlées et 2 093 refoulées. Voir également Luis Maria de Puig (Rapporteur), *Le contrôle démocratique du secteur de la sécurité dans les États membres*, Rapport de la Commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2 juin 2005, Doc. 10567), para. 97 : « Des préoccupations relatives à la surveillance, la responsabilité et la transparence sont par ailleurs soulevées par les exceptions faites par les États au régime de Schengen [...]. L'article 2 de la Convention de Schengen dispose que les frontières intérieures peuvent être franchies sans qu'un contrôle des personnes soit effectué. Il permet toutefois à un État membre, lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exigent, de décider d'effectuer des contrôles frontaliers nationaux adaptés à la situation pendant une période limitée. Cette clause de sauvegarde était prévue dans des circonstances exceptionnelles et pour un temps limité, mais les États membres de l'UE y ont régulièrement recours pour rétablir les contrôles frontaliers, par exemple à l'occasion de sommets ou de réunions politiques au plus haut niveau, susceptibles d'attirer des manifestants et des protestataires. Des manifestants se sont vu refuser l'entrée dans des États membres de l'UE au motif de leur appartenance à un groupe, et non pas de façon individuelle au cas par cas. Du fait que cette disposition demeure du domaine intergouvernemental (c'est-à-dire que les autorités de l'État prennent de façon unilatérale la décision de rétablir les contrôles frontaliers), son application ne fait l'objet d'aucune responsabilité devant la justice ou le Parlement. Les autorités chargées du maintien de l'ordre au niveau national jouissent donc d'une large liberté d'appréciation pour déterminer l'existence d'une menace pour l'ordre public et la sécurité nationale, et les normes de sécurité applicables le cas échéant. Par le recours excessif à la clause de sauvegarde pour rétablir les contrôles frontaliers et empêcher l'entrée sur le territoire de personnes susceptibles de manifester et de troubler l'ordre public, l'État porte atteinte à des droits fondamentaux comme la liberté d'expression et le droit de réunion. La responsabilité démocratique est insuffisante, en particulier en ce qui concerne le non-respect des principes de proportionnalité et de transparence et des droits fondamentaux. ».

149. Voir, par exemple, l'arrêt *Gillan et Quinton c. Royaume-Uni* (2010) dans lequel les Juges de Strasbourg ont estimé que les pouvoirs d'arrestation et de perquisition conférés à la police par l'article 44 de la Loi britannique de 2000 sur le terrorisme [United Kingdom's Terrorism Act 2000] ne pouvaient pas être considérés comme « prévus par la loi » au sens conféré à ce terme par l'article 8 de la CEDH (Droit au respect de la vie privée et familiale). Cette conclusion se fondait en partie sur l'ampleur de ces pouvoirs (lesquels pouvaient s'appliquer même en l'absence de soupçon raisonnable de la part du policier) et en partie sur l'absence de garanties adéquates contre l'arbitraire : « un pouvoir défini en termes si larges pourrait être utilisé à mauvais escient contre les manifestants et les protestataires » [traduction non officielle] (voir les paras. 76 à 87). Voir également, plus haut, les paras. 35 à 38 (« Légalité »), ainsi que les paras. 89, 154 et 161 relatifs aux pouvoirs d'arrestation et de perquisition de la police.

## Dérogation en période de guerre ou d'autre urgence publique

---

92. En vertu de l'article 4 du PIDCP et de l'article 15 de la CEDH, les États peuvent – en cas de guerre ou d'autre danger public menaçant la vie de la nation – prendre des mesures dérogeant à leur obligation de garantir la liberté de réunion. Ils ne peuvent agir ainsi que dans la mesure strictement requise par les exigences de la situation et à condition que ces mesures ne soient pas incompatibles avec d'autres obligations découlant du droit international<sup>150</sup>. La crise ou l'urgence doit être « une situation de crise ou de danger exceptionnel et imminent qui affecte l'ensemble de la population et constitue une menace pour la vie organisée de la communauté composant l'État »<sup>151</sup>. Les *Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions où des dérogations* prévoient que ni « [u]n conflit ou une agitation interne qui ne constitue pas une menace grave et imminente à l'existence de la nation » ni « [d]es difficultés économiques » ne peuvent justifier des dérogations en vertu de l'article 4<sup>152</sup>.
93. Toute situation d'urgence doit être à la fois annoncée aux citoyens de l'État concerné<sup>153</sup> et notifiée aux autres États parties au PIDCP par l'entremise du Secrétaire général des Nations Unies (article 4, paragraphe 3, du PIDCP), au Secrétaire général du Conseil de l'Europe (article 15, paragraphe 3, de la CEDH) et à l'OSCE (paragraphe 28.10 du Document de la Réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de l'OSCE, 1991). Les dérogations doivent être également limitées dans le temps.

## Types de restrictions

---

### Restrictions fondées sur le contenu

94. Le discours et les autres formes d'expression jouissent normalement d'une protection en vertu de l'article 19 du PIDCP et de l'article 10 de la CEDH. En général, par conséquent, la réglementation des réunions publiques ne devrait pas se baser sur le contenu du message que celles-ci sont censées véhiculer. Comme les Juges de Strasbourg l'ont déclaré récemment, il est « inacceptable sous l'angle de l'article 11 de la Convention qu'une ingérence dans le droit à la liberté de réunion puisse être justifiée simplement sur la base de la propre perception par les autorités des circonstances

---

150. Voir également le para. 25 du Document de la Réunion de Copenhague de 1990 de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE.

151. Voir l'arrêt *Lawless c. Irlande* (1961) au para. 28. Voir aussi les *Principes de Questiaux* : Nicole Questiaux, « *Étude sur les conséquences pour les droits de l'homme des développements récents concernant les situations dites d'état de siège ou d'exception* », UN doc. E/CN.4/Sub.2/1982/15, 27 juillet 1982. De plus, l'Observation générale n° 29 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies (août 2001) donne des exemples de droits auxquels il ne peut pas être dérogé.

152. *Principes de Syracuse*, paras. 40 et 41. Annexe, UN Doc E/CN.4/1984/4 (1984) <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/siracusapinciples.html>).

153. Voir l'article 4(1) du PIDCP et l'affaire *Chypre* (1958-59), Annuaire CEDH 174.

d'un acte de contestation spécifique »<sup>154</sup> [traduction non officielle]. Ce principe est explicitement repris dans l'extrait de la Loi néerlandaise sur les réunions publiques reproduit plus bas. Toute restriction au contenu visuel ou verbal d'un message diffusé devrait donc être soumise à un contrôle plus attentif (qualifié parfois de « strict » ou de « scrupuleux ») et imposée uniquement en cas de menace imminente de violence. De plus, la critique du gouvernement ou des fonctionnaires de l'État ne devrait jamais, à elle seule, constituer un motif suffisant pour imposer des restrictions à la liberté de réunion : la CrEDH a souvent souligné que « [l]es limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard du gouvernement que d'un simple particulier »<sup>155</sup>.

### **Article 5, Loi sur les réunions publiques, Pays-Bas (1988)**

*3. Les conditions, restrictions ou interdictions éventuelles ne peuvent pas concerner la religion ou les convictions censées être professées, ni les pensées ou les sentiments censés être exprimés.*

95. La question de savoir si une conduite constitue une incitation intentionnelle à la violence doit être inévitablement examinée sur la base des circonstances de l'espèce<sup>156</sup>. Certaines difficultés se font jour lorsque le message concerne une activité illicite ou peut être interprété comme incitant des tiers à commettre des actes non violents, mais illicites. Le fait d'exprimer son soutien à des actes illicites peut, souvent, être distingué d'une conduite incitant au désordre et ne devrait donc pas faire l'objet de restrictions au nom de l'ordre

154. Arrêt *Hyde Park et autres c. Moldova (n° 1)* (2009), para. 26, disponible uniquement en anglais. En l'occurrence, un événement visant à protester contre le vote électronique de la Moldova pour le concours de chansons de l'Eurovision avait été interdit sous le prétexte que « le Parlement n'était pas responsable d'organiser le concours de chansons de l'Eurovision, lequel se tenait en Ukraine, et que l'acte de contestation ne reposait sur aucun fondement puisqu'il concernait des événements passés » [traduction non officielle]. Les Juges de Strasbourg ont conclu à une violation de l'article 11 de la CEDH et estimé que « ces raisons ne peuvent pas être considérées comme compatibles avec les exigences de l'article 11 de la Convention [...] ».

155. Voir, par exemple, l'arrêt *Incal c. Turquie* (1998), para. 54. Voir aussi les *Observations finales du Comité des droits de l'homme* relatives au Bélarus [1997] UN doc. CCPR/C/79/Add. 86, para. 18, tel que ce document peut être consulté en ligne à l'adresse suivante : [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.C.79.Add.86.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.C.79.Add.86.En?Opendocument) :

« [L]e décret n° 5 du 5 mars 1997 impose des limites strictes à l'organisation de manifestations et à leur préparation, énonce les règles que doivent respecter les manifestants et interdit l'utilisation d'affiches, de bannières ou de drapeaux qui 'insultent l'honneur et la dignité des agents des organes de l'État' ou qui 'visent à porter préjudice à l'État et à l'ordre public, ainsi qu'aux droits et aux intérêts légitimes des citoyens'. Ces restrictions ne sauraient être considérées comme nécessaires dans une société démocratique pour protéger les valeurs mentionnées à l'article 21 du Pacte. ».

156. Dans *Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova* (2006) par exemple, la CrEDH n'était « [...] pas persuadée que chanter une chanson d'étudiants plutôt inoffensive puisse raisonnablement être interprété comme une incitation à la violence ».

public. Là encore, le critère essentiel doit être l'existence d'une menace imminente de violence<sup>157</sup>.

96. Alors que l'expression doit normalement rester protégée — même si elle est hostile ou insultante pour des tiers, des groupes ou des segments spécifiques de la société —, la promotion de la haine nationale, raciale ou religieuse constituant une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence doit être interdite par la loi<sup>158</sup>. Des expressions concrètes de discours de haine peuvent en effet s'avérer « tellement insultantes pour des individus ou des groupes qu'elles ne bénéficient pas du degré de protection que l'article 10 de la CEDH accorde aux autres formes d'expression. Tel est le cas lorsque le discours de haine vise à la destruction des autres droits et libertés protégés par la Convention, ou à des limitations plus amples que celles prévues dans cet instrument. »<sup>159</sup>. Même dans ce cas, le recours à un tel discours par les participants à une réunion ne

---

157. Dans l'affaire *Cisse c. France* (2002), la CrEDH a déclaré (au para. 50 de son arrêt) que « [L]a Cour ne partage pas le point de vue du Gouvernement selon lequel la situation irrégulière de la requérante suffisait à justifier l'atteinte à sa liberté de réunion, car, [...] [*inter alia*] [...] le fait de protester pacifiquement contre une législation vis-à-vis de laquelle quelqu'un se trouve en infraction ne constitue pas un but légitime de restriction de la liberté au sens de l'article 11 para. 2. ». Dans l'affaire *Tsonev c. Bulgarie* (2006), les Juges de Strasbourg ont conclu à l'absence de preuve démontrant que la simple utilisation du mot « révolutionnaire » (dans le nom du Parti de la jeunesse révolutionnaire bulgare) représentait une menace pour la société ou l'État bulgare. Pas plus que l'acte constitutif dudit parti ne contenait le moindre article suggérant que celui-ci avait l'intention de recourir à la violence pour atteindre ses buts. Dans l'affaire *Incal c. Turquie* (1998), les Juges de Strasbourg ont estimé que la condamnation du requérant – accusé d'avoir aidé à la préparation d'un tract appelant instamment la population d'origine kurde à se regrouper et à « constituer des comités de quartier fondé sur la propre force du peuple » – s'analysait en une violation de la liberté d'expression dont jouit l'intéressé en vertu de l'article 10. Lu dans le contexte, le tract ne pouvait pas être interprété comme une incitation à l'usage de la violence, à l'hostilité ou à la haine entre citoyens. Voir également *Stankov et organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie* (2001), paras. 102 et 103, et *Organisation macédonienne unie Ilinden et autres c. Bulgarie* (2006), para. 76. Dans l'arrêt *Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova* (n° 2) (2010), para. 27, la CrEDH a rejeté la thèse du gouvernement défendeur selon laquelle les slogans (« A bas le régime totalitaire de Voronine », « A bas le régime d'occupation de Poutine ») – même s'ils étaient scandés pendant que des manifestants brûlaient un portrait du président de la Fédération de Russie et un drapeau russe – s'analysaient en un appel à renverser par la violence le régime constitutionnel, à inciter à la haine contre le peuple russe et à provoquer une guerre d'agression contre la Russie. Les Juges de Strasbourg ont estimé que ce slogan ne pouvait pas raisonnablement être considéré comme un appel à la violence, mais devrait plutôt être compris comme « une forme d'expression d'une opinion sur des questions présentant un intérêt public majeur, à savoir la présence de troupes russes sur le territoire de la Moldova » [traduction non officielle].

158. Article 20(2) du PIDCP.

159. Principe 4 de la Recommandation n° R(97)20 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. L'annexe à cette Recommandation définit « le discours de haine » comme « couvrant toutes formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine raciale, la xénophobie, l'antisémitisme ou d'autres formes de haine fondées sur l'intolérance, y compris l'intolérance qui s'exprime sous forme de nationalisme agressif et d'ethnocentrisme, de discrimination et d'hostilité à l'encontre des minorités, des immigrants et des personnes issues de l'immigration. ». Pour plus de détails, voir également, la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Résolution (68)30 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les mesures à prendre contre l'incitation à la haine raciale, nationale et religieuse. Voir, par exemple, l'arrêt rendu le 16 mars 2007 par la Cour constitutionnelle autrichienne (B 1954/06) pour confirmer une interdiction de réunion, notamment parce que des slogans nationaux-socialistes avaient été scandés pendant une réunion antérieure (tenue en 2006) organisée par la même personne. La Loi autrichienne de 1947 sur l'interdiction du national-socialisme interdisait en

justifie pas nécessairement en lui-même la dispersion et les membres des forces de l'ordre devraient prendre des mesures (comme l'arrestation) uniquement à l'encontre des individus impliqués (soit pendant, soit après l'événement).

97. Lorsque les insignes, uniformes, emblèmes, musiques, drapeaux, signes ou bannières arborés ou joués pendant une réunion rappellent un événement historique douloureux, cette caractéristique ne saurait constituer à elle seule un motif d'ingérence dans les droits à la liberté de réunion pacifique au nom de la protection des droits de tiers<sup>160</sup>. Par contre, quand ces symboles sont intrinsèquement et exclusivement associés à des actes de violence physique, la réunion peut faire légitimement l'objet de restrictions de manière à prévenir la répétition de tels actes de violence ou à protéger les droits de tiers.
98. Le port d'un masque à des fins expressives lors d'une réunion pacifique ne devrait pas être interdit tant que le masque (ou le costume) n'est pas revêtu dans le but d'empêcher l'identification d'une personne dont la conduite constitue un motif probable d'arrestation et tant que le port du masque ne crée pas un danger clair et présent d'une conduite illicite imminente<sup>161</sup>.

### Restrictions relatives « à l'heure, au lieu et aux modalités »

99. Les types de restrictions pouvant être imposés à une réunion concernent « son heure, son lieu et les modalités de sa conduite » : une formule ayant son origine dans la jurisprudence des États-Unis d'Amérique et signifiant que l'autorité de

---

effet toutes les activités se réclamant de cette idéologie. Voir également les affaires relatives à des négationnistes et notamment celle d'*Ernst Zündel c. Canada*, communication n° 953/2000, UN Doc. CCPR/C/78/D/953/2000 (2003), para. 5.5 : « La restriction [...] avait pour objet de protéger le droit des communautés juives à la liberté de religion et à la liberté d'expression ainsi que leur droit de vivre dans une société sans discrimination et était étayée par le paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte. » ; et de *Robert Faurisson c. France*, Communication n° 550/1993, UN Doc. CCPR/C/58/D/550/1993 (1996), para. 9.6 : « Étant donné que les propos [...] replacés dans leur contexte intégral, étaient de nature à faire naître ou à attiser des sentiments antisémites, la restriction visait à faire respecter le droit de la communauté juive de ne pas craindre de vivre dans un climat d'antisémitisme. ».

160. Voir, par exemple, l'arrêt *Vajnai c. Hongrie* (2008) dit « de l'Étoile rouge », para. 49 : « rien ne laisse penser qu'il y ait un risque actuel et réel qu'un quelconque mouvement ou parti politique y rétablisse la dictature communiste ». Voir aussi *Lehideux et Isorni c. France* (1998). Dans *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie* (2001), la CrEDH a rejeté la thèse du gouvernement défendeur selon laquelle « dans le contexte d'une transition difficile des régimes totalitaires à la démocratie, et en raison de la crise économique et politique latente, les tensions entre des communautés obligées de cohabiter, lorsqu'elles existent dans la région, sont particulièrement explosives. Les événements en ex-Yougoslavie en sont un exemple. C'est donc à bon droit que, dans ces conditions, les autorités considèrent la propagande d'organisations séparatistes comme une menace pour la sécurité nationale et la paix dans la région. ». Voir aussi *Association de citoyens Radko & Paunkovski c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* (2009) ; ainsi que *Soulas c. France* (2008) : une affaire dans laquelle les Juges de Strasbourg n'avaient pas conclu à une violation de l'article 10 (le communiqué de presse de la Cour soulignait notamment que « pour condamner les requérants, les juridictions internes ont souligné que les propos utilisés dans le livre avaient pour objet de provoquer chez les lecteurs un sentiment de rejet et d'antagonisme, accru par l'emprunt au langage militaire, à l'égard des communautés visées, désignées comme l'ennemi principal, et d'amener les lecteurs à partager la solution préconisée par l'auteur, celle d'une guerre de reconquête ethnique. »).

161. Voir, par exemple, l'arrêt rendu le 10 juillet 2004 par la Cour constitutionnelle polonaise (Kp 1/04) ; ainsi que l'arrêt *City of Dayton c. Esrati*, 125 Ohio App. 3d 60, 707 N.E.2d 1140 (1997).

réglementation dispose en fait de toute une série de restrictions n'étant pas constitutives d'une ingérence dans le message communiqué (pour plus de détails, voir plus haut la section *Proportionnalité* aux paragraphes 39 à 45). En d'autres termes, au lieu de limiter le choix des autorités entre ne pas intervenir du tout ou interdire, ces limitations « intermédiaires » permettent d'atteindre le but recherché (y compris la prévention d'actes susceptibles d'endommager des biens ou de porter atteinte à l'intégrité physique de personnes). Ces limitations doivent notamment consister en une modification de l'heure ou du lieu d'un événement ou bien de la manière dont ledit événement est censé se dérouler. Un exemple de restrictions tenant « aux modalités » a trait à l'utilisation d'un matériel d'amplification du son, d'un matériel d'éclairage ou de machines permettant de créer des effets visuels. Dans ce cas, une réglementation peut apparaître appropriée en raison du lieu ou de l'heure de la journée proposés pour la réunion.

100. L'autorité de réglementation ne doit pas imposer des restrictions dans le simple but de prévenir l'éventualité de troubles ou d'ingérences dans les droits de tiers. Le fait que des restrictions puissent être imposées pendant l'événement (et non pas seulement avant celui-ci) permet aux autorités d'éviter des restrictions préalables contraignantes et de veiller à ce que les restrictions correspondent et reflètent la situation telle qu'elle évolue. Cette pratique ne saurait cependant en aucune manière impliquer que les autorités peuvent se soustraire à leurs obligations en matière de bonne administration (voir, plus haut, les paragraphes 61 à 67) en se contentant de réglementer la liberté de réunion par des mesures administratives. De plus (comme indiqué plus bas aux paragraphes 134 et 157), le recours à la négociation et/ou à la médiation peut contribuer à résoudre des différends liés à des réunions en permettant aux autorités chargées de l'application des lois et à l'organisateur de l'événement de parvenir à un accord sur les limitations éventuellement nécessaires.

### « À portée de vue et d'ouïe »

101. Compte tenu du fait que le nombre de manières de communiquer efficacement un message spécifique est généralement limité, la portée de chaque restriction doit être précisément définie. Dans les situations où des restrictions sont imposées, celles-ci devraient respecter pleinement le principe de proportionnalité et viser toujours à faciliter la réunion « à portée de vue et d'ouïe » de la cible ou du public visé (voir, plus haut, les paragraphes 33 et 45 et, plus bas, le paragraphe 123).

### Restrictions imposées avant une réunion (« restrictions préalables »)

102. Il s'agit de restrictions à la liberté de réunion prévues par la législation ou imposées par l'autorité de réglementation avant la date notifiée de l'événement. Elles doivent être rédigées de manière concise afin d'être clairement comprises de leurs destinataires (les organisateurs et participants de la réunion), ainsi que des personnes chargées de les appliquer (les policiers ou des membres d'autres services de maintien de l'ordre). Elles peuvent revêtir la forme de restrictions

relatives à « l'heure, le lieu et les modalités » ou d'interdictions généralisées. Cependant, les dispositions législatives de portée générale – interdisant les réunions à des heures ou dans des lieux spécifiques – exigent une justification plus détaillée que les restrictions visant une réunion particulière<sup>162</sup>. Compte tenu de l'impossibilité de prendre en considération les circonstances de chaque cas particulier, l'insertion de ce type de dispositions généralisées dans la législation (et leur application) peut s'avérer disproportionnée à moins de pouvoir prouver l'existence d'un besoin social impérieux. Comme les Juges de Strasbourg l'ont déclaré : « [D]es mesures radicales de nature préventive visant à supprimer la liberté de réunion et d'expression en dehors des cas d'incitation à la violence ou de rejet des principes démocratiques – aussi choquants et inacceptables que peuvent sembler certains points de vue ou termes utilisés aux yeux des autorités, et aussi illégitimes les exigences en question puissent-elles être – desservent la démocratie, voire, souvent, la mettent en péril. »<sup>163</sup>.

103. L'organisateur d'une réunion ne doit pas être forcé ou contraint d'accepter la ou les solutions de remplacement proposées par les autorités, ni de négocier avec elles des aspects fondamentaux (notamment l'heure ou le lieu) de la réunion qu'il prévoit. S'il en allait différemment, ce serait l'essence même du droit à la liberté de réunion pacifique qui serait affectée.
104. L'interdiction d'une réunion est une mesure de dernier recours qui ne doit être envisagée que lorsqu'une réaction moins restrictive ne permettrait pas d'atteindre le but poursuivi par les autorités en matière de protection d'autres intérêts pertinents. Compte tenu de l'obligation positive pour l'État de fournir des ressources adéquates pour protéger la liberté de réunion, l'interdiction peut s'analyser en fait comme le manquement de l'État de s'acquitter de ses obligations positives. Lorsqu'un organe de l'administration interdit un événement de manière illégale, c'est la responsabilité juridique de l'État qui est engagée.

### **Liberté d'association et liberté de réunion**

105. Le droit de réunion supposant la présence active de tiers pour être exercé, les restrictions à la liberté d'association (article 22 du PIDCP et article 11 de la CEDH) affectent fréquemment le droit de réunion. La liberté d'association englobe la capacité de groupes d'individus de s'organiser collectivement et de se mobiliser pour protester contre l'État et/ou d'autres intérêts. Les restrictions au droit à la liberté d'association susceptibles de porter atteinte à la liberté de réunion incluent l'exigence pour une association de se plier à la procédure d'enregistrement formel avant de pouvoir se réunir légalement, l'interdiction des activités des groupes non enregistrés, la limitation de la portée du mandat

---

162. Voir, par exemple, l'arrêt rendu le 23 novembre 2006 par la Cour constitutionnelle lettone dans l'affaire n° 2006-03-0106, para. 29.1 : « Les restrictions rigides – énoncées par des normes législatives sous forme d'interdiction absolue – sont très rarement perçues comme des mesures comptant parmi les plus opportunes ».

163. Voir, par exemple, l'arrêt *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie* (2001), para. 97, ainsi que l'arrêt *Association de citoyens Radko et Paunkovski c. l'ex-République yougoslave de Macédoine* (2009), para. 76.

statutaire d'une association<sup>164</sup>, le rejet d'une demande d'enregistrement, le démantèlement ou l'interdiction d'une association ou bien l'imposition de conditions préalables financières lourdes.

106. Comme la liberté de réunion pacifique, le droit d'association est essentiel au fonctionnement efficace d'une démocratie et d'une société civile indépendante, de sorte que les restrictions dont il fait l'objet peuvent rarement se justifier. De plus, alors que le droit de s'associer – dans le cadre d'un parti politique, d'un syndicat ou d'un autre organe civique – peut logiquement précéder l'organisation de réunions publiques (voir également, plus haut, le paragraphe 53), le droit à la liberté de réunion pacifique ne devrait jamais dépendre de l'enregistrement en tant qu'association<sup>165</sup>. Comme les Juges de Strasbourg l'ont eux-mêmes déclaré dans leur arrêt *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie* (2001), « si les conclusions passées des juridictions nationales qui ont examiné les activités d'une association sont sans aucun doute pertinentes lorsqu'il s'agit de considérer les risques que peuvent présenter les rassemblements de cette organisation, se réfugier automatiquement derrière la décision même de déclarer une organisation anticonstitutionnelle – et de refuser de l'enregistrer – ne peut suffire à justifier sous l'angle de l'article 11(2) de la Convention une pratique consistant à interdire systématiquement la tenue de réunions pacifiques. »<sup>166</sup>.

### Restrictions indirectes à la liberté de réunion

107. *Il conviendrait de ne pas imposer de restrictions* visant d'autres droits, mais ayant pour effet de restreindre la liberté de réunion, sauf en présence d'une justification impérieuse. Il convient de noter que les restrictions imposées à d'autres droits influent souvent de manière indirecte sur l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique et devraient donc être prises en considération lors de l'évaluation de la mesure dans laquelle un État s'acquitte de ses

---

164. Par exemple, *Zvozkov c. Bélarus* (1039/2001), Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Communication n° 1039/2001 du 10 novembre 2006, U.N. Doc. CCPR/C/88/D/1039/2001 (2006).

165. Voir, par exemple, *The Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief* [lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses], document préparé par le Groupe consultatif de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de religion ou de croyance en consultation avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). Ce document précise que : « Les lois sur les associations religieuses relatives à l'acquisition de la personnalité morale – par le biais d'un enregistrement, d'une incorporation ou d'une procédure analogue – sont particulièrement importantes pour les organisations religieuses. Parmi les problèmes auxquels il conviendrait de s'attaquer, on peut citer : [...] Il n'est pas approprié de subordonner l'enregistrement à une longue présence préalable sur le territoire national ; d'autres contraintes excessivement lourdes (ou des délais préalables à l'octroi de la personnalité morale exagérément longs) devraient également être remis en question [...] ». Voir également, *Kimlya et autres c. Russie* (2009). Voir également l'article 6 de la *Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction* (Assemblée générale des *Communities* : un document préparé sous les auspices de l'OSCE/BIDDH à l'intention des participants Nations Unies, Résolution 36/55 du 25 novembre 1981) ; et *Freedom of Religion or Belief: Laws Affecting the Structuring of Religious Communities* : un document préparé sous les auspices de l'OSCE/BIDDH au bénéfice des participants à la Conférence de chargée de l'examen (1999).

166. *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie* (2001), para. 92.

obligations positives en matière de protection de la liberté de réunion<sup>167</sup>. Par exemple, les restrictions visant la liberté de mouvement sur le territoire d'un État (article 12 du PIDCP, article 5 de la CEDH et article 2 du Protocole n° 4 à la CEDH) et de franchissement des frontières internationales peuvent empêcher ou retarder sensiblement la participation à une réunion<sup>168</sup>. De même, les restrictions qui influent sur l'obligation pour l'État d'organiser des élections libres (en vertu de l'article 25 du PIDCP<sup>169</sup> et de l'article 3 du Protocole n° 1) comme la détention d'activistes politiques ou l'exclusion de certains individus des listes électorales<sup>170</sup> peuvent également entraver indirectement l'exercice du droit à la liberté de réunion.

## Restrictions imposées pendant une réunion

108. Le rôle de la police ou des autres services de maintien de l'ordre pendant une réunion consiste souvent à appliquer des restrictions préalables imposées par écrit par l'organe de réglementation. Aucune restriction supplémentaire ne devrait être imposée par les membres des forces de l'ordre, sauf si pareille

---

167. Par exemple, dans *Balçık et autres c. Turquie* (2007), para. 47, la Cour européenne des droits de l'homme a noté que les États doivent « s'abstenir d'appliquer des restrictions indirectes déraisonnables au [droit de se réunir pacifiquement]. ».

168. Il convient de noter que, dans le cadre de l'affaire *R (on the application by Laporte) (FC) v. Chief Constable of Gloucestershire* [2006] HL 55; 2 AC 105, portée devant les tribunaux britanniques, la Chambre des lords a estimé que le recours par la police aux pouvoirs que lui confère la common law pour prévenir un risque *prévisible* d'atteinte à l'ordre public (en arrêtant et en perquisitionnant un autobus emmenant des personnes manifester sur une base aérienne et en escortant ledit autobus jusqu'à son point de départ : une mesure équivalant au placement en détention des passagers pendant plusieurs heures) constituait une ingérence disproportionnée dans le droit du requérant à la liberté de réunion et d'expression (dans la mesure où ces restrictions étaient à la fois prématurées et non sélectives). De plus, le recours de la police aux pouvoirs que lui confère la common law pour renvoyer l'autobus à Londres n'était pas prévu par la loi : « Il ne suffit pas pour justifier l'acte qu'une atteinte à l'ordre public soit prévue comme une réelle possibilité » (para. 47). De plus, la représentante spéciale du Secrétaire général concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme, M<sup>me</sup> Hina Jilani, a observé que les défenseurs des droits de l'homme « [...] ont été empêchés de quitter le pays par des représentants des autorités présentes dans les aéroports et aux points de passage des frontières. Dans certains cas, les défenseurs ne se sont pas vus délivrer le document nécessaire pour voyager [...]. Bon nombre de communications relatives à cette question [...] ont été envoyées à des États d'Europe de l'Est et d'Asie centrale. [...] Les restrictions aux voyages imposées aux défenseurs pour les empêcher de participer à différents types de réunions hors de leur pays de résidence sont contraires à l'esprit de la *Déclaration [sur les défenseurs des droits de l'homme]* et à la reconnaissance – dans le préambule de ce document – que lesdits individus, groupes et associations ont le droit 'de promouvoir le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de les faire connaître aux niveaux national et international'. », *Défenseurs des droits de l'homme : Note du Secrétaire général*, U.N. Doc. A/61/312, 5 septembre 2006, paras. 57 à 60. Voir également, plus bas, la note de bas de page 148 relative à la suspension de l'Accord de Schengen.

169. Voir également l'Observation générale n° 25 de 1996 du Comité des droits de l'homme relative à l'article 25 (Participation aux affaires publiques, droit de voter et d'être élu).

170. Voir, par exemple, la requête n° 21672/05 introduite par Vidadi Sultanov contre l'Azerbaïdjan le 2 juin 2005 ; la requête n° 15405/04 introduite par *Juma Mosque Congregation and Others* contre l'Azerbaïdjan le 28 avril 2004 et la réponse du Comité des Ministres à la question écrite n° 565, « Situation d'un détenu politique en Azerbaïdjan » datée du 17 juillet 2009, tel que ce document peut être consulté à l'adresse suivante : CM/AS(2009)Quest565finalF. Voir également *Kuolelis, Bartosevicius et Burokevicius c. Lituanie* (2008) ; *Zdanoka c. Lettonie* (2006) ; et *Tsonev Anguelov c. Bulgarie* (2006).

mesure s'avère absolument nécessaire à la lumière de l'évolution démontrable des circonstances. Il arrive parfois, cependant, que la situation sur le terrain se détériore (les participants, par exemple, peuvent commencer à devenir violents ou à proférer des menaces de violence imminente) et les autorités peuvent se retrouver contraintes d'imposer des mesures supplémentaires pour garantir la protection adéquate d'autres intérêts pertinents. De même que des raisons doivent pouvoir être invoquées pour démontrer la nécessité de restrictions préalables, toute restriction imposée pendant une réunion doit également être rigoureusement justifiée. Un simple soupçon ne suffit pas et les motifs invoqués doivent être à la fois pertinents et suffisants. Dans de telles circonstances, il est bon que d'autres autorités civiles (comme le bureau du médiateur) jouent un rôle de supervision de l'opération de maintien de l'ordre et que les policiers soient tenus de rendre compte à un organe indépendant. De plus, comme noté plus haut aux paragraphes 37 et 91, l'octroi aux membres des forces de l'ordre d'un pouvoir d'appréciation excessivement large peut aller à l'encontre du principe de légalité compte tenu des risques d'arbitraire. La détention de participants pendant une réunion (au motif qu'ils commettent une infraction administrative, pénale ou autre) ne devrait intervenir qu'au-delà d'un certain seuil, en raison du droit à la liberté et à la sécurité dont jouit chaque personne et du fait que les ingérences dans la liberté de réunion sont perçues comme plus ou moins graves selon le moment où elles interviennent. La détention devrait intervenir seulement dans les situations les plus pressantes et à condition que le fait de ne pas recourir à cette mesure se traduirait par la commission de graves infractions pénales.

## Sanctions et peines infligées après une réunion

109. L'imposition de sanctions (par exemple sous forme de poursuites) après un événement s'avère parfois préférable à l'imposition de restrictions avant ou pendant une réunion. Par exemple, la CrEDH a estimé que des restrictions préalables imposées sur la base du risque de violences mineures risquent de paraître disproportionnées. Toute irruption isolée de violence avérée devrait faire l'objet de poursuites ou autres procédures disciplinaires engagées après la réunion, cette pratique étant jugée largement préférable à l'imposition de restrictions préalables au nom du risque correspondant<sup>171</sup>. Il convient de noter, cependant, qu'en plusieurs occasions le Comité des droits de l'homme des Nations Unies et la Cour européenne des droits de l'homme ont estimé que des sanctions postérieures constituent une ingérence disproportionnée dans le droit à la liberté de réunion ou d'expression<sup>172</sup>. Comme c'est le cas avec les restrictions préalables, le principe de proportionnalité s'applique aussi à la responsabilité engagée après l'événement. Toute peine prévue par la loi

---

171. Voir le paragraphe 94 de l'arrêt *Stankov* (2001) précité dans la note de bas de page 121.

172. Par exemple, dans *Patrick Coleman c. Australie* (2006) CCPR/C/87/D/1157/2003, para. 7.3, le Comité des droits de l'homme a considéré une amende assortie de cinq jours d'emprisonnement comme une peine disproportionnée par rapport au comportement reproché à l'auteur (à savoir un discours prononcé en public sans autorisation). Voir également *Ezelin c. France* (1991) (assemblée) et *Incal c. Turquie* (1998) (expression). Voir aussi, David Mead, *The New Law of Peaceful Protest: Rights and Regulation in the Human Rights Era*, Hart Publishing, 2010, pp. 104 et 105.

doit donc permettre d'infliger une sanction mineure dès lors que l'infraction commise revêt, elle aussi, un caractère mineur.

## Moyens de défense

110. *Toute personne accusée d'une infraction liée à une réunion doit bénéficier d'un procès équitable.* Toutes les dispositions engageant la responsabilité pénale ou administrative de l'intéressé doivent respecter les principes de légalité (voir, plus haut, les paragraphes 35 à 38). De plus, les organisateurs et les participants devraient pouvoir recourir aux moyens de défense fondés sur « l'excuse raisonnable » [*reasonable excuse*]. Par exemple, l'organisateur d'une réunion ne devrait pas faire l'objet de poursuites pour avoir surestimé ou sous-estimé le nombre de participants prévus à une assemblée, dès lors que l'estimation a été faite de bonne foi. De même, un participant ne devrait pas être tenu responsable des actes commis sous la direction d'un officier de police<sup>173</sup> ou pour avoir pris part à une réunion illégale dès lors qu'il ignorait cette particularité. De plus, en présence de motifs raisonnables expliquant le non-respect de l'exigence de préavis, aucune responsabilité ou sanction ne devrait être engagée ou appliquée.
111. Les participants à une réunion n'ayant commis aucun acte de violence eux-mêmes ne devraient pas être poursuivis, même si d'autres participants se sont livrés à des violences ou ont provoqué des désordres. Comme indiqué dans l'arrêt *Ezelin c. France* (1991), « il n'est pas 'nécessaire' dans une société démocratique de restreindre ces libertés à moins que *la personne en question* n'ait commis un acte répréhensible dans le cadre de l'exercice de ses droits »<sup>174</sup>.
112. Les organisateurs d'une réunion ne devraient pas être poursuivis pour leur incapacité à exercer leurs responsabilités s'ils ont déployé des efforts raisonnables pour le faire. De plus, les organisateurs ne devraient pas être tenus responsables des actions de participants ou de tiers ou d'une conduite illégale qu'ils n'appellent pas de leurs vœux ou à laquelle ils n'ont pas participé directement.

---

173. La Loi sur les défilés publics (Irlande du Nord) de 1998 [*Public Processions (Northern Ireland) Act 1998*] contient un exemple de ce moyen de défense dans son article 6, paras 7 et 8. Il existe sans doute plusieurs techniques juridiques permettant de recourir au moyen de défense basé sur « l'excuse raisonnable », mais la bonne pratique suggère que les formules du type « sans excuse raisonnable » soient clairement interprétées comme permettant également ce recours et non pas uniquement comme un élément de l'infraction dont il appartient au parquet d'apporter la preuve de l'existence ou de l'inexistence. Voir « Preliminary Comments on the Draft Law 'On Amendments to Some Legislative Acts of the Republic of Kazakhstan on National Security Issues' », OSCE-BIDDH Opinion Nr. GEN-KAZ/002/2005, 18 avril 2005.

174. Para. 53. Dans *Ziliberberg c. Moldova* (2004) (décision sur la recevabilité, p. 10), les Juges de Strasbourg ont déclaré qu'« un individu ne cesse pas de jouir du droit de réunion pacifique en raison de violences sporadiques ou autres actes punissables commis par des tiers dans le cadre d'une manifestation, à condition que l'intéressé reste paisible sous l'angle de ses intentions ou de sa conduite » [traduction non officielle]. Voir aussi les arrêts *Gasparyan c. Arménie* (2009), para.43 ; *Galstyan c. Arménie* (2008), para. 115 ; et *Ashughyan c. Arménie* (2008), para. 90. Dans *Cetinkaya c. Turquie* (requête n° 75569/01, arrêt du 27 juin 2006), la CrEDH a estimé que la condamnation et l'amende infligées à l'intéressé uniquement au titre de sa participation qualifiée ultérieurement de 'réunion illégale' par les autorités (en l'occurrence une conférence de presse au cours de laquelle une déclaration critiquant les autorités avait été lue à haute voix) constituait une violation de l'article 11.

Tenir les organisateurs responsables de l'événement constituerait une réaction manifestement disproportionnée, dans la mesure où cela impliquerait que les intéressés sont censés assumer la responsabilité d'actes commis par d'autres (y compris d'éventuels agents provocateurs) et qu'ils ne pouvaient pas raisonnablement prévoir.

## 5. Questions procédurales

### Notification préalable

---

113. Il n'est pas nécessaire, en vertu du droit international des droits de l'homme, d'inclure dans la législation nationale une disposition requérant la notification à l'avance des réunions au moyen d'un préavis. En fait, dans une société ouverte, nombreux sont les types de réunions qui n'attirent aucune forme de réglementation officielle<sup>175</sup>. Le préavis ne devrait donc être requis que lorsque son but est de permettre à l'État de prendre les dispositions nécessaires pour faciliter la liberté de réunion et pour protéger l'ordre et la sûreté publics, ainsi que les droits et libertés de tiers.
114. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a estimé que l'exigence de préavis, tout en constituant une restriction de fait à la liberté de réunion, relève des limitations autorisées par l'article 21 du PIDCP<sup>176</sup>. De même, la Commission européenne des droits de l'homme dans *Rassemblement Unité jurassienne* (1979) a déclaré qu' : « [...] une telle procédure est conforme aux prescriptions de l'article 11, paragraphe 1, ne fût-ce que pour le motif que les autorités doivent être mises en mesure de s'assurer du caractère pacifique d'une réunion, et ne constitue donc pas, en tant que telle, une ingérence dans l'exercice dudit droit. »<sup>177</sup>.
115. Il est de bonne pratique d'exiger un préavis uniquement lorsque le nombre prévu de participants est élevé ou de ne pas exiger de préavis pour certains types de réunions. Certaines juridictions dispensent en effet de cette formalité les organisateurs de petites réunions (voir les extraits des lois moldave et polonaise

---

175. L'Irlande est un exemple de pays où les réunions publiques statiques ne font l'objet d'aucune obligation de notification préalable (même si les organisateurs préviennent généralement le commissariat de police compétent). De même, en Angleterre et au Pays de Galles, la Loi de 1986 sur l'ordre public [*Public Order Act 1986*] n'impose pas la notification préalable des réunions publiques tenues à l'extérieur. Voir également Nathan W. Kellum, « Permit Schemes: Under Current Jurisprudence, what Permits are Permitted? », 56 *Drake L. Rev.* p. 381 (2007-2008).

176. Voir Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Kivenmaa c. Finlande* (1994). Voir également les observations finales du Comité des droits de l'homme sur le Maroc [1999] UN doc. CCPR/79/Add. 113, para. 24 : « Le Comité est préoccupé par la portée de l'obligation de déclaration préalable des réunions et par le fait que, souvent, la délivrance du récépissé correspondant est l'objet d'abus, ce qui revient de fait à limiter le droit de réunion, garanti à l'article 21 du Pacte. L'obligation de déclaration préalable devrait être limitée aux réunions sur la voie publique, et des procédures devraient être adoptées pour faire en sorte qu'un récépissé soit délivré dans tous les cas. ». Ce document peut être consulté en ligne à l'adresse : <http://www.unhcr.org/refworld/country,,HRC,,MAR,456d621e2,3ae6b01218,0.html>

177. *Rassemblement Unité Jurassienne c. Suisse* (1979), p. 119.

reproduits ci-dessous) ou ceux dont les estimations ne prévoient aucune perturbation importante de l'avis des tiers (sous l'angle notamment du détournement de la circulation automobile)<sup>178</sup>. En outre, un manifestant individuel ne devrait pas être tenu de notifier les autorités de son intention<sup>179</sup>. Lorsqu'un manifestant seul est rejoint par une ou plusieurs personnes, l'événement doit être traité comme une réunion spontanée (voir, plus bas, les paragraphes 126 à 131).

**Article 3, Loi sur les réunions publiques, République de Moldova (2008) : Définitions**

*« Réunion comptant un faible nombre de participants » : réunion publique à laquelle assistent moins de 50 personnes.*

**Article 12(5), Loi sur les réunions publiques, République de Moldova (2008) : Exemption de préavis**

*Il n'est pas obligatoire de notifier les autorités locales de la tenue de réunions comptant un faible nombre de participants.*

**Article 6, Loi sur les réunions, Pologne (1990)**

*1. Les réunions organisées à l'air libre dans des zones accessibles à n'importe qui, ci-après « les réunions publiques », doivent être signalées à l'avance aux autorités municipales compétentes en raison du lieu.*

*2. Si la réunion doit se tenir à proximité d'une représentation/mission diplomatique, de bureaux consulaires, de missions spéciales ou d'organisations internationales couvertes par les immunités et privilèges diplomatiques, l'autorité municipale est tenue de notifier le commandant de police responsable ainsi que le ministère des Affaires étrangères.*

*3. Le conseil municipal peut délimiter les zones où il est possible d'organiser des réunions sans préavis.*

116. Il convient de prévoir une procédure de préavis qui ne soit ni lourde, ni bureaucratique, sous peine de porter atteinte à la liberté de réunion en décourageant les organisateurs potentiels. De plus, le délai de préavis ne devrait pas être excessivement long (la durée normale ne devrait pas dépasser quelques jours) tout en laissant une période suffisante aux autorités compétentes pour planifier et préparer l'événement (par exemple le déploiement de forces de police, l'installation d'un

178. Pour plus de détails, 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 (2009), p. 218.

179. Voir, par exemple, l'ouvrage de Kellum précité dans la note de bas de page 175 (para. 425) : « Le précédent faisant autorité corrobore l'opinion selon laquelle les régimes d'autorisation devraient voir leur portée limitée » et « la réunion d'individus ou de petits groupes ne devrait jamais être soumise à des exigences aussi fastidieuses ».

matériel, etc.)<sup>180</sup> et pour permettre à l'autorité de réglementation de répondre (rapidement) officiellement au préavis initial, ainsi que pour introduire un recours selon une procédure d'urgence au cas où l'organisateur contesterait la légalité d'une restriction. Si la loi peut légitimement indiquer le délai minimum de préavis, encore faudrait-il que le délai maximum soit fixé de manière à ne pas exclure d'avance la possibilité de planifier une réunion à grande échelle. Le délai prévu par la loi devrait donc avoir une valeur uniquement indicative.

117. Le fonctionnaire recevant le préavis devrait délivrer un accusé de réception confirmant explicitement que les organisateurs de la réunion se sont conformés aux exigences applicables en matière de notification (voir, par exemple, l'extrait de la loi moldave pertinente reproduit ci-dessous). Le préavis devrait être également communiqué immédiatement à tous les organes compétents de l'État, y compris les services de maintien de l'ordre concernés.

**Article 10(3), Loi sur les réunions publiques, République de Moldova (2008)**

*10(3) Les autorités locales doivent enregistrer la déclaration préalable et délivrer à l'organisateur une copie de celle-ci revêtue de leur cachet ; ce document doit préciser le numéro, la date et l'heure de l'enregistrement de la déclaration.*

## Notification préalable et non autorisation

118. Toute disposition législative relative à la notification préalable devrait exiger de l'organisateur d'une réunion qu'il indique son intention de tenir une réunion et non qu'il sollicite une autorisation<sup>181</sup>. Un régime de demande d'autorisation risque en effet de se prêter davantage à des abus qu'un régime de notification préalable et pourrait n'accorder qu'une valeur insuffisante à la liberté fondamentale de réunion et au principe connexe selon lequel tout ce qui n'est pas réglementé par la loi devrait être présumé légal. De ce point de vue, il est significatif que, dans plusieurs juridictions, les procédures de demande d'autorisation aient été déclarées inconstitutionnelles<sup>182</sup>.

180. Dans leur arrêt *Kuznetsov c. Russie* (2008, para. 43), les Juges de Strasbourg ont estimé que « la simple violation formelle du délai de notification ne constitue ni une raison pertinente, ni une raison suffisante pour engager la responsabilité administrative de l'organisateur ». En l'espèce, le caractère tardif de la notification n'avait pas empêché les autorités de se préparer correctement à la réunion.

181. Voir également l'arrêt *Balçık et autres c. Turquie* (2007, para. 49) – tel qu'il est cité plus haut dans la note de bas de page 66 – dans lequel les Juges de Strasbourg ont suggéré que l'adoption par l'État de mesures préventives de ce type constitue l'une des finalités du régime de préavis.

182. La Cour constitutionnelle géorgienne a annulé une partie de la loi (article 8, para. 5) qui permettait aux collectivités locales de rejeter un préavis (et, ainsi, d'instaurer un régime de fait d'autorisation préalable et non de notification préalable) ; voir l'arrêt *Georgian Young Lawyers's Association Zaal Tkeshelashvili, Lela Gurashvili et autres c. Parlement de Géorgie* (5 novembre 2002) N2/2/180-183. Voir également *Mulundika and others v. The people*, Cour suprême de Zambie, 1 BHRC 199 (10 janvier 1996) ; *All Nigeria Peoples Party v. Inspector General of Police* [décision non publiée du 24 juin 2005] (Fed HC (Nigeria)) ; *Rev. Christopher Mtikila c. Attorney-General, Haute cour de Tanzanie à Dodoma*, affaire civile n° 5 de 1993. Vol. 1 *Commonwealth Human Rights Law Digest*, 1996, p. 11. Dans cette dernière affaire, la Cour a estimé que « l'exigence d'un permis pour pouvoir organiser une réunion publique est inconstitutionnelle, dans la mesure où elle porte atteinte au

119. Néanmoins, une demande d'autorisation de l'utilisation d'un lieu public fondée sur la présomption légale qu'une telle autorisation sera délivrée (à moins que l'autorité de réglementation ne puisse fournir des preuves à l'appui d'un rejet) peut avoir le même objectif qu'une notification préalable<sup>183</sup>. Les pays dotés d'un régime d'autorisation sont encouragés à modifier leur droit interne de manière à se contenter désormais d'une notification préalable<sup>184</sup>. Tout régime d'autorisation doit clairement prévoir les critères légaux de délivrance. De plus, lesdits critères devraient porter uniquement sur des considérations tenant à l'heure, au lieu et aux modalités de la réunion, sans tenter de réglementer son contenu. Comme indiqué plus haut aux paragraphes 94 à 98, les autorités ne doivent pas dénier l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique pour la simple raison qu'elles n'approuvent pas la tenue d'un événement destiné à promouvoir les objectifs énoncés par l'organisateur<sup>185</sup>.
120. La loi devrait prévoir que, au cas où les autorités ne réagiraient pas rapidement à la notification préalable, les organisateurs d'une réunion publique peuvent poursuivre leur projet en se conformant aux conditions énoncées dans ledit préavis (voir, à titre d'exemple, l'extrait de la loi arménienne reproduit ci-dessous). Même dans les pays dotés d'un régime d'autorisation plutôt que de préavis, l'autorisation est présumée accordée dès lors que les autorités s'abstiennent de réagir rapidement.

**Loi relative aux modalités de tenue des rassemblements, réunions, manifestations et démonstrations, République d'Arménie (2008)**

1. L'autorité compétente examine les notifications préalables – dans l'ordre chronologique de leur réception – dans un délai de 72 heures.

[...]

8. À supposer que l'autorité compétente n'ait pas rendu une décision interdisant l'organisation de l'événement public de masse dans un délai de 72 heures à compter de la réception de la notification préalable, les organisateurs ont le droit de célébrer ledit événement de masse conformément aux conditions énoncées dans la notification préalable.

---

droit à la liberté de réunion pacifique tel qu'il est garanti par la Constitution. ». De plus, « dans le contexte tanzanien, cette liberté est rendue d'autant plus illusoire que le pouvoir d'accorder une telle autorisation revient malheureusement en réalité aux cadres du parti au pouvoir ».

183. Voir généralement *Forsyth County, Georgia v. The Nationalist Movement* 505 U.S. 123 (1992). Un tel système découle de la jurisprudence des États-Unis et équivaut à un système de notification, car la loi présume que l'autorisation ne sera pas refusée sauf en présence de preuves suffisantes soumises par le gouvernement à l'appui d'un rejet. Voir également l'ouvrage de Kellum tel qu'il est précité dans la note de bas de page 175.

184. Ces réformes sont toujours saluées par la CrEDH. Voir, par exemple, *Barankevich c. Russie* (2007), para. 28 : « La Cour se félicite de la modification, en 2004, de la Loi sur les réunions publiques mentionnée par le Gouvernement, laquelle a eu pour effet de remplacer le régime d'autorisation préalable par un simple régime de notification de la réunion prévue. » [traduction non officielle].

185. *Hyde Park c. Moldova* (n° 3) (2009), para. 26.

121. Au cas où le nombre de personnes assistant à une réunion notifiée dépasse celui prévu par l'organisateur, les services de maintien de l'ordre compétents doivent faciliter la réunion tant que les participants demeurent pacifiques (voir également, plus haut, la section *Moyens de défense* aux paragraphes 110 à 112).

## Réunions simultanées

122. Toutes les personnes et tous les groupes jouissent d'un droit égal à se rendre dans un lieu public pour y exprimer leurs opinions. Lorsque plus de deux réunions notifiées sont censées se tenir au même endroit et à la même heure, leur tenue devrait être facilitée dans la limite du possible<sup>186</sup>. Au cas où cela s'avérerait impossible (en raison notamment du manque de place), les parties devraient être encouragées à dialoguer en vue de trouver une solution satisfaisante. Lorsqu'une telle solution ne peut pas être trouvée, les autorités pourraient éventuellement régler le problème en décidant de manière aléatoire du lieu où se tiendra chaque événement, à condition que cette méthode n'établisse aucune discrimination entre les différents groupes. La méthode retenue pourrait être par exemple celle du « premier venu, premier servi », à condition cependant d'interdire les abus (consistant par exemple à notifier délibérément une réunion très longtemps à l'avance de manière à bloquer l'accès aux autres événements). Les autorités pourraient même voter pour savoir quelle réunion il convient de faciliter à l'endroit notifié (voir, par exemple, l'extrait de la loi maltaise reproduit ci-dessous). L'interdiction d'organiser un événement public au même endroit et à la même heure qu'un autre événement public – alors que les deux pourraient raisonnablement se tenir en même temps – risque d'être considérée en tant qu'une réaction disproportionnée.

### **Article 5(3), Ordonnance relative aux réunions publiques, Malte (1931)**

*Lorsque plusieurs personnes, à titre individuel ou au nom d'une association, font part en même temps de leur intention de tenir une réunion au même lieu et à la même heure, la préférence doit être accordée à celle dont le nom a été choisi lors d'un tirage au sort organisé par le commissaire de police ou tout autre fonctionnaire de police désigné par ce dernier.*

186. Voir, par exemple, l'arrêt *Hyde Park c. Moldova* (n° 2) (2009), para. 26 : « Personne n'a suggéré que le parc dans lequel la réunion devait se tenir était trop petit pour accueillir tous les événements prévus. De plus, personne n'a jamais suggéré que les organisateurs avaient l'intention de troubler l'ordre public ou de chercher la confrontation avec les autorités ou avec les autres groupes censés se réunir dans le parc le même jour. Leur intention était au contraire d'organiser un rassemblement pacifique pour défendre la liberté de parole. Par conséquent, la Cour peut seulement conclure que le refus d'autorisation de la manifestation ne répondait pas à un besoin social impérieux. ».

## Contre-manifestations

123. Les personnes ont le droit de se réunir en qualité de contre-manifestants pour exprimer leur désaccord avec les opinions professées lors d'une autre réunion publique<sup>187</sup>. Le cas échéant, cette coïncidence constitue une part essentielle du message envoyé à la deuxième réunion. La tenue simultanée de chaque réunion « à portée de vue et d'ouïe » de sa cible devrait être facilitée pour autant qu'elle ne gêne pas physiquement la tenue de l'autre (voir également, plus haut, les paragraphes 33, 45 et 101).
124. Néanmoins, comme il est clairement indiqué dans l'arrêt rendu par la CrEDH dans l'affaire *Plattform « Ärzte für das Leben » c. Autriche* (1988), « le droit de contre-manifester ne saurait aller jusqu'à paralyser l'exercice du droit de manifester »<sup>188</sup>. Ainsi, dans la mesure où chaque personne et chaque groupe a le droit d'exprimer ses opinions sans être dérangé par des tiers, les contre-manifestants ne sont pas autorisés à perturber les activités des personnes qui ne partagent pas leurs opinions. Il convient de souligner l'obligation pour l'État d'empêcher les perturbations de l'événement principal lorsque des contre-manifestations sont organisées<sup>189</sup>. De plus, la question de la preuve se pose lorsque l'intention spécifique de l'organisateur d'une contre-manifestation est d'empêcher l'autre réunion de se tenir, c'est-à-dire de nier en fait les droits de tiers. Dans ce cas, l'article 5 du PIDCP et l'article 17 de la CEDH peuvent s'appliquer et la contre-manifestation ne jouira pas de la protection accordée au droit à la liberté de réunion pacifique (voir, plus haut, le paragraphe 15).

## Exceptions au régime de notification préalable

125. Il appartient au législateur de chaque pays de déterminer si le régime de notification préalable doit comporter des exceptions spécifiques. Lesdites exceptions ne doivent pas établir de discrimination dans les faits et devraient viser une catégorie de réunions plutôt qu'une catégorie d'organiseurs.

---

187. Voir l'arrêt *Öllinger c. Autriche* (2006), paras. 43-51, lequel énonce les facteurs potentiellement pertinents en matière d'évaluation de la proportionnalité des restrictions frappant éventuellement une contre-manifestation. Ces facteurs incluent la question de savoir si le fait que cette dernière coïncide, quant à l'heure et au lieu, avec l'autre rassemblement constitue une partie essentielle de son message, si la contre-manifestation visait à exprimer une opinion sur une question d'intérêt public, la taille du groupe de contre-manifestants, le fait de savoir si ces derniers nourrissaient des intentions pacifiques et les modalités prévues de la protestation (recours à des banderoles, à des chants, etc.).

188. Voir CrEDH, *Plattform "Ärzte für das Leben" c. Autriche* (1988), para. 32.

189. Voir l'arrêt *Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova (n° 2)* (2010), para. 28. En l'espèce, les Juges de Strasbourg ont estimé « que la tâche de la police consistait à s'interposer entre les deux groupes et à assurer l'ordre public [...]. Par conséquent, ce motif de refus d'autorisation ne pouvait pas être considéré comme pertinent et suffisant au sens de l'article 11 de la Convention. ». [traduction non officielle]

## Réunions spontanées

126. Une réunion spontanée est généralement considérée comme un événement constituant une réaction à une circonstance, un incident, une autre réunion ou un discours et pour lequel l'organisateur (éventuel) est *incapable* d'observer le délai légal de notification préalable ou bien qui se tient en l'absence de tout organisateur. Ces réunions se tiennent fréquemment peu de temps après la circonstance ou l'événement déclencheur et il est important qu'elles puissent avoir lieu dans la mesure où tout retard affaiblirait le message censé être exprimé<sup>190</sup>.
127. Alors que l'adjectif « spontané » n'exclut pas l'existence d'un organisateur, les réunions spontanées peuvent également englober les rassemblements sans organisateur identifiable. Ces réunions sont une coïncidence qui se produit, par exemple, lorsqu'une foule se rassemble dans un endroit particulier sans publicité ou invitation préalable. Elle résulte souvent d'un savoir commun ou d'informations diffusées par le biais d'Internet concernant un événement<sup>191</sup>. Le nombre des participants peut s'accroître au fur et à mesure que des passants choisissent de rejoindre le rassemblement, même s'il est également possible – alors que la foule commence à s'assembler – de mobiliser des participants supplémentaires en recourant à diverses formes de communication instantanée (téléphone, SMS, bouche-à-oreille, Internet, etc.). Le recours à de telles modes de communication ne devrait pas, en soi, être interprété comme une preuve d'une organisation préalable. Lorsqu'un seul manifestant est rejoint par d'autres personnes, le rassemblement devrait être traité comme une réunion spontanée.

### Loi sur les réunions publiques, République de Moldova (2008)

#### Article 3, Principales définitions

*Aux fins de la présente loi : [...] le terme réunion spontanée désigne une réunion tenue et organisée en tant que réaction directe et immédiate à des événements sociaux et qui, de l'avis des participants, ne peut pas être reportée, de sorte qu'il est impossible pour eux de se soumettre à la procédure habituelle de préavis [...]*

190. Voir l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle hongroise dans l'affaire *Décision 75/2008*, (V.29) AB, lequel établit que le droit de réunion reconnu à l'article 62, para. 1, de la Constitution couvre à la fois la tenue d'événements pacifiques spontanés (lorsque la réunion ne peut avoir lieu que peu de temps après l'événement déclencheur) et de réunions se déroulant sans organisation préalable. La Cour a déclaré : « Il est inconstitutionnel d'interdire simplement sur la base d'une notification tardive la tenue de réunions pacifiques ne pouvant pas être notifiées trois jours avant la date de la réunion prévue en raison de l'événement déclencheur. ». Voir également la décision rendue par la Cour fédérale constitutionnelle allemande dans l'affaire *Brokdorf*, BVerfGE 69,315 (350).

191. Voir, par exemple, *Kivenmaa c. Finlande*, Communication n° 412/1990, U.N. Doc. CCPR/C/50/D/412/1990 (1994), dans laquelle le Comité des droits de l'homme a estimé que « la participation de plusieurs personnes venues assister à la cérémonie d'accueil d'un chef d'État étranger en visite officielle annoncée publiquement à l'avance par le gouvernement ne permet pas de considérer leur présence sur les lieux de la cérémonie comme une manifestation ». Comme il a déjà été indiqué (voir, par exemple, plus haut la citation de l'ouvrage de Nowak dans la note de bas de page 29), l'opinion dissidente est beaucoup plus convaincante.

## **Article 12, Exceptions au régime de notification préalable**

*(1) En cas de réunion spontanée, la notification préalable est autorisée sous forme orale et sans qu'il soit besoin de notifier les autorités dans un délai de cinq jours. Il suffit de préciser le lieu, les modalités, l'heure, le nombre de participants et les organisateurs*

*(2) Les organisateurs peuvent exercer leur droit de tenir une réunion spontanée à condition (1) d'être de bonne foi et d'informer les autorités locales dès qu'ils ont arrêté leur décision, de manière à faciliter la fourniture par lesdites autorités des services requis.*

## **Article 10(1), Loi relative aux modalités de tenue des rassemblements, réunions, manifestations et démonstrations, République d'Arménie (2008)**

*À l'exception des événements publics spontanés, les événements publics de masse ne peuvent avoir lieu qu'après notification par écrit de l'autorité compétente.*

## **Article 6(2)(b), Loi sur les défilés publics, Irlande du Nord (1998)**

*Lorsqu'un préavis dans le délai requis n'est pas « raisonnablement envisageable », les autorités doivent être notifiées « à la première occasion raisonnable ».*

128. Les réunions spontanées doivent être considérées comme légales et comme relevant d'un aspect prévisible (et non exceptionnel) de toute démocratie en bonne santé. Bien entendu, la capacité des organisateurs à respecter le délai de préavis dépend de la longueur dudit délai (laquelle peut sensiblement varier d'un pays à l'autre). Les lois réglementant la liberté de réunion devraient prévoir explicitement soit l'exemption de la procédure de notification préalable pour les réunions spontanées (lorsqu'un tel préavis est impraticable), soit un délai réduit de notification préalable (permettant à l'organisateur de notifier les autorités dès que possible). Une telle exception ne s'appliquerait que dans les circonstances où l'organisateur *n'est pas en mesure* de respecter le délai légal<sup>192</sup>. Il est approprié pour les organisateurs d'informer les autorités de leur intention de tenir une réunion dès que possible. Cette manière de procéder est la seule qui permette raisonnablement d'attendre ensuite des autorités qu'elles assument leurs obligations positives en matière de protection de la réunion, qu'elles maintiennent l'ordre public et qu'elles défendent les droits et libertés des tiers.
129. La CrEDH a apporté des précisions sur ce qui peut constituer de telles « circonstances particulières » (c'est-à-dire des conjonctures dans lesquelles le droit de tenir des réunions spontanées peut l'emporter sur l'obligation de préavis). Ces circonstances sont réunies « s'il est indispensable de réagir

192. Voir également, par exemple, l'arrêt *Rai et Evans c. Royaume-Uni* (2009) : « Les requérants ne suggèrent pas que le temps leur manquait pour déposer une demande d'autorisation et, compte tenu de l'objet de leur manifestation (l'intervention persistante du Royaume-Uni en Irak) et des preuves attestant qu'ils avaient déjà décidé et planifié depuis un certain temps l'événement, le respect des délais fixés par la Loi de 2005 ne constituait pas un obstacle à leur liberté de réunion. ». Voir également, l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle lettone le 23 novembre 2006 dans l'affaire N° 2006-03-0106, para. 30.2.

immédiatement à un événement par une manifestation. Pareille dérogation à la règle générale peut en particulier se justifier dans le cas où un délai aurait rendu la réaction obsolète. »<sup>193</sup>.

130. Le point de savoir si un organisateur spécifique a été ou non réellement incapable de respecter le délai de préavis ou si l'observation d'un tel délai aurait rendu le message de la réunion obsolète est une question de fait qui doit être tranchée selon les circonstances de l'espèce. Par exemple, même dans le cadre d'une campagne de protestation ayant été déclenchée depuis un certain temps (ce qui pourrait indiquer, normalement, que rien n'empêchait les organisateurs de notifier les autorités à temps), on peut parfaitement envisager la tenue d'événements particuliers (sous l'angle de leur caractère d'urgence ou de leur signification) méritant une réaction immédiate sous forme d'une manifestation spontanée.
131. Même en l'absence d'exemption légale au profit des réunions spontanées, les autorités doivent malgré tout protéger et faciliter ce type de manifestations tant que les événements considérés conservent un caractère pacifique. La CrEDH a déclaré que la décision de disperser une manifestation spontanée « au seul motif que l'obligation de notification 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 »<sup>194</sup>.

## **Procédures de prise de décision et de recours**

---

132. L'autorité de réglementation devrait clairement détailler les procédures décisionnelles. Elle devrait évaluer de manière équitable et objective toutes les informations disponibles en vue de déterminer si les organisateurs d'une réunion notifiée et les personnes y assistant sont susceptibles de tenir une assemblée de manière pacifique, ainsi que l'impact probable de ladite réunion sur les droits et libertés des autres parties prenantes ne participant pas à l'événement. Dans ce contexte, il peut être nécessaire de faciliter les réunions entre l'organisateur de l'événement et les autres parties intéressées.
133. L'autorité de réglementation devrait également veiller à ce que toute préoccupation pertinente soulevée soit communiquée à l'organisateur de l'événement et à ce que ce dernier se voit offrir la possibilité de l'apaiser éventuellement. Cette approche est surtout importante lorsque ces préoccupations risquent d'être invoquées plus tard comme motif de restriction. Communiquer ces

---

193. Voir l'arrêt *Bukta et autres c. Hongrie* (2007), para. 32, ainsi que l'arrêt *Éva Molnár c. Hongrie* (2008), para. 38.

194. Arrêt *Bukta c. Hongrie* (2007), para. 36. Voir également la décision subséquente rendue par la Cour constitutionnelle hongroise dans l'affaire *Décision 75/2008, (V.29.) AB.* : « [...] Il est inconstitutionnel d'interdire, au seul motif du caractère tardif du préavis, la tenue d'une réunion pacifique n'ayant pas pu être notifiée trois jours avant la date à laquelle elle s'est tenue en raison de l'événement déclencheur ». Voir aussi l'arrêt *Oya Ataman c. Turquie* (2006), paras. 41 et 43. Il convient en outre de préciser que, dans l'arrêt *Aldemir et autres c. Turquie* (2007), l'opinion dissidente des Juges Türmen et Mularoni contenait le passage suivant : « la majorité s'est abstenue [...] de fournir le moindre critère permettant de déterminer les circonstances dans lesquelles le non-respect des règlements pourrait justifier l'intervention des forces de sécurité » [traduction non officielle]. Voir également l'arrêt *Kuznetsov c. Russie* (2008), tel qu'il est précité dans la note de bas de page 180.

informations à l'organisateur lui permet de les apaiser et, par conséquent, de réduire les risques de désordre ainsi que de contribuer à une relation de coopération plutôt que de confrontation entre l'intéressé et les autorités.

134. Les organisateurs de la réunion, l'autorité de réglementation compétente, les membres des forces de l'ordre et les autres parties dont les droits pourraient être affectés par une réunion devraient déployer tous les efforts possibles pour parvenir à un accord mutuel sur l'heure, le lieu et les modalités de la réunion. Si, cependant, aucun accord n'est possible et aucune solution évidente ne se dégage, la négociation ou le dialogue par l'intermédiaire d'un médiateur peuvent contribuer à l'élaboration d'un compromis mutuellement acceptable avant la date notifiée de la réunion. Un dialogue véritable entre les parties concernées permet souvent d'arriver à une issue plus satisfaisante pour tous les acteurs concernés qu'un recours formel à la loi. La facilitation des négociations et du dialogue mené par l'intermédiaire d'un médiateur devrait, au nom de l'efficacité, revenir à des individus ou à des organisations n'ayant pas de lien avec les services de l'État ou l'organisateur. La présence des avocats des parties peut également favoriser les discussions entre l'organisateur de la réunion et les autorités. Ce dialogue débouche généralement sur de meilleurs résultats dès qu'il a été entamé à un stade aussi précoce que possible et qu'une relation de confiance a été instaurée entre les parties. Même s'il n'accouche pas toujours d'un accord, il constitue un outil préventif et contribue à éviter l'escalade du conflit ou bien l'imposition de restrictions arbitraires ou superflues.
135. Toute restriction à une réunion doit être communiquée par écrit à l'organisateur de l'événement accompagnée d'une brève explication de son motif (étant entendu que cette explication doit être conforme à des motifs prévus par les instruments de protection des droits de l'homme, tels qu'ils sont interprétés par les juridictions compétentes). Il appartient à l'autorité de réglementation d'apporter la preuve que les restrictions imposées sont raisonnables compte tenu des circonstances<sup>195</sup>. Ces décisions doivent être également communiquées à l'organisateur dans un délai raisonnable, c'est-à-dire suffisamment à l'avance pour permettre à l'intéressé d'introduire un recours devant une Cour ou un tribunal indépendant avant la date notifiée.
136. L'autorité de réglementation devrait publier ses décisions de manière à ce que le public ait accès à des informations fiables concernant les événements tenus dans des lieux publics. Elle peut notamment procéder en publiant ses décisions sur un site Web réservé à cet usage<sup>196</sup>.
137. L'organisateur d'une réunion devrait bénéficier d'un recours effectif dans le cadre d'un contrôle à la fois administratif et judiciaire. La possibilité d'obtenir

---

195. Voir, par exemple, *Makhmoudov c. Russie* (2007), para. 68.

196. Voir, par exemple, le site Web de la Parades Commission in Northern Ireland [commission chargée des défilés d'Irlande du Nord] à l'adresse : <http://www.paradescmission.org/>. Dans l'arrêt *Axen c. Allemagne* (1983), qui portait sur la notion de procès équitable, les Juges de Strasbourg ont estimé : « qu'il échet, dans chaque cas, d'apprécier à la lumière des particularités de la procédure dont il s'agit, et en fonction du but et de l'objet de l'article 6, para. 1 (art. 6-1), la forme de publicité du 'jugement' prévue par le droit interne de l'État en cause. ».

un contrôle administratif peut à la fois réduire la charge de travail des tribunaux et contribuer à instaurer une relation plus constructive entre les autorités et le public. Toute procédure de contrôle administratif doit être suffisamment rapide pour permettre un contrôle judiciaire une fois les recours administratifs épuisés, avant la date notifiée de la réunion.

138. En dernier ressort, les organisateurs de la réunion devraient être en mesure de contester la décision de l'autorité de réglementation devant une Cour ou un tribunal indépendant. Ceci, dans le cadre d'un contrôle *de novo* pouvant déboucher sur l'annulation de la décision contestée, à charge pour l'autorité compétente d'en rendre une nouvelle. Le fardeau de la preuve de la justification devrait peser dans ce cas également sur l'autorité de réglementation. Un tel contrôle devrait être, aussi, suffisamment rapide pour que l'affaire soit entendue et la décision du tribunal rendue avant la date prévue de la réunion (voir également, plus haut, le paragraphe 66). Cette manière de procéder permet, notamment, de tenir la réunion au cas où le tribunal aurait invalidé les restrictions<sup>197</sup>. Pour accélérer cette procédure, les tribunaux devraient accorder la priorité aux recours visant des restrictions portant sur des réunions. La loi peut également prévoir l'option d'adresser une injonction aux organisateurs. En d'autres termes, lorsqu'un tribunal est incapable de rendre une décision définitive avant la date prévue de la réunion, il devrait pouvoir rendre une injonction provisoire tenant compte des conséquences d'une telle mesure.

**Article 14(2), Loi sur les réunions et les manifestations, République de Géorgie (1997 révisée en 2009)**

*Toute interdiction d'une réunion ou d'une manifestation émanant d'un organe d'une collectivité locale peut être contestée devant un tribunal, lequel disposera d'un délai de deux jours ouvrables pour rendre sa décision définitive.*

**Article 7, Loi relative au droit des citoyens de se réunir de manière pacifique, sans armes, de se rassembler et de manifester librement - République du Kirghizstan (2002)**

*[...] La décision des oranges de l'administration ou de la collectivité locale [...] peut être contestée devant un tribunal, lequel devra se prononcer dans un délai de 24 heures si la réunion publique est supposée se tenir dans moins de 48 heures.*

197. Voir *Baczowski et autres c. Pologne* (2007), paras. 68 à 78. Voir aussi la manière dont la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie s'est prononcée concernant le recours introduit par Lashmankin Alexander Vladimirovich, Shadrin Denis Petrovich et Shimovolos Sergey Mikhailovich contre la violation de leurs droits constitutionnels par les dispositions contenues dans le paragraphe 5 de l'article 5 de la Loi fédérale sur les assemblées, les réunions, les manifestations, les défilés et les piquets (Saint-Petersbourg, 2 avril 2009). Les juges ont en effet affirmé que les organisateurs d'un événement public avaient droit à un recours judiciaire avant la date de l'événement planifié. Voir également l'arrêt rendu le 23 novembre 2006 par la Cour constitutionnelle lettone dans l'affaire n° 2006-03-0106, (para. 24.4).

139. Les parties et l'organe de contrôle doivent avoir accès aux preuves sur lesquelles s'est fondée l'autorité de réglementation pour rendre sa décision initiale (rapports de police pertinents, évaluation des risques, préoccupations ou autres objections soulevées). Ce n'est qu'à cette condition que la proportionnalité des restrictions imposées peut, en effet, être correctement évaluée. À supposer que cet accès soit refusé par les autorités, les parties devraient être en mesure d'obtenir un contrôle juridictionnel accéléré de la décision de ne pas communiquer les preuves<sup>198</sup>. La communication d'informations améliore l'accessibilité et la transparence, ainsi que les perspectives d'une résolution précoce – dans un esprit coopératif – des problèmes soulevés.
140. Une bonne pratique consiste à imposer à l'autorité de réglementation l'obligation légale de surveiller constamment le cadre réglementaire et de formuler des recommandations concernant son amélioration. On considère également qu'il est de bonne pratique pour l'autorité de soumettre un rapport annuel d'activité (comprenant des statistiques pertinentes relatives, notamment, au nombre total de réunions notifiées, en précisant aussi le nombre de celles ayant fait l'objet de restrictions) à un organe de surveillance approprié tel qu'une institution nationale de protection des droits de l'homme, un médiateur ou le Parlement<sup>199</sup>. L'autorité de réglementation devrait en tout cas, au minimum publier des statistiques annuelles et les rendre accessibles au public<sup>200</sup>.

---

198. Voir, par exemple, *Makhmoudov c. Russie* (2007), para. 68 : « Dans certains cas, le Gouvernement défendeur lui seul a accès à l'information permettant de corroborer ou de réfuter des allégations spécifiques. Son refus de soumettre cette information sans explication satisfaisante peut donner lieu à des doutes concernant le bien-fondé des revendications du requérant. ». En l'espèce, « le Gouvernement n'a pas corroboré l'affirmation au moyen de documents, ni fourni d'explications sur les raisons pour lesquelles il n'a pas été possible de produire des preuves à l'appui de ses allégations ». Voir également le jugement en appel provisoire rendu dans l'affaire *Tweed c. Parades Commission for Northern Ireland* [2006] UKHL 53, et dans lequel la cour a estimé que le besoin de divulgation (notamment des rapports de police et d'une évaluation des circonstances locales par des agents autorisés de la Parades Commission [commission des défilés]) « dépend de la mise en balance de plusieurs facteurs et non pas de la seule proportionnalité, même si celle-ci revêt une certaine importance ».

199. L'article 14(3) de la *Déclaration des Nations Unies sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus* se lit comme suit : « L'État encourage et appuie, lorsqu'il convient, la création et le développement d'autres institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans tout territoire relevant de sa juridiction, qu'il s'agisse d'un médiateur, d'une commission des droits de l'homme ou de tout autre type d'institution nationale. »

200. Il convient de noter que la CrEDH a interprété de manière plus large la « liberté de recevoir des informations », consacrant ainsi un droit d'accès à l'information. Voir l'arrêt *Sdružení Jihočeské Matky c. République tchèque* (2006).



# Partie II – La mise en œuvre de la législation relative à la liberté de réunion pacifique

---

## Introduction

141. La partie I des présentes Lignes directrices portait sur les aspects de la liberté de réunion et de la rédaction de la législation pertinente compatibles avec les normes internationales de protection des droits de l'homme. Ses différentes sections examinaient les motifs matériels pouvant justifier une restriction et les procédures accordant une priorité à la liberté de réunion. L'application de la législation relative à la liberté de réunion dans la pratique soulève, cependant, un certain nombre de défis. Si l'on veut que les lois pertinentes donnent des résultats concrets et que les droits qu'elles consacrent puissent s'exercer en pratique au lieu de demeurer théoriques ou illusoire, leur application doit répondre à des critères exigeants, lesquels font l'objet de cette deuxième partie.
142. Le contexte socio-économique, politique et institutionnel dans lequel se tiennent les réunions influe souvent sur le succès des mesures adoptées en vue d'appliquer la loi. Il est essentiel, cependant, de noter que la présence de certains facteurs socio-économiques ou politiques ne confère pas, *ipso facto*, un caractère inéluctablement violent aux réunions publiques. En fait, la violence peut souvent être évitée grâce à l'intervention habile des fonctionnaires de police, des autorités municipales et d'autres parties prenantes telles que des observateurs ou des membres du service d'ordre. Les mesures prises pour mettre en œuvre la législation relative à la liberté de réunion ne devraient donc jamais empiéter indûment sur les droits et libertés des participants ou d'autres tiers, ni aggraver des situations déjà tendues en revêtant un caractère inutilement conflictuel. Ces interventions devraient au contraire viser à réduire au minimum les dommages potentiels. Les Principes directeurs décrits succinctement plus haut au chapitre 3 (y compris ceux relatifs à la non-discrimination et à la bonne administration) sont particulièrement importantes pendant la phase de mise en œuvre.

143. De plus, les services de maintien de l'ordre et le système judiciaire des États participants jouent un rôle crucial dans la prévention de la violence, ainsi que dans l'arrestation et la poursuite des contrevenants. Les participants aux tables rondes – organisées dans le cadre de la rédaction de la première édition des présentes Lignes directrices – ont fréquemment souligné que l'indépendance du personnel chargé de l'application des lois et des membres de l'appareil judiciaire à l'égard des influences partisans ou, concernant le judiciaire, de la branche exécutive doit être garantie. Les membres des forces de l'ordre de certaines juridictions se sont abstenus, dans le passé, d'intervenir pour protéger des réunions pacifiques. Les États sont instamment conviés à mettre en place des mesures (y compris en matière d'élaboration d'une politique et d'initiatives visant à recruter un personnel adéquat) pour accroître la confiance dans la police et le système judiciaire<sup>201</sup>.

## 6. Maintien de l'ordre pendant les réunions publiques

144. La diversification des tactiques des manifestants et les nouveaux modes de communication posent incontestablement des défis en matière de maintien de l'ordre pendant les réunions publiques. Néanmoins, le rôle des responsables de l'application des lois dépasse la reconnaissance de l'existence de droits fondamentaux et inclut la protection volontariste desdits droits (voir, plus haut, les paragraphes 31 à 34 et 104)<sup>202</sup>. Cette obligation découle du devoir général de l'État de garantir à toute personne relevant de sa juridiction les droits et libertés définis dans la Convention<sup>203</sup>.

### Approche fondée sur les droits de l'homme en matière de maintien de l'ordre

---

145. Une approche fondée sur les droits de l'homme en matière de maintien de l'ordre pendant les réunions suppose des autorités qu'elles privilégient leur obligation de faciliter la jouissance du droit à la liberté de réunion pacifique. L'État a l'obligation positive de prendre des mesures raisonnables et appropriées pour permettre la tenue de réunions pacifiques auxquelles les gens peuvent participer sans craindre des violences physiques<sup>204</sup>. Plus généralement, l'État a également l'obligation positive de protéger le droit à la vie (article 6 du PIDCP, article 2 de la CEDH) ainsi que le droit de ne pas être soumis à des traitements

201. Voir, par exemple, la *Résolution relative à la montée des violences racistes et homophobes en Europe* adoptée par le Parlement européen le 15 juin 2006, para. L, laquelle appelle instamment les États membres à se demander si leurs services de police et leurs systèmes judiciaires sont touchés par le « racisme institutionnel ».

202. Voir, par exemple, le *Code européen d'éthique de la police (2001)* du Conseil de l'Europe (2001) et le commentaire afférent qui énoncent les principes de bonne pratique à l'intention des gouvernements des États membres concernant la rédaction de leur législation interne et de leurs codes de conduite en matière de maintien de l'ordre.

203. Voir généralement *Les engagements de la dimension humaine de l'OSCE*, Volume 1 (Recueil de textes thématiques), 2<sup>e</sup> édition, 2005, pp. 7 et 8.

204. *Plattform « Ärzte für das Leben » c. Autriche* (1988), para. 32.

inhumains ou dégradants (article 7 du PIDCP, article 3 de la CEDH). Ces droits consacrent une partie des valeurs essentielles protégées par le droit international des droits de l'homme, valeurs auxquelles il est interdit de déroger<sup>205</sup>. Le maintien de l'ordre pendant les principales réunions doit également obéir aux principes de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination (voir, plus haut, le chapitre 3).

146. **Les droits des personnels des services de maintien de l'ordre devraient être reconnus** : Dans le cadre de l'exécution de leur obligation de protection des droits de l'homme, il devrait être tenu pleinement compte également des droits, de la santé et de la sécurité des policiers et des autres personnels des services de maintien de l'ordre. La nature de leur travail peut en effet les placer dans des situations difficiles et dangereuses dans le cadre desquelles ils doivent prendre des décisions extrêmement rapides sur la base de circonstances factuelles incertaines et évoluant très vite. Parfois, ces personnels peuvent souffrir des conséquences émotionnelles, physiques et psychologiques d'un incident critique ou d'un stress post-traumatique. Dans ce cas, ils devraient pouvoir bénéficier de l'assistance de professionnels qualifiés de la santé mentale afin de faciliter un « débriefing psychologique » propice à l'objectivation et protégé par les règles de confidentialité<sup>206</sup>.

## Formation

---

147. Les gouvernements doivent faire en sorte que les personnels des services de maintien de l'ordre reçoivent une formation adéquate concernant le maintien de l'ordre pendant les réunions publiques. Cette formation devrait préparer ces fonctionnaires à agir de façon à éviter l'escalade de la violence et à réduire les conflits ; elle devrait inclure un volet « comportemental » (négociation, médiation, etc.). Ladite formation devrait également englober les questions pertinentes en matière de droits de l'homme<sup>207</sup> et couvrir le contrôle et la planification des opérations de maintien de l'ordre en privilégiant autant que faire se peut les techniques permettant de recourir le moins possible à la force<sup>208</sup>. La formation peut ainsi contribuer à assurer que la culture et l'éthique des services

---

205. Voir, par exemple, *Giuliani et Gaggio c. Italie* (2009, affaire déferée à la Grande Chambre le 1<sup>er</sup> mars 2010), para. 204.

206. Donatella della Porta et Herbert Reiter, par exemple, notent que, dans le cadre des enseignements tirés par la police des incidents violents survenus à Gênes, des sociologues et des psychologues ont organisé un cours d'un mois à l'intention des policiers déployés à Florence. « The policing of global protest: the G8 at Genoa and its aftermath », chapitre 2 in Donatella della Porta, Abby Peterson et Herbert Reiter, *The policing of transnational protest* (Ashgate, 2006), p. 38.

207. Voir, par exemple, l'article 15 de la *Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus* : « Il incombe à l'État de promouvoir et faciliter l'enseignement des droits de l'homme et des libertés fondamentales à tous les niveaux de l'enseignement et de s'assurer que tous ceux qui sont chargés de la formation des avocats, des responsables de l'application des lois, du personnel des forces armées et des agents de la fonction publique incluent dans leurs programmes de formation des éléments appropriés de l'enseignement des droits de l'homme. »

208. Les caractéristiques de la formation des policiers peuvent s'avérer pertinentes lorsque la question se pose de savoir si l'État s'est acquitté des obligations positives qui lui incombent en vertu de l'article 2 de la CEDH – voir, par exemple, l'arrêt *McCann c. Royaume-Uni* (1995), para. 151.

d'application des lois accordent, comme il convient, une place prioritaire au respect des droits de l'homme dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre.

148. Le Code de conduite des Nations Unies à l'usage des responsables de l'application des lois, de même que d'autres normes internationales minimales de protection des droits de l'homme<sup>209</sup>, devraient constituer l'élément central de la formation des personnels chargés de l'application des lois. Le droit interne devrait aussi énoncer des normes susceptibles de guider l'action de ces personnels, normes qui devraient être respectées dans le cadre de la préparation et de la planification d'événements importants. Il conviendrait également d'intégrer une perspective « de prise de conscience de la diversité » dans l'élaboration et l'application des méthodes de formation, des politiques et des pratiques.

**Extrait de l'ouvrage publié en 2008 par l'OSCE et intitulé *Guidebook on Democratic Policing* [guide sur la police démocratique : recours à la force], paragraphe 72 (disponible uniquement en anglais)**

*72. Les policiers devraient être formés aux normes de compétence applicables lors du recours à la force, ainsi qu'à « d'autres solutions que le recours à la force et aux armes à feu – y compris la résolution pacifique des conflits, la compréhension du comportement des foules et les méthodes de persuasion, de négociation et de médiation, ainsi que des moyens techniques – de manière à limiter le recours à la force et aux armes à feu. ». L'information pratique devrait être dispensée dans des conditions aussi proches que possible de la réalité. Seuls les policiers dont les compétences en matière de recours à la force ont été évaluées et qui font preuve du savoir-faire psychologique requis devraient être autorisés à porter des armes.*

Extrait du 2<sup>e</sup> Rapport général du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants<sup>210</sup> : formation des responsables de l'application des lois

*59. [...] le CPT souhaite insister sur la grande importance qu'il attache à la formation des responsables de l'application des lois (qui devrait inclure un enseignement en matière de droits de l'homme – cf. aussi l'article 10 de la Convention des Nations Unies contre la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants). On peut soutenir qu'il n'y a pas meilleure garantie contre les mauvais traitements des personnes privées de liberté qu'un fonctionnaire de police ou un fonctionnaire pénitentiaire correctement formé. Des fonctionnaires qualifiés seront à même*

209. Par exemple, le *Guide sur la police démocratique* de l'OSCE (2008) ; les *Principes de base des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois* ; le *Code européen d'éthique de la police* du Conseil de l'Europe (2001) ; les *Dix principes de base relatifs aux droits humains à destination des responsables de l'application des lois* d'Amnesty International (Index AI : POL 30/04/98). Le texte intégral de ces derniers principes (tel qu'il peut être consulté en ligne à l'adresse : <http://web.amnesty.org/library/index/engpol300041998>) contient d'autres consignes utiles visant leur mise en œuvre.

210. Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) : Normes du CPT, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2009, p. 83, tel que ce document peut être consulté en ligne à l'adresse suivante : <http://www.cpt.coe.int/en/documents/eng-standards.pdf>

*d'exercer leurs fonctions avec succès sans avoir recours à des mauvais traitements et d'assumer l'existence de garanties fondamentales pour les détenus et prisonniers.*

*60. A cet égard, le CPT considère que l'aptitude aux techniques de communication devrait être un élément déterminant pour le recrutement des personnels chargés de l'application des lois et qu'en cours de formation une importance particulière devrait être accordée au perfectionnement des qualifications en ce domaine, se fondant sur le respect de la dignité humaine. De telles qualifications permettront souvent à un fonctionnaire de police ou pénitentiaire de désamorcer une situation qui pourrait autrement dégénérer en violence et, plus généralement, contribueront à atténuer les tensions et à améliorer la qualité de la vie dans les établissements de police et pénitentiaires et ce, au bénéfice de tous les intéressés.*

## **Maintien de l'ordre pendant les réunions : principes généraux étayant les bonnes pratiques**

149. **Les services de maintien de l'ordre devraient adopter une démarche proactive dans leurs rapports avec les organisateurs de réunions :** Le personnel compétent devrait s'efforcer d'envoyer des messages clairs tenant compte de l'importance du public prévu et réduisant les risques d'escalade du conflit<sup>211</sup>. En outre, les manifestants devraient disposer du nom de leur contact au sein de la police de manière à pouvoir communiquer avec l'intéressé avant ou pendant la réunion. Les coordonnées de l'intéressé devraient être largement diffusés<sup>212</sup>.
150. **L'opération de maintien de l'ordre devrait être caractérisée par une politique basée sur « l'absence de surprise » :** Les policiers devraient permettre aux membres de la foule de réagir individuellement à la situation à laquelle ils sont confrontés, y compris aux avertissements ou aux directives qui leur sont donnés<sup>213</sup>.
151. **Les structures de commandement de la police devraient être clairement établies :** Des structures de commandement clairement identifiables et des responsabilités opérationnelles bien définies permettent une coordination correcte entre les personnels des différents services de maintien de l'ordre, les forces de l'ordre et l'organisateur de l'assemblée, et permettent également de garantir l'imputabilité des décisions opérationnelles.

211. Her Majesty's Chief Inspector of the Constabulary (HMIC), *Adapting to Protest: Nurturing the British Model of Policing* (novembre 2009), p. 54. Au Royaume-Uni, la police a déjà eu recours à des messages Bluetooth en une occasion pour communiquer avec les manifestants au cours des protestations organisées par des Tamouls en 2009 « afin d'expliquer l'approche de la police et son intention de ne pas disperser les manifestants et de permettre la poursuite de la manifestation ». Voir Joint Committee on Human Rights, *Demonstrating Respect for Rights: A Human Rights Approach to Policing Protest? Follow-up: Government's Response to the Committee's Twenty-Second Report of Session 2008-09* (Londres : HMSO, HL Paper 45, HC 328, 3 février 2010), p. 7.

212. Joint Committee on Human Rights, *Demonstrating Respect for Rights? Follow-up* (Londres : HMSO, HL Paper 141/ HC 522, 14 juillet 2009), para. 14.

213. Ralph Crawshaw, *Police and Human Rights: A Manual for Teachers, Resource Persons and Participants in Human Rights Programmes* (2<sup>e</sup> édition) (Martinus Nijhoff : Leiden et Boston, 2009), p. 237.

152. **La communication entre les divers services devrait être assurée** : Il est impératif que les personnels des services de maintien de l'ordre, les représentants des autorités de réglementation et les autres services chargés de la sûreté publique (pompiers, ambulances, etc.) puissent communiquer entre eux et échanger des données pendant les réunions publiques. Comme souligné, plus bas, au chapitre 7, il est également vital que les organisateurs de la réunion fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour aider ces services à réagir en cas d'urgence ou de conduite criminelle. Une planification minutieuse des mesures d'urgence peut contribuer à la garantie du maintien des lignes de communication<sup>214</sup>.
153. **Les membres des forces de l'ordre devraient être clairement et individuellement identifiables** : Les fonctionnaires en uniforme doivent toujours porter ou montrer un signe d'identification (par exemple une plaque nominative ou un numéro) sur leurs vêtements et/ou sur leur couvre-chef et s'abstenir de retirer ce signe, de le dissimuler ou d'empêcher des personnes de le lire pendant une réunion.
154. **Les autorités devraient s'abstenir de prendre des mesures inclusives anticipatives** : Sauf en présence d'un danger clair et réel de violence imminente, les membres des forces de l'ordre ne devraient pas intervenir pour arrêter, fouiller et/ou placer en détention des personnes en route vers une réunion<sup>215</sup>.
155. **Il ne devrait pas toujours être fait usage du pouvoir d'intervenir** : Le fait que la police (ou un autre service répressif) dispose du pouvoir d'intervenir, de disperser une réunion ou de faire usage de la force ne signifie pas que ledit pouvoir devrait être toujours exercé. Lorsqu'une réunion se tient en violation des lois en vigueur, mais revêt un caractère pacifique, la non-intervention – voire la facilitation active – constitue parfois le meilleur moyen de garantir une issue paisible. Très souvent, l'ordre de dispersion d'une manifestation émanant des autorités peut créer davantage de problèmes sous l'angle du maintien de l'ordre que son acceptation et sa facilitation ; l'intervention de policiers trop zélés ou ayant la main trop lourde risque en outre de compromettre sensiblement les relations entre la police et la population. De plus, le coût des opérations de police visant à protéger la liberté de réunion et les autres droits fondamentaux est le plus souvent nettement inférieur à celui

214. Par exemple, dans l'affaire *Giuliani et Gaggio c. Italie* (2009, voir le paragraphe 12 de l'arrêt), les parties ont reconnu que les *Carabinieri* et les policiers avaient été dans l'impossibilité de communiquer directement par radio et devaient obligatoirement passer par la salle de contrôle.

215. Les Juges de Strasbourg ont conclu à une violation de l'article 11 de la CEDH dans l'affaire *Nisbet Özdemir c. Turquie* (requête n° 23143/04, arrêt du 19 janvier 2010), dans laquelle la requérante avait été arrêtée alors qu'elle se rendait sur la place de l'embarcadère de Kadıköy (Istanbul) en février 2003 pour protester contre une éventuelle intervention des forces armées américaines en Iraq. La CrEDH a également conclu à une violation de l'obligation de mener une enquête en vertu de l'article 3. Voir, plus haut, l'arrêt (*FC*) *v. Chief Constable of Gloucestershire* [2006] HL 55; 2 AC 105, tel qu'il est précité dans la note de bas de page 215, ainsi que le Rapport de la Représentante spéciale du Secrétaire général des Nations unies sur la question des défenseurs des droits de l'homme, *Défenseurs des droits de l'homme : Note du Secrétaire général*, U.N. Doc. A/61/312, 5 septembre 2006, paras. 57 à 60.

du rétablissement de l'ordre perturbé par une répression. Par ailleurs, la poursuite de manifestants pour violation de la loi après la réunion demeure toujours une option.

156. **La réaction des services de maintien de l'ordre doit être proportionnée :** les autorités compétentes disposent de toute une série d'options et leurs choix ne se réduisent pas à ne pas intervenir, à appliquer des restrictions préalables ou bien à mettre fin à la réunion ou la disperser.
157. **Recours à la médiation ou la négociation pour réduire les tensions pendant une réunion :** Lorsqu'une impasse ou un différend affecte la tenue d'une réunion, la négociation ou le dialogue par l'intermédiaire d'un médiateur peuvent être des moyens appropriés de recherche d'un compromis acceptable. Comme indiqué plus haut au paragraphe 142, ces interventions peuvent sensiblement contribuer à empêcher l'irruption de la violence. La municipalité de Varsovie, par exemple, a recours à des fonctionnaires spécialisés qui peuvent assister à une réunion et faciliter la communication entre les organisateurs et les membres des forces de l'ordre<sup>216</sup> (voir également, plus haut, le paragraphe 134 concernant le recours à la négociation et/ou à la médiation pour aider à résoudre les différends avant la réunion).
158. **Les membres des forces de l'ordre devraient distinguer entre les participants et les non-participants :** Le maintien de l'ordre pendant une réunion publique doit être assuré en tenant compte du risque de présence à proximité de « non-participants » (par exemple des passants se trouvant sur les lieux par hasard ou des observateurs)<sup>217</sup>. (Voir aussi, plus bas au paragraphe 160, les explications relatives à la tactique du *kettling*<sup>218</sup>.)
159. **Les membres des forces de l'ordre devraient distinguer entre les participants pacifiques et non pacifiques :** Ni des incidents isolés de violence sporadique, ni des actes violents commis par certains participants au cours d'une manifestation ne sauraient intrinsèquement constituer un motif suffisant pour imposer de sévères restrictions aux personnes participant pacifiquement à une réunion<sup>219</sup>. Les membres des forces de l'ordre devraient donc éviter de traiter une foule comme une masse homogène lorsqu'ils procèdent à des

---

216. Voir l'article 11 de la Loi sur les réunions, Pologne (1990) : « (1) les autorités municipales peuvent envoyer des représentants à une réunion ; (2) à la demande de l'organisateur, les autorités municipales assureront – en fonction des besoins et de leurs possibilités – la protection policière en vertu des dispositions de la Loi sur la police du 6 avril 1990 (Journal officiel n° 30, point 179) pour veiller à la tenue sans incident de la réunion et pourront envoyer un représentant assister à celle-ci ; (3) dès son arrivée sur le lieu de la réunion, le représentant des autorités municipales présentera son autorisation à la personne dirigeant l'événement ».

217. Certains Codes des infractions administratives mentionnent explicitement « la participation active ». Voir également le paragraphe 11 de la décision sur la recevabilité rendue en 2004 dans l'affaire *Ziliberg c. Moldova*.

218. En Grande-Bretagne, ce terme désigne une tactique d'encercllement et d'isolement d'une foule par des cordons policiers.

219. Voir le paragraphe 10 de la décision sur la recevabilité rendue en 2004 dans l'affaire *Ziliberg c. Moldova* et dans laquelle les Juges de Strasbourg citent le para. 34 de leur arrêt rendu en 1989 dans l'affaire *Ezelin c. France*.

arrestations ou, en dernier ressort, dispersent une réunion par la force<sup>220</sup>. Voir aussi, au paragraphe suivant, les explications relatives à la tactique du *kettling*.

160. **Les stratégies de contrôle des foules basées sur l'encerclement et l'isolement (une tactique connue au Royaume-Uni sous le nom de *kettling*) ne devraient être utilisées qu'à titre exceptionnel** : Ces stratégies tendent à se traduire par des mesures non sélectives, puisqu'elles ne distinguent pas entre les participants et les non-participants ou bien entre les participants pacifiques et les participants non pacifiques. S'il ne fait aucun doute que permettre à certains individus de franchir un cordon de police tout en refusant cette possibilité à d'autres peut exacerber les tensions, tout cordon absolument hermétique viole potentiellement les droits individuels à la liberté et à la liberté de mouvement<sup>221</sup>. Comme indiqué par le Joint Committee on Human Rights (une commission parlementaire britannique) : « le fait d'encercler un groupe et d'interdire à tous ses membres de quitter la zone ainsi circonscrite constituerait une réaction disproportionnée et illégale, dans la mesure où des circonstances individuelles requièrent des actions différentes. »<sup>222</sup>.

**Article 108, Loi relative au droit des personnes participant à des réunions en vertu du premier amendement et aux normes de la police, district de Columbia, États-Unis (2004)**

***Recours à des cordons de police***

*Aucune zone ou périmètre d'urgence ne sera établi à l'aide d'un cordon de police pour encercler ou quasiment encercler une manifestation, un rassemblement, un défilé, une marche, des piquets ou d'autres réunions analogues (ou parties de celles-ci) tenus dans le but de permettre à des gens d'exprimer leurs opinions politiques, sociales ou religieuses, à moins d'indices laissant à penser qu'une proportion importante des personnes se trouvant dans la zone ou le périmètre ont commis des actes illégaux (autre que la non-obtention d'une autorisation) et que la police a la capacité d'identifier les intéressés et a décidé de les arrêter ; à condition que le présent article ne soit pas interprété comme interdisant le recours par la police à un cordon pour encercler une manifestation afin d'assurer la sécurité des manifestants.*

161. **Des protocoles devraient être élaborés concernant l'appréhension, la fouille, la détention ou l'arrestation de participants** : Il est capital que les États élaborent des protocoles clairs et prospectifs concernant la manière légale d'appréhender, de fouiller ou d'arrêter des participants à une réunion.

220. Voir l'affaire *Solomou et autres c. Turquie* (2008) dans laquelle il s'agissait de savoir si les coups de feu tirés contre un manifestant pouvaient se justifier au nom de la répression « d'une émeute ou d'une insurrection » en vertu de l'article 2, para. 2, alinéa c, de la CEDH. En l'espèce, les Juges de Strasbourg ont attaché une importance considérable au fait que, même si des manifestants étaient armés de barres de fer, M. Solomou – pour sa part – n'était pas armé et se comportait de manière pacifique.

221. Pour plus de détails, voir plus haut la note de bas de page 135.

222. Joint Committee on Human Rights, *Demonstrating Respect for Rights: A Human Rights Approach to Policing Protest? Follow-up* (Londres : HMSO, HL Paper 141/ HC 522, 14 juillet 2009), paras. 28 et 29.

Ces protocoles devraient donner des consignes sur le moment où de telles mesures sont appropriées, les modalités de leur mise en œuvre et le traitement à réserver aux personnes arrêtées. Les rédacteurs des textes pertinents devraient tenir compte de la jurisprudence internationale relative aux droits à la vie privée et à la vie familiale, à la liberté et à la liberté de mouvement. Les arrestations de masse doivent être évitées, mais il existe des circonstances dans lesquelles l'arrestation de nombreux participants à une réunion est réputée nécessaire. Cependant, il convient de ne pas priver de leur liberté de nombreux participants pour la simple raison que les forces de l'ordre ne disposent pas de ressources suffisantes pour effectuer des arrestations individuelles : l'allocation de ressources adéquates relève en effet de l'obligation positive des États participants de protéger le droit de réunion (voir, plus haut, les paragraphes 31 à 34 et 104)<sup>223</sup>. La conservation des empreintes digitales, d'échantillons cellulaires et du profil génétique des personnes soupçonnées, mais non condamnées doit être strictement limitée par la loi<sup>224</sup>.

162. **Les conditions de détention doivent répondre à certaines normes minimales** : Lorsqu'elles placent un individu en détention, les autorités doivent veiller à ce que l'intéressé puisse bénéficier de soins de premier secours, des produits de première nécessité (eau et nourriture), de la possibilité de consulter son avocat et d'être séparé des adultes (s'il est mineur) et des hommes (s'il est de sexe féminin). Les détenus ne doivent pas être maltraités pendant leur détention<sup>225</sup>. Lorsque les locaux servant à la détention sont inadaptés au nombre d'individus, les personnes arrêtées doivent être libérées, à moins qu'un tel acte ne compromette la sûreté publique. Des procédures doivent être établies afin de limiter la durée de la détention au strict minimum.
163. **Facilitation des réunions pacifiques non conformes aux conditions préalables requises ou s'écartant substantiellement des caractéristiques indiquées dans la notification préalable** : Lorsque l'organisateur s'abstient

---

223. L'article 9 du PIDCP et l'article 5 de la CEDH protègent le droit à la liberté et à la sécurité. Par exemple, dans l'arrêt *Gillan et Quinton c. Royaume-Uni* (2010), para. 61 (dans lequel ils citent l'arrêt *Foka c. Turquie* de 2008 relatif à une requérante contrainte de laisser des gardes-frontières fouiller son sac), les Juges de Strasbourg ont relevé que « toute fouille effectuée par les autorités sur une personne constitue une ingérence dans la vie privée de l'intéressé » [traduction non officielle]. Dans cette affaire, la CrEDH n'a finalement pas tranché la question de savoir si l'article 5 avait été violé en raison de l'utilisation par la police des pouvoirs en matière d'arrestation et de fouille que lui confère l'article 44 de la Loi sur le terrorisme de 2000. L'affaire *Guenat c. Suisse* (1995) concernait une détention à des fins d'enquête (une procédure ne revêtant pas la gravité d'une arrestation). Les Juges de Strasbourg ont conclu à l'absence de violation de l'article 5 de la CEDH. Même si n'importe quelle restriction imposée à la liberté d'une personne ne s'analyse pas forcément en une *privation* de liberté au sens de l'article 5 de la CEDH, toute restriction doit être estimée strictement nécessaire et proportionnée au but poursuivi. Voir, par exemple, les paras. 92 et 93 de l'arrêt *Guzzardi c. Italie* (1980) : « Entre privation et restriction de liberté, il n'y a pourtant qu'une différence de degré ou d'intensité, non de nature ou d'essence. ». De plus, les *restrictions* à la liberté peuvent constituer une violation à la liberté de circuler telle qu'elle est protégée par l'article 12 du PIDCP et l'article 2 du Protocole n° 4 à la CEDH.

224. Voir l'arrêt *S. et Marper c. Royaume-Uni* (2008) dans lequel le caractère général et indifférencié du pouvoir de conservation de données de ce type a conduit les Juges de Strasbourg à conclure à une violation du droit à la vie privée et familiale.

225. *Mammadov (Jalaloglu) c. Azerbaïdjan* (2007).

ou refuse de se conformer aux conditions préalables requises pour la tenue d'une réunion (y compris sous l'angle d'un préavis valide et des restrictions nécessaires et proportionnées motivées par des raisons prévues par la loi), il peut faire l'objet de poursuites. La CrEDH a déclaré que : « toute décision visant à dissoudre une telle réunion uniquement en raison de l'absence de préavis, sans que les participants aient adopté une conduite illégale, s'analyse en une restriction disproportionnée à la liberté de réunion pacifique » [traduction non officielle]<sup>226</sup>. Ces événements peuvent inclure des manifestations éphémères [*flash mobs*] (voir, plus haut, la note de bas de page 39) dont la caractéristique essentielle tient à l'élément de surprise (lequel disparaîtrait en cas de préavis). Les autorités chargées de l'application des lois devraient, malgré tout, s'efforcer de permettre la tenue de ces réunions autant que faire se peut. À supposer qu'une petite réunion soit prévue le jour de l'événement et qu'elle se transforme en une grande réunion en raison d'un taux de participation inattendu, elle devrait être tolérée et considérée comme licite tant qu'elle reste pacifique. Comme indiqué à l'article 4 des *Dix règles fondamentales relatives aux droits humains à l'intention des responsables de l'application des lois d'Amnesty International*<sup>227</sup>, les personnels des services de maintien de l'ordre devraient « éviter de recourir à la force lorsqu'ils interviennent sur une réunion illégale, mais non violente ».

164. **Maintien de l'ordre dans le cadre d'une réunion pacifique s'étant transformé en réunion non pacifique :** Les réunions pacifiques peuvent perdre leur caractère pacifique et, par conséquent, l'avantage de la protection qui leur est accordée en vertu du droit relatif aux droits de l'homme (voir, plus haut les paragraphes 25 à 28). L'ordre de dispersion d'une telle réunion émanant des autorités peut donc s'analyser en une réaction proportionnée. Cependant, le recours à la violence par un faible nombre de participants à une réunion (y compris le recours à des mots d'ordre incitant à la violence) ne transforme pas automatiquement un événement par ailleurs pacifique en un événement non pacifique, de sorte que toute intervention devrait viser à s'occuper des individus concernés plutôt qu'à disperser l'ensemble des participants.
165. **Dispersion d'une réunion :** Tant que les réunions demeurent pacifiques, elles ne devraient pas être dispersées par les responsables des forces de l'ordre. En fait, l'ordre de dispersion d'une manifestation ne devrait être donné par les autorités qu'en dernier recours, conformément à des règles fixées à l'avance et inspirées des normes internationales. Ces règles ne devraient pas être fixées par la législation, mais énoncées dans le cadre de lignes directrices relatives à la mise en œuvre de la législation ; en effet la loi devrait exiger l'adoption de lignes directrices de ce type. Ces dernières devraient préciser les circonstances méritant un ordre de dispersion et l'autorité habilitée à ordonner une telle

---

226. *Bukta et autres c. Hongrie*, (2007), para. 36 ; *Éva Molnár c. Hongrie* (2008), para. 6, dans lequel le caractère général et indifférencié du pouvoir de conservation de données de ce type a conduit les Juges de Strasbourg à conclure à une violation du droit à la vie privée et familiale ; *Décision 75/2008, (V.29) AB* de la Cour constitutionnelle hongroise, telle qu'elle est précitée dans les notes de bas de page 45 et 194.

227. Index AI : POL 30/04/98. Le texte intégral de ces derniers principes (tel qu'il peut être consulté en ligne à l'adresse : <http://web.amnesty.org/library/index/engpol300041998>) contient d'autres consignes utiles visant leur mise en œuvre.

mesure (par exemple conférer ce pouvoir uniquement aux officiers de police d'un certain rang).

166. La dispersion ne devrait intervenir que si les forces de l'ordre ont pris toutes les mesures raisonnables pour faciliter et protéger les participants à la réunion (notamment en neutralisant les spectateurs hostiles proférant des menaces), et uniquement en cas de risque immédiat de violence<sup>228</sup>.

**Extrait de l'article 107 de la Loi relative au droit des personnes participant à des réunions en vertu du Premier amendement et aux normes de la police, district de Columbia, États-Unis (2004) :**

*(d) La [police] ne donnera pas l'ordre général de disperser les participants à une réunion sauf si :*

*(1) un nombre ou une proportion important(e) de participants à la réunion ne respecte pas l'heure, le lieu et la manière imposés par les restrictions et soit les mesures prescrites plus haut par le paragraphe (b) de la présente section n'ont pas permis d'imposer le respect desdites restrictions, soit il paraît peu probable qu'elles permettent de parvenir à ce résultat ;*

*(2) un nombre ou une proportion important(e) de participants à la réunion provoque ou s'apprête à provoquer des désordres illégaux ou à commettre des violences contre des personnes ou des biens ; ou*

*(3) l'état d'urgence a été déclaré par le maire pour des raisons n'étant pas uniquement liées à la tenue d'une réunion en vertu du Premier amendement et le chef de la police détermine que des craintes en matière de sûreté publique ont motivé la déclaration exigeant la [...] dispersion de la réunion.*

*(e)(1) Si et quand la [police] détermine qu'une [...] réunion ou une partie de réunion doit être dispersée, elle donne au moins une fois l'ordre – clairement audible et compréhensible – de dispersion à l'aide d'un système ou d'un matériel d'amplification et accorde aux participants un délai raisonnable et suffisant pour se disperser tout en mettant un itinéraire de dispersion à leur disposition.*

*(2) Sauf en cas de danger imminent pour l'intégrité physique des personnes ou d'endommagement considérable de biens, le service de la police métropolitaine*

228. À cet égard, si les juges de Strasbourg ont estimé – dans *Rai et Evans c. Royaume-Uni* (2009, décision sur la recevabilité) – « que la police avait mis fin à la manifestation de manière raisonnable et calme », ils ont en revanche estimé – aux paras. 37 et 38 de leur arrêt *Samüt Karabulut c. Turquie* (2009) – que « la dispersion avait été très rapide » et qu'ils n'étaient « pas convaincus que le requérant avait disposé d'un temps suffisant – en compagnie des autres manifestants – pour exprimer ses opinions » [traduction non officielle] (citant *Oya Ataman*, 2006, paras. 41 et 42 ; *Balçık et autres c. Turquie*, 2007, para. 51 et *Éva Molnár c. Hongrie*, 2008, paras. 42 et 43). Voir également le paragraphe 73 de l'arrêt *Kandzhov c. Bulgarie* (2008) dans lequel la CrEDH a conclu à une violation de l'article 10 de la Convention en ces termes : « Les actes commis par le requérant le 10 juillet 2000 étaient entièrement pacifiques, ne gênaient aucunement les déplacements des passants et auraient pu difficilement inciter des tiers à la violence [...] Cependant, les autorités à Pleven ont choisi de réagir vigoureusement sur le champ afin de réduire le requérant au silence et de mettre le ministre de la Justice à l'abri de toute expression publique d'une critique. ».

*(MPD) donne plusieurs fois l'ordre de dispersion de la manifestation et, si nécessaire, depuis différents endroits. L'ordre informe les personnes de l'itinéraire ou des itinéraires qu'elles peuvent emprunter pour se disperser et les avertit que tout refus de leur part les rendra passibles d'une arrestation.*

*(3) Chaque fois que cela est possible, le MPD réalise un enregistrement audio ou vidéo de l'annonce de l'ordre de dispersion.*

167. Les autorités devraient donc s'abstenir de donner un ordre de dispersion de réunion lorsque seul un faible nombre de participants agit de manière violente. Dans ce cas, il conviendrait de prendre des mesures visant uniquement les individus concernés. De même, à supposer que des agents provocateurs infiltrent une réunion par ailleurs pacifique, les autorités devraient prendre des mesures appropriées pour extraire les intéressés plutôt que dissoudre la réunion ou la déclarer illégale (voir également, plus haut, les paragraphes 131 et 163 concernant la facilitation des réunions pacifiques même lorsque l'organisateur n'a pas respecté les conditions préalables requises telles qu'elles sont prévues par la loi).
168. Si la dispersion est réputée nécessaire, l'organisateur de la réunion et les participants doivent être clairement informés oralement avant la moindre intervention des forces de l'ordre. Les participants devraient également bénéficier d'un délai raisonnable pour se disperser volontairement. Ce n'est que si les participants s'abstiennent de se disperser que les responsables des forces de l'ordre pourront intervenir plus avant. Les tierces parties (comme les observateurs, les journalistes et photographes) peuvent également se voir demander de se disperser, mais ne sauraient être empêchées d'observer et de filmer/photographier l'opération de maintien de l'ordre (pour plus de détails, voir plus bas le chapitre 8 *Surveillance de la liberté de réunion pacifique* et plus particulièrement la section *Recours à la force* aux paragraphes 171 à 178).
169. **Les photographies et les enregistrements vidéo (pris soit par les membres des forces de l'ordre soit par les participants) ne devraient pas faire l'objet de restrictions, même si la rétention de données peut constituer une violation du droit à la vie privée :** pendant les réunions publiques, la police est en droit de photographier ou de filmer les participants. Cependant, si la surveillance d'individus réunis dans un lieu public aux fins d'identification ne constitue pas nécessairement une ingérence dans le droit des intéressés à la vie privée<sup>229</sup>, l'enregistrement de ces données et le traitement systématique ou le caractère

229. L'existence d'une attente raisonnable en matière de protection de la vie privée est un facteur important, même si celui-ci n'est pas toujours décisif pour répondre à la question de savoir si le droit à la vie privée et familiale – tel qu'il est protégé par l'article 8 de la CEDH – est réellement affecté. Voir *P.G et J.H. c. Royaume-Uni* (2001), para. 57. La vie privée d'une personne peut être affectée dans des endroits autres que son domicile ou des locaux privés. Voir, par exemple, l'arrêt *Herbecq et autre c. Belgique* (1998). Dans l'affaire *Friedl c. Autriche* (1995), la police avait photographié un participant à une manifestation publique tenue sur la voie publique, confirmé son identité et conservé des détails le concernant. Cependant, elle avait attendu pour ce faire de demander aux manifestants de se disperser, de sorte que la Commission européenne des droits de l'homme a estimé que cet acte ne s'analysait pas en une violation de l'article 8.

permanent des documents conservés peuvent donner lieu à des violations de la vie privée<sup>230</sup>. De plus, le fait de photographier ou de filmer des réunions dans le but de collecter des renseignements peut décourager les individus d'exercer leur liberté et, par conséquent, ne devrait pas constituer une procédure systématique. Il ne faut pas empêcher les participants et les tiers de photographier ou de filmer l'opération de police et toute demande de remise des films ou des images enregistrés numériquement aux policiers devrait d'abord être approuvée par une instance judiciaire<sup>231</sup>. Les services de maintien de l'ordre devraient élaborer et publier une politique visant leurs pratiques en matière de films et de photographies tournés/prises lors de réunions publiques<sup>232</sup>.

170. **Les comptes rendus de mission par les responsables des forces de l'ordre (notamment après des événements singuliers) devraient être systématiques :** Cette procédure pourrait utilement viser un certain nombre de points dont la protection des droits de l'homme, la santé et la sécurité, la sécurité des médias, des considérations tenant à l'impact sur la société, la planification opérationnelle et l'évaluation des risques, les communications, les questions tenant à la chaîne de commandement et au processus décisionnel, la tactique, les ressources et le matériel, ainsi que les futurs besoins en matière de formation. Les organisateurs de l'événement devraient être invités à participer aux sessions de compte rendu par les responsables des forces de l'ordre à l'issue de la réunion.

## Recours à la force

---

171. Le recours inapproprié, excessif ou illégal à la force par la police peut violer les libertés fondamentales et les droits protégés, affecter les relations entre la société et la police et provoquer des tensions et des troubles. Le recours à la violence devrait donc être réglementé par le droit interne<sup>233</sup>. Les dispositions

---

230. Voir, par exemple, l'arrêt *Leander c. Suède* (1987), para. 48, et l'arrêt *Rotaru c. Roumanie* [GC] (2000), paras. 43 et 44. Dans l'arrêt *Amann c. Suisse* [GC] (2000), paras. 65 à 67, la compilation des données collectées par les services de sécurité a été assimilée à une ingérence dans la vie privée des requérants alors même qu'aucune méthode de surveillance par infiltration n'avait été utilisée. Voir également l'arrêt *Perry c. Royaume-Uni* (2003), para. 38, et l'arrêt rendu par un tribunal britannique dans l'affaire *Wood c. MPC* [2009] EWCA Civ 414. Voir en outre les décisions rendues par la Commission européenne des droits de l'homme dans les affaires *X c. Royaume-Uni* (1973, recevabilité) et *Friedl c. Autriche* (1995) concernant l'utilisation de photographies.

231. La confiscation et l'effacement de documents vidéo sont contestés dans une affaire pendante : *Matasaru c. Moldova* (requête n° 44743/08, déposée le 22 août 2008).

232. Voir, par exemple, la décision rendue par un tribunal britannique dans l'affaire *Wood v. MPC* [2009] EWCA Civ 414.

233. Le paragraphe 13 de la Résolution 690 relative à la *Déclaration sur la police* adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en 1979 prévoit qu'« [i]l faut donner aux fonctionnaires de police des instructions claires et précises sur la manière et les circonstances dans lesquelles ils doivent faire usage de leurs armes ». De même, en vertu du paragraphe 1 des *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*, les pouvoirs publics et les autorités de police adopteront et appliqueront des réglementations sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu contre les personnes par ces responsables. La CrEDH, pour sa part, a noté que : « [c]omme le montre le texte de l'article 2 lui-même, le recours des policiers à la force meurtrière peut être justifié dans certaines circonstances. Toutefois, l'article 2 ne donne pas carte blanche. Le non-encadrement

pertinentes devraient énoncer les circonstances justifiant un tel recours (y compris la nécessité de lancer des avertissements adéquats avant de procéder), ainsi que le niveau de force acceptable selon les diverses menaces envisageables.

172. Les gouvernements devraient élaborer une série de moyens de réponse permettant un recours différencié et proportionné à la force. Ces actions devraient inclure la mise au point d'armes incapacitantes non létales pouvant être utilisées dans des situations appropriées. De plus, les membres des forces de l'ordre devraient recevoir un matériel d'autodéfense composé notamment d'un bouclier, d'un casque, de vêtements ignifuges, d'un gilet pare-balles et de véhicules de transport blindés, de manière à réduire la nécessité de recourir à des armes quelles qu'elles soient<sup>234</sup>. Cette remarque fait de nouveau ressortir l'obligation pour l'État de fournir à la police des ressources adéquates au titre de son obligation positive de protéger la liberté de réunion pacifique.
173. Les normes internationales contiennent des consignes détaillées concernant les modalités du recours à la force dans le contexte de la dispersion des assemblées illégales, qu'elles soient violentes ou pas. Les Principes de base des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois prévoient que « [l]es responsables de l'application des lois doivent s'efforcer de disperser les rassemblements illégaux, mais *non violents* sans recourir à la force et, lorsque cela n'est pas possible, limiter l'emploi de la force au minimum nécessaire. »<sup>235</sup>. Les Principes des Nations unies précisent également que « [l]es responsables de l'application des lois ne peuvent utiliser des armes à feu pour disperser les rassemblements violents que s'il n'est pas possible d'avoir recours à des moyens moins dangereux, et seulement dans les limites du minimum nécessaire [...] »<sup>236</sup>.
174. Le droit à la vie (article 6 du PIDCP, article 2 de la CEDH) couvre non seulement les homicides intentionnels, mais également les cas où le recours à la force entraîne la perte de vies humaines. Sa protection suppose « un critère de

---

par des règles et l'abandon à l'arbitraire de l'action des agents de l'État sont incompatibles avec un respect effectif des droits de l'homme. Cela signifie que les opérations de police, en plus d'être autorisées par le droit national, doivent être suffisamment délimitées par ce droit, dans le cadre d'un système de garanties adéquates et effectives contre l'arbitraire et l'abus de la force. » [voir l'arrêt *Giuliani et Gaggio c. Italie* (2009), paras 204 et 205].

234. Voir l'arrêt *Simsek c. Turquie* (2005), para. 91. Dans l'affaire *Güleç c. Turquie* (1998), la CrEDH a reconnu que la manifestation n'avait pas été pacifique (comme le démontrait les dommages subis par des biens et les blessures infligées à des gendarmes). Cependant, la CrEDH a déclaré que « [l]es gendarmes employèrent une arme très puissante car ils ne disposaient apparemment ni de matraques et boucliers ni de canons à eau, balles en caoutchouc ou gaz lacrymogènes. Cette carence est d'autant plus incompréhensible et inacceptable que le département de Şirnak se trouve, comme le souligne le Gouvernement, dans une région soumise à l'état d'urgence, où, à l'époque des faits, on pouvait s'attendre à des troubles ».

235. Principe 13, 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 (adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants tenu à la Havane (Cuba) du 27 août au 7 septembre 1990).

236. *Idem*, Principe 14.

nécessité plus strict et impérieux » – « l'usage de la force doit être strictement proportionné aux circonstances [dans le but d'atteindre les buts légitimes invoqués] »<sup>237</sup>. Lorsqu'elle évalue les modalités d'un recours à la force par les responsables des forces de l'ordre, la CrEDH applique en matière de preuve la norme « au-delà de tout doute raisonnable »<sup>238</sup>. Il appartient au gouvernement défendeur « de prouver avec des arguments convaincants que le recours à la force n'était pas excessif »<sup>239</sup> et « la preuve peut résulter de la coexistence d'indices suffisamment forts, clairs et concordants ou de présomptions factuelles analogues et non réfutées » [traduction non officielle]<sup>240</sup>. La question de savoir ce qui peut être considéré comme une action ou une réaction raisonnable exige une évaluation objective et en temps réel de l'ensemble des circonstances<sup>241</sup>.

175. Le *Guide sur la police démocratique de l'OSCE* (2<sup>e</sup> édition, 2008) a été publié comme un ouvrage de référence concernant les bonnes pratiques en matière de maintien de l'ordre et d'application des normes adoptées au niveau international. L'extrait suivant du guide reproduit les principes visant plus spécialement le recours à la force dans le contexte de l'exercice de la liberté de réunion pacifique.

---

237. Voir, par exemple, l'arrêt *Giuliani et Gaggio c. Italie* (2009), paras. 204 et 205 citant *McCann et autres c. Royaume-Uni*, paras. 148 et 149.

238. Voir l'arrêt *Irlande c. Royaume-Uni* (1978), para. 161.

239. Voir l'arrêt *Balçık et autres c. Turquie* (2007), para. 28. Dans cette affaire, les Juges de Strasbourg ont conclu à une violation de l'article 3 concernant deux requérants, ainsi qu'à une violation de l'article 11. Ils ont estimé que le gouvernement « n'avait pas trouvé de manière convaincante ou crédible des arguments pouvant constituer la base d'une explication ou d'une justification du degré de force utilisé » [traduction non officielle] (concernant une manifestation non notifiée de 46 personnes qui avaient refusé d'obéir à l'ordre de dispersion lancé par la police et qui, au bout d'une demi-heure, avaient été dispersées à coups de matraques et de gaz lacrymogènes).

240. Voir l'affaire *Saya et autres c. Turquie* (2008) dans laquelle la CrEDH a conclu à une violation de l'article 3 de la CEDH (à la fois sous l'angle matériel et procédural, mais uniquement concernant une partie des requérants). En l'espèce, le Gouvernement « n'avait pas trouvé de manière convaincante ou crédible des arguments pouvant constituer la base d'une explication ou d'une justification du degré de force utilisé contre les requérants dont les blessures étaient corroborées par des rapports médicaux » [traduction non officielle]. Voir également l'affaire *Ekşi et Ocak c. Turquie* (2010) dans laquelle les requérants et environ 50 autres personnes avaient participé à une cérémonie de commémoration marquant les événements du « 1<sup>er</sup> mai sanglant » (1<sup>er</sup> mai 1977) au cours desquels 34 personnes avaient trouvé la mort dans le square Taksim à Istanbul. Les juges de Strasbourg ont conclu à une violation de l'article 3 (concernant le traitement des intéressés et l'enquête ouverte ensuite par la police) et de l'article 11 (dans la mesure où les requérants avaient été maltraités par des policiers pendant la dispersion par la force de leur manifestation).

241. À cet égard, la CrEDH a estimé que « le recours à la force par des agents de l'État pour atteindre l'un des objectifs énoncés au paragraphe 2 de l'article 2 (art. 2-2) de la Convention peut se justifier [...] lorsqu'il se fonde sur une conviction honnête considérée, pour de bonnes raisons, comme valable à l'époque des événements mais qui se révèle ensuite erronée. Affirmer le contraire imposerait à l'État et à ses agents chargés de l'application des lois une charge irréaliste qui risquerait de s'exercer aux dépens de leur vie et de celle d'autrui. ». Voir, par exemple, l'arrêt *Giuliani et Gaggio c. Italie* (2009), paras. 204 et 205, citant *McCann et autres c. Royaume-Uni*, paras. 148 et 149.

**Extrait du Guide sur la police démocratique de l'OSCE (2008) : Recours à la force paras. 9 et 65 à 74 (références omises)**

9. [...] [Le] maintien d'une police démocratique exige que ce service se tienne à la fois hors de la politique et protège les activités et les processus politiques démocratiques (telles que la liberté de parole, les réunions publiques et les manifestations). Dans le cas contraire, la démocratie serait menacée

[...]

65. Le maintien de l'ordre dans une société démocratique inclut la protection de l'exercice des activités démocratiques. Par conséquent, la police doit respecter et protéger les droits à la liberté de parole, d'expression, d'association et de mouvement, ainsi que le droit de ne pas être arrêté, détenu ou exilé arbitrairement et le droit à l'application impartiale de la loi. « Les responsables des forces de l'ordre doivent s'efforcer de disperser les rassemblements illégaux, mais non violents sans recourir à la force et, lorsque cela n'est pas possible, limiter l'emploi de la force au minimum nécessaire » [...]

66. Dans le cadre de la dispersion d'une réunion violente, il ne peut être fait usage d'armes à feu que lorsque les moyens moins dangereux se sont avérés inefficaces et en présence d'une menace imminente de mort ou de blessure grave. « Tirer de manière non sélective contre une foule violente n'est jamais une méthode légitime ou acceptable de dispersion. » [...]

67. La police doit privilégier le respect et la protection de la vie. Ce principe est particulièrement pertinent dans le cadre du recours à la force.

68. Alors que le recours à la force est souvent indispensable au maintien de l'ordre – dans la mesure où il permet de prévenir le crime ou bien d'effectuer (ou de contribuer à) l'arrestation légale de contrevenants ou de suspects –, les policiers doivent adhérer au principe selon lequel le recours à la force doit être considéré comme une mesure exceptionnelle qui ne saurait être appliquée arbitrairement, mais qui doit être proportionnée à la menace, réduire les risques de dommages et de blessures au minimum et utilisée uniquement dans la mesure où il apparaît indispensable pour atteindre un objectif légitime.

69. Les responsables des forces de l'ordre ne peuvent pas utiliser des armes à feu ou une force meurtrière contre les personnes, si ce n'est dans les cas suivants : agir dans le cadre « de la légitime défense ou de la défense de tiers contre une menace imminente de mort ou de blessures graves, ou pour prévenir une infraction particulièrement grave mettant sérieusement en danger des vies humaines, ou pour procéder à l'arrestation d'une personne présentant un tel risque et résistant à leur autorité, ou l'empêcher de s'échapper, et seulement lorsque des mesures moins extrêmes sont insuffisantes pour atteindre ces objectifs. Quoi qu'il en soit, ils ne recourront intentionnellement à l'usage meurtrier d'armes à feu que si cela est absolument inévitable pour protéger des vies humaines. »

70. Lorsqu'ils sont contraints de faire usage d'armes à feu, « les responsables des forces de l'ordre doivent se faire connaître en tant que tels et faire clairement part de leur intention d'utiliser des armes à feu, en laissant un délai suffisant pour que

*l'avertissement puisse être suivi d'effet, à moins qu'une telle façon de procéder ne compromette indûment la sécurité des responsables de l'application des lois, qu'elle ne présente un danger de mort ou d'accident grave pour d'autres personnes ou qu'elle ne soit manifestement inappropriée ou inutile vu les circonstances de l'incident. ».*

*71. Les responsables des forces de l'ordre doivent veiller à ce qu'une assistance et des soins médicaux soient dispensés à toute personne blessée ou affectée dès que possible et que les membres de la famille ou les amis proches de l'intéressé soient notifiés le plus rapidement possible.*

*[...]*

*73. Chaque fois qu'une arme à feu est utilisée, un rapport doit être rédigé sans délai à l'intention des autorités compétentes (voir également le paragraphe 89).*

*74. Le recours disproportionné à la force doit être considéré comme une infraction pénale. Les cas de recours à la force doivent donc faire l'objet d'une enquête pour déterminer s'ils se sont déroulés dans le strict respect des lignes directrices [...]*

176. Les principes suivants devraient régir tout recours à la force par la police lors d'une réunion publique :

- ▶ en cas d'utilisation d'un spray au poivre ou d'autres produits chimiques irritants, des procédures de décontamination doivent être prévues<sup>242</sup> ;
- ▶ le recours à des projectiles à énergie atténuée (AEP [*Attenuated energy projectiles*]), à des munitions-bâton ou à des balles en plastique/caoutchouc, à des canons à eau et à d'autres méthodes violentes de contrôle des foules doit être strictement réglementé<sup>243</sup> ;
- ▶ la force ne doit être en aucune circonstance employée contre des manifestants pacifiques incapables de quitter les lieux ; et

242. Dans l'affaire *Oya Ataman c. Turquie* (2006), la CrEDH a estimé que l'article 3 n'avait pas été violé, mais conclu à une violation de l'article 11. L'affaire concernait une réunion non notifiée (à laquelle avaient participé 40 à 50 personnes) en vue de protester contre la création de prisons de type F. Le groupe avait refusé de se disperser à la demande de la police et cette dernière avait utilisé des sprays au poivre. Les juges de Strasbourg ont noté que ni le gaz lacrymogène, ni le spray au poivre ne sont considérés comme des armes chimiques par la CWC [Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction] (1993). Ils ont ajouté que l'utilisation du « spray au poivre » dans des États membres du Conseil de l'Europe « peut causer des désagréments, tels que problèmes respiratoires, nausées, vomissements, irritation des voies respiratoires, irritation des voies lacrymales et des yeux, etc etc. »

243. À titre d'exemple de réglementation, on peut citer le manuel publié par la police d'Irlande du Nord intitulé, *Service Guidance in relation to the Issue, Deployment and Use of Attenuating Energy Projectiles (Impact Rounds) in Situations of Serious Public Disorder*, tel qu'il peut être consulté en ligne à l'adresse : <http://www.serve.com/pfc/policing/plastic/aep06.pdf>. Ledit manuel déclare que « les AEP ne sont pas conçus pour être utilisés en tant que matériel de contrôle des foules, mais comme un moyen moins meurtrier dans des situations où les policiers sont confrontés à des agresseurs individuels que ceux-ci agissent seuls ou en tant qu'éléments d'un groupe » (para. 2.4.a). Voir également les consignes publiées par l'Association des officiers de police de haut rang (ACPO) dans un ouvrage intitulé *Attenuating Energy Projectile (AEP) Guidance* (modifié pour la dernière fois le 16 mai 2005), tel qu'il peut être consulté en ligne à l'adresse : <http://www.serve.com/pfc/policing/plastic/aep.pdf>

- ▶ le recours à la force devrait déclencher une procédure automatique et rapide de contrôle, une fois l'événement terminé. Il est de bonne pratique pour les responsables des forces de l'ordre de consigner par écrit tous les cas de recours à la force (y compris l'utilisation d'armes à feu)<sup>244</sup>. De plus, lorsque des blessures ou des morts résultent du recours à la force par des services de maintien de l'ordre, une enquête indépendante, ouverte, rapide et efficace doit être menée (pour plus de détails, voir plus bas la section « Responsabilité et reddition de compte » aux paragraphes 179 à 184).
177. Il est crucial que les gouvernements et les services de maintien de l'ordre gardent constamment à l'esprit les questions éthiques liées à l'usage de la force, des armes à feu et des technologies émergentes<sup>245</sup>. Les normes relatives à l'usage des armes à feu sont également applicables à l'utilisation d'autres techniques potentiellement nocives de gestion des foules comme les matraques, les chevaux, le gaz lacrymogène ou d'autres agents chimiques, ainsi que les canons à eau.

**Article 15(2), Loi XXXIV sur la police, Hongrie (1994) :**

*Parmi plusieurs options possibles et adéquates de mesures policières ou de moyens de coercition, c'est celle qui est efficace et provoque le moins de restrictions, de blessures ou de dommages à la personne affectée qui doit être choisie.*

**Extrait des : Principes visant à promouvoir l'intégrité de la police publiés par le ministère de la Justice des États-Unis<sup>246</sup>**

*Le maintien de l'ordre exige parfois qu'un policier maîtrise un individu violent, agressif ou opposant une résistance, de manière à procéder à une arrestation ou à protéger un ou plusieurs autres policiers ou membres du public d'un risque imminent d'atteinte à l'intégrité physique. Les policiers ne devraient utiliser que le niveau de force raisonnablement nécessaire pour contrôler un incident tout en protégeant la vie de leurs collègues et de tiers. [...] Lorsque le recours à la force est raisonnable et nécessaire, les policiers doivent, dans toute la mesure du possible, utiliser une série ascendante d'options et ne pas recourir à des moyens violents, à moins qu'il ne soit établi qu'un niveau de force inférieur ne serait pas ou n'a pas été adéquat. Les niveaux de force généralement employés – dans l'ordre séquentiel indiqué ci-dessous – sont : des ordres verbaux, l'utilisation des mains, l'utilisation d'agents chimiques, l'utilisation de matraques ou autres armes à impact, l'utilisation de chiens, l'utilisation de projectiles sans effet mortel et l'utilisation d'une force létale.*

244. Pour garantir le caractère complet des rapports faisant état de l'utilisation d'une force non mortelle, les organes compétents devraient définir le terme « force » de manière large. Pour plus de détails, voir notamment, *Principles for Promoting Police Integrity*, United States Department of Justice (2001), tel que ce document peut être consulté en ligne à l'adresse : <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojp/186189.pdf> (voir plus spécialement, aux pages 5 et 6, le paragraphe 7 intitulé « Use of Force Reporting. »).

245. 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, para. 1 ; voir également, par exemple, *Simsek et autres c. Turquie* (2005), para. 91.

246. United States Department of Justice, *Principles for Promoting Police Integrity*, paras.1 et 4.

178. Les politiques et les programmes de formation en matière de maintien de l'ordre devraient être constamment révisés de manière à reprendre les enseignements tirés d'incidents réels et des cours de recyclage devraient être dispensés aux policiers. Ces normes devraient être diffusées aussi largement que possible et le contrôle de leur mise en œuvre confié à un organe indépendant doté de pouvoirs en matière d'enquête – notamment celui d'exiger la production de preuves et la comparution de témoins – tenu de publier des rapports périodiques.

## **Responsabilité et reddition de comptes**

---

179. Les membres des forces de l'ordre et les autorités chargées de l'application des lois devraient être tenus responsables de tout manquement à leurs obligations positives de protection et de facilitation de l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique. De plus, cette responsabilité devrait s'étendre aux organismes privés ou aux individus agissant au nom de l'État : la CrEDH a ainsi déclaré que : « l'assentiment des autorités d'un État contractant ou leur connivence concernant les actes de particuliers violant les droits conventionnels de tiers dans sa juridiction peut engager la responsabilité dudit État au titre de la Convention » [traduction non officielle]<sup>247</sup>.
180. Le respect par les membres des forces de l'ordre des normes internationales de protection des droits de l'homme devrait être étroitement contrôlé<sup>248</sup>. Il est de bonne pratique d'établir un mécanisme de supervision indépendant chargé de contrôler les opérations de police massives (ou celles qui sont controversées) visant des réunions publiques et de publier ses conclusions. En Irlande du Nord, par exemple, les spécialistes des droits de l'homme siégeant dans l'organe chargé de superviser la police (le Policing Board) surveillent systématiquement tous les éléments des opérations de police liés à des réunions

---

247. *Solomou et autres c. Turquie* (2008), para. 46.

248. Dans plusieurs pays (dont la Hongrie, la Moldova, le Royaume-Uni et la Suède), des enquêtes importantes ont été ouvertes à la suite de l'utilisation abusive par la police de ses pouvoirs pendant des manifestations publiques. Les recommandations énoncées par les enquêteurs soulignent notamment l'importance d'une définition précise et restrictive des pouvoirs et d'une formation rigoureuse des personnels chargés de l'application des lois.

Voir, *Report of the Special Commission of Experts on the Demonstrations, Street Riots and Police Measures in September-October 2006: Summary of Conclusions and Recommendations* (Budapest : février 2007), tel que ce document peut être consulté en ligne à l'adresse : [http://www.gonczolbizottsag.gov.hu/jelentes/gonczolbizottsag\\_jelentes\\_eng.pdf](http://www.gonczolbizottsag.gov.hu/jelentes/gonczolbizottsag_jelentes_eng.pdf) ; Joint Committee on Human Rights, *Demonstrating Respect for Rights: A Human Rights Approach to Policing Protest (Volume 1)* (HL Paper 47-I ; HC 320-I, 23 March 2009) et *Follow-up Report* (Londres : HMSO, HL Paper 141/ HC 522, 14 juillet 2009) ; Her Majesty's Chief Inspector of the Constabulary (HMIC), *Adapting to Protest: Nurturing the British Model of Policing* (novembre 2009). En Moldova, à la suite des violences enregistrées dans le cadre de manifestations liées aux élections les 6 et 7 avril 2009, une commission parlementaire a été établie en vue d'enquêter sur les causes et les effets de ces événements. Elle était composée de députés et de représentants de la société civile. Dans son rapport complet, elle analyse la réaction de la police pendant et après les manifestations et formule un certain nombre de recommandations visant à améliorer les pratiques policières en Moldova.

controversées<sup>249</sup>. Un mécanisme de plainte à la police devrait être établi lorsqu'il n'y en a pas encore et l'autorité compétente devrait disposer d'une série de moyens d'action. Dans certains cas, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)<sup>250</sup> peut aussi jouer un rôle de surveillance.

181. Lorsqu'une plainte est déposée concernant la conduite de policiers ou bien lorsqu'une personne est gravement blessée ou perd la vie à la suite d'une action policière, une « enquête officielle effective » doit être conduite<sup>251</sup>. Le but essentiel d'une enquête devrait être d'assurer la mise en œuvre effective de la législation nationale protégeant le droit à la vie et à l'intégrité physique et, dans les cas impliquant des agents des organes de l'État, d'assurer que les intéressés rendent compte des morts ou des blessures relevant du cadre de leur responsabilité. La forme particulière de l'enquête nécessaire pour parvenir à ces fins peut varier selon les circonstances<sup>252</sup>.
182. Si l'usage de la force n'est pas autorisé par la loi ou si la force utilisée est supérieure à celle nécessaire compte tenu des circonstances, les responsables de l'application des lois devraient voir leur responsabilité civile et/ou pénale

---

249. Pour plus de détails, voir : [http://www.nipolicingboard.org.uk/index/publications/human-rights-publications/content-previous\\_hr\\_publications.htm](http://www.nipolicingboard.org.uk/index/publications/human-rights-publications/content-previous_hr_publications.htm)

250. Voir, par exemple, le rapport publié par le CPT sur sa visite effectuée en Italie en 2004, tel qu'il a été publié le 17 avril 2006, au sujet des événements s'étant déroulés à Naples (17 mars 2001) et à Gênes (du 20 au 22 juillet 2001) et des suites réservées aux allégations de mauvais traitements formulées à l'encontre des forces de l'ordre. Le CPT a déclaré souhaiter « recevoir des informations détaillées sur les mesures prises par les autorités italiennes visant à éviter le renouvellement d'épisodes similaires dans le futur (par exemple, au niveau de la gestion des opérations de maintien de l'ordre d'envergure, au niveau de la formation du personnel d'encadrement et d'exécution, et au niveau des systèmes de contrôle et d'inspection). ».

251. Voir *McCann et autres c. Royaume-Uni* (1995), para. 161 ; *Kaya c. Turquie* (1998), para. 105 ; *Kelly et autres c. Royaume-Uni* (2001), para. 94 ; *Shanaghan c. Royaume-Uni* (2001), para. 88 ; *Jordan c. Royaume-Uni* (2001), para. 105 ; *McKerr c. Royaume-Uni* (2001), para. 111 ; *McShane c. Royaume-Uni* (2002), para. 94. Voir également *Güleç c. Turquie* (1998), une affaire dans laquelle le fils du requérant avait été tué par les forces de sécurité qui avaient ouvert le feu sur des manifestants non armés (pendant une manifestation spontanée non autorisée) pour les disperser. La CrEDH a conclu à une violation de l'article 2 pour deux raisons : (a) le recours à la force avait été disproportionné et non « absolument nécessaire » et (b) aucune enquête minutieuse n'avait été ouverte concernant les circonstances de l'incident. Les Juges de Strasbourg ont estimé que : « ni la fréquence de violents conflits armés ni le grand nombre de victimes n'a d'incidence sur l'obligation, découlant de l'article 2, d'effectuer une enquête efficace et indépendante sur les décès survenus lors d'affrontements avec les forces de l'ordre ou, comme en l'espèce, au cours d'une manifestation, aussi illégale fût-elle. » (para. 81). Dans l'affaire *Saya et autres c. Turquie* (2008), la marche d'un syndicat des travailleurs de la santé (laquelle avait été autorisée) avait été arrêtée par la police le 1<sup>er</sup> mai et dispersée par la force. Les requérants avaient été placés en garde à vue et relâchés le même jour. Mais les Juges de Strasbourg ont estimé que l'obligation de mener une enquête effective et indépendante sur les allégations de mauvais traitements n'avait pas été respectée ; ceci parce qu'en l'occurrence, les « conseils administratifs » n'étaient pas des organes indépendants puisqu'ils étaient présidés par des gouverneurs et composés de représentants locaux de l'exécutif, ainsi que d'officiers appartenant aux mêmes forces de sécurité que celles dont les agissements étaient dénoncés.

252. *Kelly et autres c. Royaume-Uni* (2001), para. 94 ; *Shanaghan c. Royaume-Uni* (2001), para. 88 ; *Jordan c. Royaume-Uni* (2001), paras. 107 et 115 ; *McShane c. Royaume-Uni* (2002), para. 94.

engagée et faire également l'objet d'actions disciplinaires<sup>253</sup>. Le personnel concerné devrait également être tenu responsable pour ne pas être intervenu lorsqu'une telle action aurait empêché d'autres policiers de recourir à une force excessive.

183. Lorsqu'un requérant dénonce une violation de son droit à la vie, il est seulement tenu de prouver que les autorités n'ont pas fait tout ce qu'on pouvait raisonnablement attendre d'elles, compte tenu des circonstances, pour éviter le risque<sup>254</sup>. Lorsque des allégations dénoncent des responsables de l'application des lois sous l'angle de traitements inhumains ou dégradants ou de tortures, la CrEDH procède à « une vérification particulièrement minutieuse, même si certaines procédures et enquêtes ont déjà été diligentées au niveau national. »<sup>255</sup>.
184. Le droit pénal national devrait définir des notions spécifiques, telles que la défense légitime, en énonçant également des critères essentiels tels que le caractère raisonnable, le risque réel ou imminent d'une agression et l'absence de toute autre réaction vigoureuse disponible.

**Paragraphe 21.2 du Document de la Réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE**

*Les États participants (à la CSCE) sont invités à « [faire] en sorte que les opérations de maintien de l'ordre soient soumises à un contrôle judiciaire, que les responsables du maintien de l'ordre aient à rendre compte de leurs actes et que les victimes d'actes commis en violation des engagements énoncés plus haut aient la possibilité de demander réparation en vertu du droit interne. ».*

**Paragraphe 7 des 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 :**

*« Les gouvernements feront 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. »<sup>256</sup>.*

**Extrait du rapport de la Commission spéciale d'experts sur les manifestations, les émeutes urbaines et les actions de police survenues en septembre-octobre 2006 à Budapest, Hongrie (février 2007, page 11).**

*La Commission recommande au gouvernement de rédiger un projet de loi prévoyant la possibilité d'un recours judiciaire en cas d'action illégale de contrôle d'émeutes ou lorsque des policiers agissant individuellement ou en groupe ne tiennent pas compte de l'exigence de proportionnalité.*

253. Il convient de noter que, par exemple, neuf ans après la réunion du G8 tenue à Gênes en 2001, la Cour d'appel italienne a jugé un certain nombre d'officiers de police de haut rang coupables de violation des droits de l'homme de manifestants.

254. *Osman c. Royaume-Uni* (1998), para. 116.

255. *Muradova c. Azerbaïdjan* (2009), para. 99.

256. Voir également l'arrêt *Simsek et autres c. Turquie* (2005), para. 91.

## 7. Responsabilités de l'organisateur

### L'organisateur

---

185. Le terme « organisateur » désigne la ou les personnes responsables au premier plan de la réunion. Il est possible de définir l'organisateur comme la personne dont le nom apparaît sur la notification préalable. Comme indiqué plus haut au paragraphe 127, il est également possible de tenir une réunion dépourvue d'organisateur identifiable.

#### **Article 5, Loi sur les réunions publiques, Monténégro (2005)**

*L'organisateur d'une réunion pacifique peut être toute personne physique ou morale (ci-après dénommée « l'organisateur ») qui, conformément à la présente loi, organise, tient et surveille la réunion publique. Une réunion pacifique au sens conféré à ce terme par le paragraphe 1 du présent article peut également être organisée par un groupe de citoyens ou plusieurs personnes morales.*

186. Les organisateurs de réunions devraient coopérer avec les autorités chargées de l'application des lois de manière à garantir que les participants auxdites réunions respectent la loi et les conditions décrites dans la notification préalable. La question de savoir qui, précisément, est chargé de l'organisation d'une réunion devrait être claire et on peut supposer que l'organisateur officiel est la ou les personnes dont le nom apparaît sur la notification préalable. Il peut s'agir aussi bien d'une personne physique que morale comme, par exemple, un comité composé d'individus ou une organisation informelle (voir également, plus haut, les paragraphes 53, 105 et 106)<sup>257</sup>.

### **Respect du caractère pacifique d'une réunion : principes de bonne pratique**

---

187. **Planification préalable de l'événement avec les responsables des forces de l'ordre :** Chaque fois que cela s'avère possible, il est de bonne pratique pour l'organisateur ou les organisateurs de se mettre d'accord avec les responsables des forces de l'ordre sur les mesures de sécurité et de sûreté publiques devant être mises en place avant l'événement. Ces discussions peuvent, par exemple, porter sur le déploiement d'un service d'ordre (voir, plus bas, les paragraphes 191 à 196), ainsi que sur l'importance du positionnement et de la visibilité des forces de police. Les discussions peuvent également se concentrer sur les plans d'urgence relatifs à certains lieux particuliers (comme des monuments, des installations de transport public ou des sites classés dangereux) ou bien sur des craintes spécifiques de la police ou des organisateurs. Par exemple,

---

257. Voir notamment l'arrêt, *Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie* (2005).

l'organisateur peut redouter que la présence de nombreux policiers à un endroit particulier soit perçue par les participants comme ayant un potentiel confrontationnel non-nécessaire et peut donc demander à la police d'opter pour une visibilité policière moins marquée.

**Article 30, Loi sur les réunions publiques, Slovénie (2004)**

**Assistance de la police**

*Lorsque, en raison du caractère du rassemblement ou de l'événement ou bien des circonstances dans lesquelles le rassemblement ou l'événement est censé se tenir [...], des mesures policières peuvent s'avérer nécessaires, la police – de concert avec l'organisateur – fixe le nombre de policiers nécessaire pour aider au maintien de l'ordre public. Dans ce cas, l'officier responsable conclut un accord avec l'organisateur sur les modalités de la coopération.*

*Dans les cas prévus au paragraphe précédent, l'organisateur du rassemblement ou de l'événement est tenu de coopérer avec la police concernant également la planification des mesures de maintien de l'ordre.*

188. Hors de la zone OSCE, la législation sud-africaine constitue un modèle utile de bonnes pratiques dans la mesure où elle exige expressément la signature d'un contrat énonçant les devoirs et responsabilités respectifs de la police et des manifestants.

**Loi sur la réglementation des rassemblements n° 205, Afrique du Sud (1993)**

*La présente loi déclare que l'exercice pacifique du droit de réunion relève de la responsabilité conjointe de l'organisateur de l'événement, d'un membre autorisé de la police et d'un fonctionnaire compétent de la collectivité locale. Ensemble, ces trois parties forment un « triangle de sécurité » responsable conjointement du maintien de l'ordre et de la sécurité lors des événements publics. Le succès du triangle de sécurité dépend de la planification et de la coordination collective entre les trois parties, ainsi que de la volonté des intéressés de négocier et de parvenir à un compromis en cas de désaccord<sup>258</sup>.*

189. **Évaluation des risques :** Les organisateurs – en coopération avec les autorités chargées de l'application des lois et les autres organismes officiels compétents (comme les pompiers et les ambulances) – doivent évaluer les risques présentés par la réunion et la manière de les parer au cas où ils se matérialiseraient. L'obligation légale de procéder à une évaluation des risques concernant toutes les réunions publiques tenues à l'extérieur ne devrait pas, cependant, engendrer

258. Cette législation s'inspire des recommandations énoncées dans le rapport de la Commission Goldstone intitulé *Towards Peaceful Protest in South Africa* (Heymann 1992).

un régime réglementaire inutilement bureaucratique et compliqué, lequel pourrait de manière injustifiée dissuader des groupes et des individus de jouir de leur liberté de réunion pacifique.

190. **Responsabilité en matière d'obéissance aux instructions légales données par les responsables des forces de l'ordre :** La loi relative aux réunions devrait légitimement imposer aux organisateurs (ainsi qu'aux participants) l'obligation d'obéir aux ordres légaux donnés par les responsables des forces de l'ordre. Tout refus en la matière peut engager la responsabilité des intéressés (voir, plus bas, les paragraphes 197 et 198).

## Service de surveillance pendant les réunions

---

191. Les « surveillants » sont des personnes qui aident l'organisateur de la réunion à gérer cet événement<sup>259</sup>. Les lois régissant la liberté de réunion peuvent prévoir la possibilité pour les organisateurs de se faire aider par des personnes désirant volontairement faire partie du service d'ordre. Par exemple, alors que la police assume la responsabilité globale de l'ordre public, les organisateurs de réunions sont encouragés à déployer les surveillants dans le cadre des événements drainant un large public ou soulevant des controverses. Les intéressés sont des personnes qui travaillent en coopération avec l'organisateur ou les organisateurs de la réunion dans le but de faciliter l'événement et d'aider à assurer le respect de toute restriction légale éventuellement imposée.
192. Les surveillants ne jouissent pas des pouvoirs conférés aux responsables de l'application des lois et ne peuvent pas avoir recours à la force. Leur intervention se limite à obtenir la coopération des participants à la réunion par la persuasion. Leur présence peut rassurer le public et donner le ton à un événement. Le rôle principal des intéressés consiste à orienter, renseigner et informer le public, ainsi qu'à identifier les risques et dangers potentiels avant et pendant une réunion. En cas de troubles à l'ordre public, les surveillants (et l'organisateur) ont le devoir d'informer rapidement les services de maintien de l'ordre compétents. Ces derniers devraient travailler en partenariat avec les surveillants et chaque partie doit avoir une idée claire de son rôle respectif.
193. **Formation, réunions d'information et comptes rendus de mission :** Les surveillants devraient recevoir une formation de niveau approprié et participer à une réunion d'information complète avant l'organisation de la réunion (ils devraient notamment connaître la géographie du lieu où se tient la réunion). La responsabilité de coordonner l'action des intéressés revient à l'organisateur. Concernant les événements drainant un large public, il faut établir une hiérarchie claire en matière décisionnelle et prendre des dispositions pour que les surveillants puissent à tout moment communiquer entre eux et avec l'organisateur pendant la réunion. Comme c'est le cas pour les policiers (voir, plus haut, le paragraphe 170), il est important que les surveillants – de concert

---

259. Voir, par exemple, l'article 3 de la Loi sur les réunions et les manifestations en République de Géorgie (entrée en vigueur en 1997 et modifiée en 2009), lequel confère des rôles séparés au « principal », à l'« administrateur », à l'« organisateur » et aux « personnes responsables ».

avec l'organisateur de l'événement – puissent procéder à un compte rendu détaillé oral après l'événement et à l'évaluation de toute réunion sortant de l'ordinaire.

194. **Identification :** Il est souhaitable que les surveillants puissent être clairement identifiables (grâce au port d'un dossard, d'une veste, d'un badge ou d'un brassard).
195. **Obligation de prévoir un service de surveillance pour certaines réunions :** Dans certaines circonstances, il peut s'avérer légitime d'imposer aux organisateurs d'un rassemblement la mise en place d'un service de surveillance d'un certain niveau. Cependant, cette condition devrait être imposée uniquement en raison d'une évaluation spécifique et non par défaut. Dans le cas contraire, elle violerait probablement le principe de proportionnalité<sup>260</sup>. L'obligation de prévoir un service de surveillance ne saurait aucunement dispenser l'État de son obligation positive de prendre des dispositions pour fournir des ressources policières adéquates. Les surveillants ne sont pas un substitut à la présence suffisante de policiers et les services de maintien de l'ordre assument toujours la responsabilité globale de l'ordre public. Néanmoins, un service de surveillance peut contribuer à réduire la nécessité de recourir à une forte présence policière ou militaire pendant des réunions publiques.
196. Dans certaines juridictions, il est courant que des professionnels ou des sociétés de sécurité privées soient recrutés et payés pour assurer le service de surveillance pendant une réunion. Cependant, la loi ne devrait jamais obliger les organisateurs à payer pour mettre en place un tel service. Leur imposer un tel fardeau financier porterait gravement atteinte au caractère fondamental de la liberté de réunion et réduirait la responsabilité essentielle de l'État en matière de maintien de l'ordre.

## Responsabilité

---

197. L'organisateur et les surveillants sont tenus de déployer des efforts raisonnables pour se conformer aux exigences légales et pour garantir le caractère pacifique de la réunion, mais ils ne devraient pas être tenus responsables de l'échec de leurs tentatives en ce sens dès lors qu'ils ont déployé des efforts raisonnables. L'organisateur ne sera pas tenu responsable des actes de participants individuels ou des surveillants ayant agi en désaccord avec les instructions reçues pendant la réunion d'information<sup>261</sup>. Par contre, tout surveillant ou participant verra sa

---

260. Voir, par exemple, le paragraphe 34.4 de la décision rendue le 23 novembre 2006 par la Cour constitutionnelle lettone dans *l'affaire n° 2006-03-0106* (23 novembre 2006) : « [...] L'exigence de nommer des membres supplémentaires du service d'ordre dans chaque cas, dès lors que le caractère pacifique de l'activité paraît menacé, dépasse le cadre de l'obligation de collaboration pesant sur chacun. »

261. Voir, par exemple, le para. 34.4 de la décision rendue le 23 novembre 2006 par la Cour constitutionnelle lettone dans *l'affaire n° 2006-03-0106* : « [...] Si la responsabilité imposée à l'organisateur avant, pendant ou après l'événement est trop importante [...], les personnes risquent ensuite de s'abstenir de faire usage de leur droits par crainte d'une punition éventuelle et de responsabilités supplémentaires. ». ».

responsabilité individuelle engagée dès lors qu'il commet une infraction ou s'abstient d'exécuter les instructions légales données par les policiers.

198. L'organisateur pourrait désirer souscrire une assurance en responsabilité publique en prévision de l'événement. Une telle souscription ne devrait pas, cependant, avoir un effet disproportionné et inhibiteur sur la jouissance de la liberté. De plus, à supposer qu'une réunion dégénère en troubles graves de l'ordre public, c'est à l'État – et non à l'organisateur ou aux surveillants – qu'incomberait la responsabilité de limiter les dommages causés. L'organisateur d'une réunion légale et pacifique ne saurait en aucun cas être tenu responsable de troubles à l'ordre public provoqués par des tiers.

## 8. Suivi du respect de la liberté de réunion pacifique

199. Le droit d'observer une réunion publique relève du droit plus général de recevoir des informations (un corollaire au droit à la liberté d'expression)<sup>262</sup>. De ce point de vue, les garanties accordées aux médias sont particulièrement importantes<sup>263</sup>. Cependant, la liberté d'effectuer un suivi des réunions publiques ne devrait pas être garantie uniquement aux professionnels des médias,<sup>264</sup> mais également à tous les autres membres de la société civile, comme les défenseurs des droits de l'homme, pouvant être considérés comme assumant le rôle de « chiens de garde sociaux » ayant pour objectif de contribuer à un débat public éclairé<sup>265</sup>.
200. Le suivi des réunions publiques constitue une source vitale d'information indépendante – relative aux activités des participants et des policiers – pouvant s'avérer utile pour alimenter le débat public et servir de base au dialogue entre le gouvernement, les collectivités locales, les services de maintien de l'ordre et la société civile.

262. Voir, notamment l'arrêt *Castells c. Espagne* (1992), para. 43, et l'arrêt *Thorgeir Thorgeirson c. Islande* (1992), para. 63.

263. Voir, par exemple, l'arrêt *Observer and Guardian c. Royaume-Uni* (1991), para. 59(b), et l'arrêt *Thorgeir Thorgeirson c. Islande* (1992), para. 63.

264. Les *Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise* (adoptées par le Comité des Ministres le 26 septembre 2007 lors de la 1005<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres) définissent les « professionnels des médias » (au para. 1) comme « tous ceux qui participent au recueil, au traitement et à la diffusion des informations destinées aux médias, y compris les opérateurs de prises de vues, les photographes et le personnel de soutien, comme les chauffeurs et les interprètes. ».

265. La CrEDH a reconnu à plusieurs reprises la contribution importante de la société civile à la discussion des affaires publiques. Voir, par exemple, le para. 89 de l'arrêt *Steel et Morris c. Royaume-Uni* (2005) : « [...] dans une société démocratique, même des petits groupes militants non officiels, comme London Greenpeace, doivent pouvoir mener leurs activités de manière effective et [...] il existe un net intérêt général à autoriser de tels groupes et les particuliers en dehors du courant dominant à contribuer au débat public par la diffusion d'informations et d'opinions sur des sujets d'intérêt général [...] ». Voir également le para. 36 de l'arrêt *Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie* (2009) dans lequel l'Union hongroise pour les libertés civiles a été considérée comme assumant le rôle de « chien de garde social ».

## Observateurs indépendants

201. Aux fins des présentes Lignes directrices, les observateurs sont définis comme des individus ou des groupes tiers non participants dont le principal objectif est d'observer et de consigner les actes et les activités menés pendant une réunion publique. L'observation indépendante peut être le fait d'ONG locales, de défenseurs des droits de l'homme<sup>266</sup>, du bureau du médiateur ou d'une institution nationale de protection des droits de l'homme, d'organisations internationales ayant pour vocation la protection des droits de l'homme (comme Human Rights Watch ou Amnesty International) ou bien de structures intergouvernementales (comme le Conseil de l'Europe, l'OSCE ou le Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies)<sup>267</sup>. Ces individus

---

266. Voir le para. 3 du document *Garantir la Protection - Orientations de l'Union Européenne concernant les Défenseurs des Droits de l'Homme* : « Les défenseurs des droits de l'homme sont des individus, groupes et organes de la société qui promeuvent et protègent les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus. Les défenseurs des droits de l'homme s'emploient à promouvoir et à protéger les droits civils et politiques et à promouvoir, à protéger et à mettre en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels. Ils promeuvent et protègent également les droits des membres de groupes tels que les communautés autochtones. Cette définition n'inclut pas les individus ou les groupes qui commettent des actes de violence ou propagent la violence. », voir <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/GuidelinesDefenders.pdf>

De plus, l'article 5 de la *Déclaration des Nations Unies sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus* déclare que : « Afin de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales, chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, aux niveaux national et international : (a) De se réunir et de se rassembler pacifiquement. » [voir également les articles 6 et 8(2)]. Comme indiqué dans le Rapport de la Représentante spéciale du Secrétaire général sur la question des défenseurs des droits de l'homme : « L'action sociale en faveur de la réalisation des droits prend toujours plus la forme d'interventions collectives et publiques [...] cette forme de contestation ou de résistance à l'égard des violations est désormais très exposée à l'obstruction et à la répression. L'action collective est protégée par l'article 12 de la *Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme*, qui reconnaît le droit de participer, individuellement ou en association avec d'autres, à des activités pacifiques pour lutter contre les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales' et donne à ceux qui 'réagissent contre' des actes entravant l'exercice des droits de l'homme le droit d'être efficacement protégés par la législation nationale. Interprétée à la lumière de l'article 5, qui réaffirme le droit à la liberté de réunion, et de l'article 6 qui consacre la liberté et la diffusion de l'information, l'action collective pacifique est un moyen légitime de sensibiliser le public à des questions relatives aux droits de l'homme. ». Voir U.N. Doc. A/HRC/4/37, *Rapport de la Représentante spéciale du Secrétaire général concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme, Hina Jilani*, 24 janvier 2007, para. 29, tel que ce document peut être consulté en ligne et en anglais à l'adresse : [http://www.wunrn.com/news/2007/06\\_07/06\\_25\\_07/070107\\_special.doc](http://www.wunrn.com/news/2007/06_07/06_25_07/070107_special.doc). Voir également *OSCE : Human Rights Defenders in the OSCE Region: Challenges and Good Practices* (2008), tel que ce document peut être consulté en ligne (et en anglais) à l'adresse : [http://www.osce.org/publications/odihhr/2008/12/35711\\_1217\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/odihhr/2008/12/35711_1217_en.pdf).

267. Voir, par exemple, *Note du Secrétaire général sur les Défenseurs des droits de l'homme : Promotion et protection des droits de l'homme : questions relatives aux droits de l'homme, y compris les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales* (A/62/225, 62<sup>e</sup> session), paras. 91 et 92, concernant le rôle d'observation assumé par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (OHCHR) pendant les manifestations d'avril 2006 au Népal : « Il est incontestable que ces activités ont permis de limiter les violations des droits de l'homme et de dresser un constat officiel de celles qui étaient commises afin de pouvoir amener leurs auteurs à répondre de leurs actes. ». Pour plus de détails, voir Haut-Commissariat aux droits de l'homme, *The April protests: democratic rights and the excessive use of force, Findings of OHCHR-Nepal's monitoring and investigations* [Les manifestations d'avril : droits démocratiques et emploi excessif de la force, Conclusions des observations et enquêtes menées par le Bureau du Haut Commissariat au Népal], Katmandou, septembre 2006.

et ces entités devraient donc être autorisés à opérer librement dans le cadre de leur mission d'observation de l'exercice de la liberté de réunion.

202. Le suivi d'une réunion publique peut s'avérer une tâche difficile et le rôle précis des observateurs dépendra de la source de leur mandat et des raisons de leur présence<sup>268</sup>. Les observateurs peuvent, par exemple, être chargés de se concentrer sur les aspects particuliers d'une réunion comme :
- ▶ le maintien de l'ordre pendant la réunion (de manière à déterminer si l'État assume ses obligations positives en vertu du droit relatif aux droits de l'homme) ;
  - ▶ la question de savoir si les parties respectent leur accord préalable éventuel sur les modalités de la tenue de la réunion ;
  - ▶ la question de savoir si des restrictions supplémentaires éventuelles sont imposées à une réunion au cours de l'événement ;
  - ▶ les exemples de violence ou de recours à la force de la part des participants ou des policiers ;
  - ▶ l'interaction entre les participants à une réunion et une réunion antagoniste et/ou
  - ▶ la conduite des participants dans les réunions mobiles lorsque le trajet de celle-ci passe par un lieu sensible.
203. Les observateurs reprennent généralement les conclusions de leurs observations dans un rapport, lequel peut être utilisé pour signaler les questions préoccupantes aux autorités. Le rapport peut donc servir de base au dialogue et à l'engagement des parties prenantes dans des domaines tels que l'efficacité de la législation en vigueur et la mesure dans laquelle l'État respecte ses obligations positives en matière de protection de la liberté de réunion pacifique. Les rapports d'observation peuvent également servir à dialoguer avec les services de maintien de l'ordre compétents ou les autorités municipales et à identifier les domaines dans lesquels un supplément de formation, de ressources ou de matériel paraît nécessaire.
204. Les rapports rédigés par des observateurs indépendants peuvent également s'avérer une ressource utile pour informer les organisations internationales — telles que le Conseil de l'Europe, l'OSCE/BIDDH et les Nations Unies – sur le niveau de respect et de protection des droits de l'homme dans un pays donné (pour plus de détails, voir l'annexe A « *Mise en œuvre des normes internationales de protection des droits de l'homme* »).
205. Le BIDDH a élaboré un programme de formation conçu pour surveiller l'exercice de la liberté de réunion, programme qui sert à soutenir le travail des défenseurs des droits de l'homme dans plusieurs pays d'Europe et d'Asie centrale. Il a également rédigé un manuel à l'usage des observateurs concernés qui donnent des détails sur la théorie et la pratique de l'observation

---

268. Voir, par exemple, Loudes, Christina, *Handbook on Observations of Pride Marches* (ILGA-Europe, juin 2006). Voir également, Prestholdt, Jennifer, *Familiar Tools, Emerging Issues: Adapting traditional human rights monitoring to emerging issues* (2004), tel que ce document peut être consulté en ligne en russe, polonais, ukrainien, kirghiz et anglais à l'adresse suivante : <http://www.newtactics.org/en/FamiliarToolsEmergingIssues>

indépendante<sup>269</sup>. La section suivante, inspirée du module de formation, met l'accent sur certaines questions éthiques auxquelles peuvent être confrontés les observateurs.

### **Questions éthiques pouvant se poser aux observateurs**

*L'observation est une activité éthique qui vise à accroître le respect des droits de l'homme. Les observateurs doivent appliquer des normes élevées, afin que leurs observations et rapports puissent être soumis sans problème à l'épreuve d'une vérification minutieuse et jouir du respect des parties prenantes. Les questions éthiques suivantes sont exposées dans divers documents de travail produits par ou pour des équipes d'observateurs ayant travaillé dans différents contextes.*

- 1. Les observateurs doivent respecter les droits individuels de toutes les parties.*
- 2. Les observateurs doivent témoigner du plus grand respect pour la loi. Ils doivent se conformer à la loi à tout moment et coopérer avec la police et les services d'urgence. Les observateurs doivent également garder à l'esprit le fait qu'être témoins d'activités illégales (de la part de la police, de manifestants ou d'autres personnes) pourra éventuellement entraîner pour eux l'obligation de faire une déposition à une date ultérieure.*
- 3. Les observateurs doivent rester neutres. Ils doivent s'abstenir de conseiller les parties sur le terrain ou d'exprimer des opinions sur les actes de telle ou telle partie.*
- 4. Les observateurs doivent conserver leur indépendance pendant tout le processus. Ils doivent veiller à ne pas compromettre leur neutralité ou leur indépendance en choisissant un lieu, un habillement ou un comportement inadéquat. Ils ne devraient pas se joindre à une manifestation, un piquet ou une action de protestation. Les observateurs peuvent se présenter aux participants sans cependant exprimer d'opinion sur les événements et activités.*
- 5. Le travail des observateurs devrait être visible. Ils devraient porter un moyen d'identification à tout moment. L'observation est une pratique transparente et ouverte, de sorte que la présence visible d'observateurs est censée avoir un impact positif sur le respect des droits de l'homme et dissuader les actes d'agression et de violence.*
- 6. Les observateurs devraient toujours travailler en équipe. Ils devraient disposer d'un plan d'action convenu d'avance, d'une chaîne de commandement et d'un moyen approuvé de communication avec les autres membres de l'équipe. Ils devraient être également convenus d'un rendez-vous dans un lieu public (café, gare, centre) après l'événement.*
- 7. Les observateurs devraient veiller à leur propre sécurité. Ils devraient travailler en couple et ne pas hésiter, à tout moment, à quitter un lieu ou un espace public lorsqu'ils craignent pour leur sécurité personnelle.*

<sup>269</sup>. Cet ouvrage, disponible uniquement en anglais, s'intitule *OSCE-ODIHR Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly*.

8. Les observateurs devraient avoir conscience de leurs responsabilités et des limites de celles-ci. Ils sont sur place pour observer des événements et des activités et doivent s'abstenir d'intervenir dans des situations ou d'essayer d'influencer les activités d'une partie quelconque.

9. Nonobstant les dispositions énoncées plus haut, les observateurs devraient également avoir à l'esprit leurs responsabilités sociales et peuvent considérer parfois qu'il leur appartient d'intervenir dans une situation particulière. L'équipe d'observateurs devrait discuter de ces éventualités dans le cadre de sa préparation générale.

10. Un observateur ne devrait jamais agir de manière susceptible de discréditer l'ensemble de l'équipe. Les observateurs ne devraient jamais consommer d'alcool ou d'autres drogues ou substances illégales avant ou pendant un événement.

11. Les observateurs ne devraient jamais faire le moindre commentaire formel à la presse ou à d'autres organismes concernant leur travail, sauf pour se présenter comme des observateurs DH indépendants.

12. L'équipe d'observateurs devrait dresser un rapport oral aussitôt que possible après la fin d'un événement. Les rapports écrits devraient être préparés dans un délai de 24 heures à compter de ladite fin de l'événement et rédigés à partir de notes prises sur le terrain.

13. Les rapports d'observation devraient être précis. Les observateurs devraient veiller à ce que ces documents se fondent sur ce qu'ils ont vu et entendu. Ils doivent résister à toutes les pressions visant à influencer le rapport. Ils doivent s'abstenir de faire état de preuve par oui-dire.

## Médias

206. Les médias jouent un rôle essentiel dans toute juridiction régie par l'État de droit. Leur rôle en tant que « chiens de garde du public » est de communiquer des informations et des idées sur des sujets d'intérêt public, informations que le public a également le droit de recevoir en vertu de la CEDH<sup>270</sup>.

207. Les professionnels des médias assument donc un rôle important dans la couverture indépendante des réunions publiques. Le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a noté que « le compte rendu, sans restriction, des manifestations constitue un élément aussi important pour la liberté de réunion que les manifestations elles-mêmes pour l'exercice du droit à la liberté de parole »<sup>271</sup>.

270. Voir, notamment, *Castells c. Espagne* (1992), para. 43 ; *Thorgeir Thorgeirson c. Islande* (1992), para. 63.

271. Miklos Haraszti (Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias) : *Special Report: Handling of the media during political demonstrations, Observations and Recommendations*. (OSCE, Vienne, juin 2007). Ce document peut être consulté en anglais à l'adresse [http://www.osce.org/documents/rfm/2007/06/25176\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/rfm/2007/06/25176_en.pdf) et en russe à l'adresse [http://www.osce.org/documents/rfm/2007/06/25176\\_ru.pdf](http://www.osce.org/documents/rfm/2007/06/25176_ru.pdf).

208. De plus, « les réunions, les défilés et les rassemblements constituent souvent le seul moyen pour les personnes n'ayant pas accès aux médias de porter leurs griefs à l'attention du public »<sup>272</sup>. Les articles et les reportages filmés des médias constituent donc un élément important de l'obligation de reddition de comptes pesant à la fois sur les organisateurs des événements et sur la police. Par conséquent, les autorités devraient permettre aux médias d'accéder sans restriction à toutes les formes de réunion publique et aux opérations montées par la police pour faciliter la tenue desdites réunions.

**Article 17 : Loi sur les réunions publiques de la République de Moldova (2008) : observation des réunions**

(1) *Toute personne peut enregistrer ou filmer la réunion.*

(2) *L'accès de la presse est assuré par les organisateurs de la réunion, ainsi que par les autorités publiques.*

(3) *La saisie d'un matériel technique, ainsi que des supports contenant l'enregistrement vidéo ou audio d'une réunion, n'est possible que dans les conditions prévues par la loi.*

209. Nombreuses sont cependant les circonstances dans lesquelles des journalistes ont été empêchés de rendre compte d'une réunion publique et les cas dans lesquels ils ont été détenus et/ou vu leur matériel endommagé<sup>273</sup>. Par conséquent, l'OSCE a publié un rapport spécial relatif à la gestion des médias pendant des manifestations politiques et l'extrait suivant met en relief la teneur de ses recommandations<sup>274</sup>.

**Rapport spécial de l'OSCE : gestion des médias pendant les manifestations politiques, observations et recommandations (juin 2007)**

*Récemment et dans plusieurs affaires, des journalistes ont fait l'objet d'un traitement particulièrement brutal de la part de policiers alors qu'ils couvraient une manifestation publique. Ces incidents soulignent la nécessité de clarifier le mode opératoire des policiers et des journalistes pendant tous les événements publics, de manière à ce que les médias soient en mesure de les couvrir sans difficulté.*

272. Juge Berger siégeant à la Cour suprême de la Colombie britannique (1980).

273. Au cours des tables rondes tenues dans le cadre de la rédaction de la première édition des présentes Lignes directrices, des preuves attestant de la destruction de biens appartenant à des professionnels des médias par la police de certaines juridictions ont été produites. De tels actes ne doivent pas être tolérés.

274. Miklos Haraszti (Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias) : *Special Report: Handling of the media during political demonstrations, Observations and Recommendations*. (OSCE, Vienne, juin 2007). Ce document peut être consulté en anglais à l'adresse [http://www.osce.org/documents/rfm/2007/06/25176\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/rfm/2007/06/25176_en.pdf) et en russe à l'adresse [http://www.osce.org/documents/rfm/2007/06/25176\\_ru.pdf](http://www.osce.org/documents/rfm/2007/06/25176_ru.pdf).

*Les policiers – comme les journalistes – assument des responsabilités particulières pendant les manifestations publiques. Les premiers sont chargés d'assurer l'exercice par les citoyens de leurs droits à la liberté de réunion pacifique, ainsi que de protéger les droits des journalistes de couvrir l'événement (quel que soit son statut juridique) et d'éviter la propagation de la violence par des moyens pacifiques. Les journalistes, pour leur part, sont tenus de s'identifier de manière visible comme tels, de rendre compte sans attiser les tensions et de ne pas participer à la manifestation elle-même.*

*Les policiers sont constitutionnellement tenus de ne pas empêcher ou gêner le travail des journalistes pendant les manifestations publiques, tandis que les journalistes sont en droit d'attendre de la police que celle-ci les traite de manière équitable en faisant preuve de retenue. Cette obligation résulte du rôle des policiers en tant que garants de l'ordre public, y compris le droit à la libre circulation des informations, ainsi que de leur devoir de veiller à l'exercice du droit à la liberté de réunion.*

### **Recommandations**

*1. Les responsables des forces de l'ordre sont tenus par la Constitution de ne pas empêcher ou gêner le travail des journalistes pendant les manifestations publiques. Les journalistes sont en droit d'attendre de la police que celle-ci les traite de manière équitable en faisant preuve de retenue.*

*2. Les officiers de police de haut rang ont le devoir de veiller à ce que leurs hommes soient convenablement formés sous l'angle de leur compréhension du rôle de la fonction des journalistes, notamment pendant une manifestation. En cas de réaction excessive de la police, la question du comportement des policiers à l'égard des journalistes devrait être traitée séparément, que la manifestation ait été autorisée ou pas. Les officiers de police de haut rang doivent agir sans retard et efficacement pour veiller à ce que leurs hommes ne réagissent plus de manière excessive à l'avenir et envoyer un signal fort indiquant qu'une telle conduite ne sera pas tolérée.*

*3. Il n'est pas indispensable de disposer d'une accréditation spéciale pour couvrir une manifestation, sauf lorsque les ressources, comme le temps ou l'espace pendant certains événements, sont limitées. Les journalistes décidant de couvrir « une manifestation non autorisée » devraient se voir accorder par la police le même respect et la même protection que ceux dont ils jouissent pendant les autres événements publics.*

*4. Les tentatives délibérées de confiscation, d'endommagement ou de bris de matériels appartenant à des journalistes pour tenter de réduire les intéressés au silence constituent une infraction pénale dont les auteurs devraient rendre compte en vertu de la loi. La confiscation par les autorités d'un matériel écrit, filmé, sonore ou autre constitue un acte de censure direct et, en cette qualité, une pratique prohibée par les normes internationales. Le rôle, la fonction, les responsabilités et les droits des médias devraient faire partie intégrante du programme de formation des policiers dont les devoirs incluent la gestion des foules.*

*5. Les journalistes devraient s'identifier clairement comme tels, s'abstenir de devenir parties prenantes à la manifestation et rendre compte objectivement des événements survenus, notamment en cas de diffusion d'un reportage audio ou vidéo en direct. Les syndicats de journalistes devraient convenir d'une méthode acceptable d'identification aux yeux des autorités policières et prendre les mesures requises pour communiquer cette exigence aux professionnels des médias. Les journalistes*

*devraient prendre des mesures adéquates pour connaître les mesures que la police prendra en cas d'émeutes.*

*6. Les forces de l'ordre et les professionnels des médias doivent tous agir conformément à un code de conduite que les responsables de la police et les rédacteurs en chef sont chargés de faire connaître. Les dirigeants des services de police peuvent contribuer à cette connaissance en veillant à ce que leurs officiers d'état-major soient informés du rôle et de la fonction des journalistes. Ils devraient également agir directement dès lors qu'un policier dépasse les bornes dans ce domaine. Les professionnels des médias peuvent contribuer à cette coopération en demeurant hors de l'action de la manifestation et en s'identifiant clairement comme des journalistes.*

210. De plus, les *Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise* soulignent que non seulement la couverture des médias est déterminante « en temps de crise en communiquant au public des données d'actualité précises et complètes », mais également que « les professionnels des médias peuvent contribuer activement à la prévention ou à la résolution de certaines situations de crise par l'adhésion aux normes professionnelles les plus élevées et par la promotion d'une culture de tolérance et de compréhension entre les divers groupes de la société ». Les extraits suivants sont particulièrement pertinents sous l'angle de la couverture par les médias de l'exercice de la liberté de réunion pacifique :

**Extraits des Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise**

*« Les États membres devraient s'employer à assurer autant que faire se peut la sécurité des professionnels des médias, tant nationaux qu'étrangers. La nécessité de garantir la sécurité ne saurait toutefois servir de prétexte aux États membres pour restreindre inutilement les droits de ces professionnels, comme leur liberté de circulation et leur accès à l'information. » (paragraphe 2) ;*

*« Les instances militaires et civiles chargées de gérer les situations de crise devraient informer régulièrement tous les professionnels des médias qui couvrent les événements par des briefings, des conférences de presse, des voyages de presse ou d'autres moyens appropriés [...] » (paragraphe 11) ;*

*« Les gouvernements, les organisations de médias, les organisations nationales ou internationales gouvernementales et non gouvernementales devraient s'employer à protéger la liberté d'expression et d'information en temps de crise par le dialogue et la coopération. » (paragraphe 27) ;*

*« Les organisations non gouvernementales et en particulier les organismes de surveillance spécialisés sont invitées à apporter leur concours à la sauvegarde de la liberté d'expression et du droit à l'information en temps de crise. Elles pourraient par exemple :*

- ▶ *mettre en place des lignes d'urgence téléphonique pour consultation et signalement de cas de harcèlement de journalistes et autres violations présumées du droit à la liberté d'expression et d'information ;*

- ▶ *offrir un soutien, y compris, le cas échéant, une assistance juridique gratuite, aux professionnels des médias qui, du fait de leurs activités professionnelles, sont poursuivis en justice ou se heurtent aux pouvoirs publics ;*
- ▶ *coopérer avec le Conseil de l'Europe et d'autres organisations compétentes pour faciliter l'échange d'informations et assurer une surveillance effective d'éventuelles violations. » (paragraphe 30).*

**LIGNES DIRECTRICES  
CONJOINTES  
SUR  
LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE  
DES COMMUNAUTÉS  
RELIGIEUSES OU DE CONVICTION**

**Adoptées par la Commission de Venise  
lors de sa 99<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 13-14 juin 2014)**



# I. Introduction

---

Les Etats participants de l'OSCE ont promis, au paragraphe 16.3 du Document de Vienne de 1989, qu'ils « accorderont, sur leur demande, aux communautés de croyants pratiquant ou s'appêtant à pratiquer leur foi dans le cadre constitutionnel de leur Etat, la reconnaissance du statut prévu à leur intention dans leur pays ».

Cet engagement est une réalité pour de nombreuses communautés religieuses ou de conviction de la région de l'OSCE. Sa mise en œuvre se heurte toutefois à des défis législatifs et pratiques dans plusieurs Etats participants de l'OSCE. Ainsi, le recours à des régimes d'enregistrement obligatoire et les obstacles pratiques et juridiques considérables à surmonter pour acquérir la personnalité juridique continuent d'avoir un impact négatif sur les droits de multiples communautés religieuses ou de conviction.

En 2004, le BIDDH et la Commission de Venise ont tenté de traiter ces questions et un large éventail d'autres thèmes en rapport avec ces droits dans les *Lignes directrices visant l'examen des Lois affectant la religion ou les convictions religieuses*<sup>1</sup>. Depuis, d'autres organismes régionaux et mondiaux de défense des droits de l'homme ont publié de nombreux avis, déclarations et arrêts supplémentaires sur la question. Il paraît donc logique que le BIDDH et la Commission de Venise actualisent leurs orientations en la matière. Cette initiative a été validée en 2013 par la Décision du Conseil ministériel de Kiev sur la liberté de pensée, de conscience, de religion et de croyance, qui a appelé les Etats participants de l'OSCE « À s'abstenir d'imposer des restrictions incompatibles avec les engagements pris dans le cadre de l'OSCE et les obligations internationales en ce qui concerne la pratique d'une religion ou d'une conviction par les personnes et les communautés religieuses ».

Ces Lignes directrices visent à garantir que les personnes chargées d'élaborer et de faire appliquer des Lois dans le domaine de la liberté de religion ou de croyance, y compris les représentants de la société civile, disposent d'un document de référence énonçant les normes internationales minimales en matière de reconnaissance des communautés religieuses ou de conviction. Ce document n'entend pas remettre en cause les accords conclus entre les Etats et les communautés religieuses ou de conviction, mais cherche à définir un cadre juridique permettant aux communautés qui le demandent de bénéficier d'une chance équitable d'obtenir la personnalité juridique et de leur garantir que les critères fixés seront appliqués sans discrimination. Ce document développe le thème de l'enregistrement et de la reconnaissance des organisations religieuses ou de conviction, et vient compléter la section II.F (sur les Lois régissant l'enregistrement des organisations religieuses ou de conviction) des Lignes directrices de 2004. Ces dernières restent toutefois valables dans leur intégralité.

---

1. Consultable à l'adresse <http://www.osce.org/odihr/13993>

Les présentes Lignes directrices sont le fruit de vastes consultations menées auprès de la société civile et des fonctionnaires gouvernementaux. Les quatre tables rondes organisées pour obtenir des impressions et observations sur la version provisoire du présent document, qui se sont tenues à Kiev (3 septembre 2013), à Varsovie (26 septembre 2013), à Astana (10 octobre 2013) et à Bruxelles (24 octobre 2013), ont réuni plus de 90 participants de milieux très divers. Par ailleurs, un avis sur ce document a été demandé au Panel consultatif d'experts du BIDDH sur la liberté de religion ou de conviction, un groupe de 12 experts indépendants issus de toute la région de l'OSCE et nommés en février 2013. Les Lignes directrices s'appuient aussi sur l'important travail réalisé dans ce domaine par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de culte ou de croyance, le Professeur Heiner Bielefeldt. Nous aimerions remercier tous les représentants de la société civile, les universitaires, les fonctionnaires des gouvernements et toutes les autres personnes qui ont contribué à l'élaboration du présent document par leur expertise et par leurs observations.

Nous espérons vivement que ce document sera largement utilisé et qu'il aidera toutes les communautés religieuses ou de conviction à obtenir le statut qu'elles souhaitent pour garantir que chacun puisse jouir pleinement de sa liberté de religion et de conviction, dans la dignité à laquelle tous les membres de la famille humaine ont droit.

*M. l'Ambassadeur Janez Lenarčič*

*Le Directeur du BIDDH*

*Dr Gianni Buquicchio*

*Président de la Commission de Venise*

## II. Abréviations

---

ACHR	Convention américaine relative aux droits de l'homme
CCA	Loi sur les Eglises et les congrégations
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
BIDDH	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme
ONU	Nations Unies
UN-ECOSOC	Conseil économique et social des Nations Unies
RS ONU	Rapporteur spécial de l'ONU sur la liberté de religion ou de conviction



### III. Partie I.

# La liberté de religion ou de conviction, et les restrictions autorisées en général

---

1. La liberté de religion et de conviction est un droit fondamental reconnu dans des instruments internationaux<sup>2</sup> et dans les engagements de l'OSCE<sup>3</sup>. Les normes internationales spécifient que toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion<sup>4</sup>. Ce droit inclut la liberté de manifester sa religion ou ses convictions, individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'observance des rites<sup>5</sup>.

---

2. Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), article 18; Convention européenne des droits de l'homme, article 9; Convention américaine relative aux droits de l'homme (CADH), article 12; Charte des droits fondamentaux de l'UE, Article 10.

3. Vienne 1989, § 11, 16, 17 et 32; Copenhague 1990, § 9.4; Budapest 1994, § 27; Maastricht 2003, § 9.

4. PIDCP, article 18 (1); CEDH, article 9 (1); CADH, article 12 (1), Copenhague 1990, § 9.4; Charte des droits fondamentaux de l'UE, Article 10.

5. PIDCP, article 18(1); CEDH, article 9 (1); CADH, article 12 (1) Copenhague 1990, § 9.4.

2. Les termes « religion » et « conviction » sont à prendre au sens large<sup>6</sup>. Dans la définition du champ d'application de la liberté de religion ou de conviction, il faut prendre comme point de départ la manière dont chaque religion ou conviction se définit elle-même, bien que, évidemment, les autorités aient certains pouvoirs leur permettant d'appliquer des critères objectifs et formels pour déterminer si, effectivement, on peut parler de « religion » ou de « conviction » dans tel ou tel cas. Il existe une grande diversité de religions et de convictions<sup>7</sup>. La liberté de religion et de conviction n'est donc pas limitée à son application à la religion et aux croyances traditionnelles, ou aux religions et convictions qui ont des caractéristiques institutionnelles ou des pratiques semblables aux conceptions traditionnelles<sup>8</sup>. La liberté de religion et de conviction protège les convictions théistes, non théistes et athées, ainsi que le droit de ne professer aucune religion ou conviction<sup>9</sup>.
3. La liberté de religion ou de conviction est étroitement liée à d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales et, en particulier, à la liberté d'expression<sup>10</sup>, à la liberté de réunion et d'association<sup>11</sup> et au droit à la non-discrimination<sup>12</sup>.

---

6. Rapporteur spécial de l'ONU, Rapport sur la reconnaissance, Doc. ONU A/HRC/19/60 (« Rapport sur la reconnaissance du RS ONU »), § 38; *Avis conjoint sur la loi de la République d'Azerbaïdjan relative à la liberté de conviction religieuse, établi par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE*, CDL-AD(2012)022, adopté par la Commission de Venise à sa 92<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12-13 octobre 2012), § 34.

7. Rapport sur la reconnaissance du RS ONU, § 31.

8. Comité des droits de l'homme de l'ONU, Observation générale n° 22 (U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 à 35 (1994)), § 2; CDL-AD(2011)028 *Avis conjoint relatif au projet de loi sur la liberté de conscience et de religion, aux lois sur des modifications et des ajouts au Code pénal et au Code des infractions administratives et à la loi sur les relations entre la République d'Arménie et la Sainte Eglise apostolique arménienne, établi par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE*, §§ 22-24; CDL-AD(2010)054 *Avis conjoint intérimaire relatif à la loi modifiant et complétant la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses et à la loi modifiant le code pénal, le code des infractions administratives et la loi sur les associations caritatives de la République d'Arménie, de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE*, §43; CEDH 15 juin 2010, *Grzelak c. Pologne*, requête 7710/02, § 85; CEDH 25 mai 1993, *Kokkinakis c. Grèce*, requête n° 14307/88, § 31, et CEDH 18 février 1999, *Buscarini et autres c. Saint-Marin*, requête 24645/94, § 34.

9. Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale 22 (Doc. ONU HRI/GEN/1/Rev.1 à 35 (1994)), § 2; *Avis conjoint intérimaire relatif à la loi modifiant et complétant la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses et à la loi modifiant le code pénal, le code des infractions administratives et la loi sur les associations caritatives de la République d'Arménie, de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE*, CDL-AD(2010)054, §§ 46-47.

10. Voir par exemple le *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction, Mme Asma Jahangir, et celui du Rapporteur spécial sur les forces contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, M. Dou dou Diène, suite à la Décision du Conseil des droits de l'homme 1/107 sur l'incitation à la haine raciale et religieuse et la promotion de la tolérance*, Doc. ONU A/HRC/2/3, §§ 40-43.

11. CEDH 26 octobre 2000, *Hasan et Chaush c. Bulgarie*, requête n° 30985/96, § 62.

12. CDL-AD(2012)004 *Avis sur la loi CCVI de 2011 sur le droit à la liberté de conscience et de religion et le statut juridique des églises, confessions et communautés religieuses de Hongrie*, § 19.

4. La liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction relève du choix personnel, ce qui inclut le droit de changer de religion ou de croyance<sup>13</sup>, et ne peut être soumis à aucune restriction<sup>14</sup>.
5. La liberté de manifester une religion ou conviction peut uniquement être restreinte si l'une des conditions ci-après est remplie:
  - A. la restriction est prévue par la Loi<sup>15</sup>,
  - B. la restriction vise à protéger la sûreté publique, l'ordre (public), la santé et la moralité publiques<sup>16</sup>, ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui<sup>17</sup>,
  - C. la restriction est nécessaire pour parvenir à la réalisation d'un de ces buts et proportionnée à l'objectif poursuivi<sup>18</sup>,
  - D. la restriction n'est pas imposée à des fins discriminatoires ni appliquée d'une manière discriminatoire<sup>19</sup>.
6. Les restrictions ne doivent pas être appliquées de manière à entraver ou à dénaturer la liberté de religion ou de conviction<sup>20</sup>. Dans l'interprétation de la portée que peuvent avoir les clauses restrictives légitimes, les Etats devraient prendre comme point de départ la nécessité de protéger les droits garantis en vertu des instruments internationaux<sup>21</sup>.
7. Pour qu'une restriction soit « prévue par la Loi », la disposition légale qui l'énonce doit être à la fois suffisamment accessible et prévisible. Cela exige donc qu'elle doit être énoncée avec assez de précision pour permettre aux individus et aux communautés de régler leur conduite – en s'entourant au besoin de conseils

13. CEDH, article 9 (1); Copenhague 1990, § 9.4; Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale 22, § 5; *Avis conjoint sur la Loi de la République d'Azerbaïdjan relative à la liberté de conviction religieuse, établi par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE*, CDL-AD(2012)022 adopté par la Commission de Venise à sa 92<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12-13 octobre 2012), § 31.

14. PIDCP, article 18 (2); CADH, article 12 (2); Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale 22, § 8; *Avis conjoint sur la loi de la République d'Azerbaïdjan relative à la liberté de conviction religieuse, établi par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE*, CDL-AD(2012)022, adopté par la Commission de Venise à sa 92<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12-13 octobre 2012), §§ 28 & 30.

15. PIDCP, art. 18 (3); CEDH, art. 9 (2); CADH, art. 12 (3); Copenhague 1990, § 9.4; CEDH 30 juin 2011, *Association les Témoins de Jehovah v. France*, requête n° 8916/05, § 66-72.

16. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a fait observer que « le concept de morale dérive d'un grand nombre de traditions sociales, philosophiques et religieuses; par conséquent, toute limitation à la liberté de manifester une religion ou conviction imposée aux fins de protéger la morale doit être fondée sur des principes qui ne découlent pas d'une tradition unique » (Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale 22, § 8).

17. PIDCP, art. 18 (3); cf. CEDH, art. 9, qui limite le nombre de motifs de restriction « à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui »; cf. CADH, qui limite le nombre de motifs de restriction à « la sécurité, l'ordre, la santé ou la morale publics, ou aux droits et libertés d'autrui ».

18. PIDCP, art. 18 (3); art. 12 CADH; cf. CEDH, art. 9 (2) (« nécessaires, dans une société démocratique, à la ... »).

19. Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale 22, § 8.

20. Ibid.

21. Ibid.

éclairés. Pour respecter ces exigences, le droit national doit offrir une protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. Lorsqu'il s'agit de questions touchant aux droits fondamentaux, la Loi irait à l'encontre de la prééminence du droit si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limite. En conséquence, elle doit définir avec une netteté suffisante l'étendue et les modalités d'exercice de ce pouvoir de discrétion accordé aux autorités compétentes<sup>22</sup>. Ce principe exige également que les restrictions ne soient ni rétroactives, ni appliquées de manière arbitraire à certaines personnes ou groupes; elles ne peuvent pas non plus être imposées par des textes présentés comme des lois, mais qui sont tellement vagues qu'ils n'annoncent pas objectivement ce que réclame la loi, ou permettent une application arbitraire<sup>23</sup>.

8. Les restrictions peuvent uniquement être appliquées dans le but pour lequel elles ont été prévues par les dispositions relatives à la liberté de religion ou de conviction, et ne sont pas admissibles pour des motifs non spécifiés dans les instruments internationaux, même si ces motifs pourraient constituer des restrictions légitimes pour d'autres droits de l'homme ou libertés fondamentales<sup>24</sup>.
9. Les restrictions doivent être nécessaires à lumière des motifs spécifiés dans les dispositions relatives à la liberté de religion ou de conviction. Pour qu'une restriction soit réputée nécessaire, elle doit être en rapport direct avec l'objectif spécifique qui l'inspire et proportionnelle à celui-ci<sup>25</sup>. L'ingérence doit correspondre à un besoin social impérieux et être proportionnée à l'objectif légitime poursuivi<sup>26</sup>. Il convient de donner une interprétation étroite de la notion de « besoin social impérieux », c'est-à-dire que ces restrictions ne doivent pas simplement être « utiles » ou « souhaitables », mais « nécessaires »<sup>27</sup>. Pour qu'une ingérence soit proportionnée, il doit exister un lien rationnel entre l'objectif d'intérêt général d'une mesure des pouvoirs publics et les moyens employés pour l'atteindre, il doit exister un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et celles de la protection des droits fondamentaux d'une personne, la justification de cette restriction doit être pertinente et suffisante,

22. CEDH 26 octobre 2000, *Hasan & Chaush c. Bulgarie*, requête n° 30985/96, § 84; *Avis conjoint relatif au projet de loi sur la liberté de conscience et de religion, aux lois sur des modifications et des ajouts au Code pénal et au Code des infractions administratives et à la loi sur les relations entre la République d'Arménie et la Sainte Eglise apostolique arménienne, établi par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE*, CDL-AD(2011)028, § 35.

23. Conseil économique et social des Nations Unies (UN-ECOSOC), *Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions où des dérogations*. (Principes de Syracuse de l'ECOSOC), U.N. Doc. E/CN.4/1985/4, Annexe (1985) §§ B(i) 15-18; CDL-AD(2008)032 *Avis conjoint sur la liberté de conscience et les organisations religieuses en République du Kirghizistan, par la Commission de Venise et le Conseil consultatif de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de religion ou de conviction*, § 6.

24. Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale 22, § 8.

25. Ibid.

26. CEDH 25 novembre 1996, *Wingrove c. Royaume-Uni*, requête n° 17419/90, § 53.

27. CEDH 14 juin 2007, *Svyato-Mykhailivska Parafiya c. Ukraine*, requête n° 77703/01, § 116; CEDH 17 février 2004, *Gorzelik et autres c. Pologne*, Requête n° 44158/98, §§ 94-95.

et il convient d'utiliser les moyens disponibles qui engendrent le moins d'ingérence possible<sup>28</sup>.

10. L'autorisation de l'Etat ne saurait être érigée en condition pour l'exercice de la liberté de religion ou de conviction. Cette liberté de religion ou de conviction, qu'elle soit manifestée individuellement ou collectivement, en public ou en privé, ne peut être subordonnée à un enregistrement préalable ou à d'autres procédures similaires parce que les détenteurs de ce droit sont les êtres humains et les communautés, et il ne saurait dépendre d'une autorisation officielle<sup>29</sup>. Une autre conséquence de ce fait, qui sera développée plus avant, est que toute interdiction par la loi ou répression d'une activité non enregistrée est incompatible avec les normes internationales.

---

28. *Principes de Syracuse de l'ECOSOC*, §§ A 10-14; *Avis conjoint relatif au projet de loi sur la liberté de conscience et de religion, aux lois sur des modifications et des ajouts au Code pénal et au Code des infractions administratives et à la loi sur les relations entre la République d'Arménie et la Sainte Eglise apostolique arménienne, établi par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE*, CDL-AD(2011)028, §36. Voir également l'*Avis conjoint intérimaire relatif à la loi modifiant et complétant la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses et à la loi modifiant le code pénal, le code des infractions administratives et la loi sur les associations caritatives de la République d'Arménie*, établi par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE, CDL-AD(2010)054, § 35.

29. CEDH 13 décembre 2001, *Eglise métropolitaine de Bessarabie c. Moldova*, 45701/99, § 128-130; *Rapport du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, Heiner Bielefeldt*, UN Doc.A/HRC/19/60, §§ 25 et 41.



## IV. Partie II.

# La liberté de manifester collectivement sa religion ou sa conviction

---

11. Comme nous l'avons vu ci-dessus, toute personne a droit à la liberté de religion ou de conviction, que ce soit individuellement ou collectivement. Dans le présent document, les personnes agissant collectivement avec d'autres pour exercer leur liberté de religion ou de conviction sont qualifiées de « *communautés religieuses ou de conviction* ». Le document désignera les communautés religieuses ou de convictions reconnues en tant que *personnes morales* dans leur ordre juridique national par l'expression « *organisations religieuses ou de conviction* ».
12. Le droit international relatif aux droits de l'homme protège un large éventail de manifestations collectives de religions et de convictions. La liberté de manifester une religion ou une conviction inclut la liberté de culte et la liberté d'enseigner, de pratiquer et d'observer sa religion ou conviction. Des chevauchements considérables peuvent exister entre ces types de manifestations.
13. La *liberté de culte* inclut entre autres la liberté de se réunir en liaison avec une religion ou une conviction<sup>30</sup>, ainsi que la liberté des communautés d'accomplir des rites et cérémonies constituant une expression directe de la religion ou conviction<sup>31</sup> et diverses pratiques qui en font partie intégrante, y compris la construction et l'entretien de lieux de culte d'accès libre<sup>32</sup>, l'utilisation des formules et objets rituels et l'exposition de symboles<sup>33</sup>.

---

30. *Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction*, § 6 (a).

31. Comité des droits de l'homme des Nations Unies Observation générale 22, § 4.

32. Vienne 1989, § 16.4; *Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction*, § 6 (a).

33. *Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction*, § 6 (h).

14. La *liberté d'observance et de pratique* peut comprendre non seulement des actes cérémoniels, mais aussi des coutumes telles que l'observance de prescriptions alimentaires<sup>34</sup>, le port de vêtements ou de couvre-chefs distinctifs<sup>35</sup>, la participation à des rites associés à certaines étapes de la vie<sup>36</sup>, et l'utilisation d'une langue particulière communément parlée par un groupe dans la pratique de sa religion<sup>37</sup>, ainsi que la liberté de fonder et d'entretenir des institutions charitables ou humanitaires appropriées et la liberté de célébrer les fêtes et d'observer les jours de repos<sup>38</sup>.
15. La *liberté de pratiquer d'enseigner une religion ou conviction* inclut entre autres les gestes qui font partie intégrante de la manière dont les groupes religieux gèrent leurs affaires courantes, comme par exemple le droit à s'organiser conformément à leur propre structure hiérarchique et institutionnelle<sup>39</sup>, à choisir, nommer et remplacer leur personnel conformément à leurs besoins et règles propres, ainsi qu'à tout arrangement librement conclu entre elles et l'Etat<sup>40</sup>, la liberté de fonder des séminaires ou des écoles religieuses<sup>41</sup>, la liberté de former un personnel religieux dans des établissements appropriés<sup>42</sup>, le droit de réaliser, d'acquérir et d'utiliser dans une mesure appropriée les articles et matériels nécessaires en rapport avec les rites ou coutumes d'une religion ou conviction<sup>43</sup>, le droit des cultes et des institutions et organisations religieuses de produire, d'importer et de disséminer des publications et objets religieux<sup>44</sup>, le droit de chacun de dispenser et de recevoir une éducation religieuse dans la langue de son choix, à titre individuel ou en association avec d'autres, dans des lieux adaptés<sup>45</sup> y compris la liberté des parents de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions<sup>46</sup>, le droit de solliciter et de recevoir des contributions volontaires, qu'elles soient financières ou autres, auprès de particuliers ou d'institutions<sup>47</sup> et la liberté d'établir et de maintenir des communications avec des individus et des communautés en matière de religion ou de conviction aux niveaux national et

---

34. Comité des droits de l'homme des Nations Unies Observation générale 22, § 4.

35. Ibid.

36. Ibid.

37. Ibid.

38. *Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction*, § 6 (b) et 6 (h).

39. Vienne 1989, § 16.4.

40. Vienne 1989, § 16.4; *Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction*, § 6 (g); Comité des droits de l'homme des Nations Unies Observation générale 22, § 4.

41. Comité des droits de l'homme des Nations Unies Observation générale 22, § 4.

42. Vienne 1989, § 16.8.

43. *Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction*, § 6 (d).

44. Vienne 1989, § 16.10; *Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction*, § 6 (c) et (d).

45. Vienne 1989, § 16.6.

46. Vienne 1989, § 16.7.

47. Vienne 1989, § 16.4; *Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction*, § 6 (f); CDL-AD(2006)030 *Avis sur le projet de loi modifiant la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses en Ukraine, adopté par la Commission de Venise lors de sa 68<sup>e</sup> Séance plénière (Venise, 13-14 octobre 2006)*, § 34.

international<sup>48</sup> y compris par des voyages, des pèlerinages et la participation à des assemblées et à d'autres manifestations religieuses<sup>49</sup>.

16. Comme nous l'avons vu ci-dessus, la liberté de manifester collectivement sa religion ou sa conviction appartient aux êtres humains en tant que détenteurs de ce droit, et ne saurait être soumis à des restrictions préalables par un recours à des procédures obligatoires d'enregistrement ou d'autres dispositions similaires<sup>50</sup>. Toute restriction des diverses formes de manifestation de la liberté de religion ou de conviction décrites dans le présent document doit donc respecter les critères stricts énoncés dans la Partie I.

---

48. Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction, § 6 (i).

49. Vienne 1989, § 32.

50. CEDH 12 mai 2009, *Masaev c. Moldova*, requête n° 6303/05, § 26; *Avis conjoint relatif au projet de loi sur la liberté de conscience et de religion, aux lois sur des modifications et des ajouts au Code pénal et au Code des infractions administratives et à la loi sur les relations entre la République d'Arménie et la Sainte Eglise apostolique arménienne, établi par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE*, CDL-AD(2011)028, § 69; *Avis conjoint sur la liberté de conscience et les organisations religieuses en République du Kirghizistan, par la Commission de Venise et le Conseil consultatif de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de religion ou de conviction*, CDL-AD(2008)032, § 89.



## V. Partie III.

# Organisations religieuses ou de conviction

---

17. Comme l'indique la Partie II, le droit international relatif aux droits de l'homme protège les communautés religieuses ou de conviction, qu'elles possèdent ou non une personnalité juridique. Les communautés religieuses ou de conviction peuvent toutefois constituer des organisations religieuses pour se donner les moyens d'agir dans un contexte juridique. Aux fins du présent document, les « organisations religieuses ou de conviction » sont des communautés religieuses ou de conviction qui sont reconnues comme des personnes morales indépendantes par l'ordre juridique national. Les Lois nationales désignent la reconnaissance de la personnalité juridique par différents noms, et peuvent utiliser diverses méthodes légales pour permettre aux communautés religieuses ou de conviction de fonctionner comme des personnes morales dans le cadre de l'ordre juridique national. Quelle que soit la méthode choisie pour se conformer à l'obligation de garantir aux communautés religieuses ou de conviction qui le souhaitent l'accès à la personnalité juridique, les Etats doivent veiller à ce que le cadre juridique national pertinent soit conforme aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels ils sont Parties et à leurs autres engagements internationaux, et doivent s'assurer que l'accès à la personnalité juridique ne soit pas plus difficile pour les communautés religieuses ou de conviction que pour les autres types de groupes ou de communautés. La présente section propose une description plus détaillée de ce cadre juridique, complétée par des exemples de bonnes pratiques constatées dans certains Etats.

Aux **États-Unis**, un particulier ou des « associations de particuliers unis dans un but spécifique et autorisés à mener des activités sous un nom donné » peuvent être désignés comme une « personne » en vertu de la Loi (*Pembina Consol. Silver Mining & Milling Co. v. Com. Of Pennsylvania*, 125 U.S. 181, 189, 8 S. Ct. 737, 741, 31 L. Ed. 650 (1888)). Dès lors, la personnalité juridique peut être accordée à des particuliers, des organisations ou des entités commerciales. Par conséquent, les communautés religieuses peuvent fonder des organisations commerciales (sociétés, entreprises individuelles, sociétés en nom collectif, partenariats à responsabilité limitée et sociétés à responsabilité limitée) ou des organisations sans but lucratif (généralement organisées en sociétés) pour obtenir la personnalité juridique. Les entités commerciales et les sociétés sans but lucratif sont régies par la Loi de l'Etat dans lequel elles sont fondées. La plupart des groupes confessionnels des Etats-Unis sont organisés en sociétés sans but lucratif en vertu des Lois pertinentes d'un Etat et du Code fédéral des impôts (par exemple, 26 U.S.C. § 501(c)) afin de bénéficier d'un statut et d'un traitement favorables d'exemption fiscale.

En **Estonie**, au niveau infra-constitutionnel, la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction est réglementée par la Loi sur les organismes à but non lucratif et par la Loi sur les églises et les congrégations. En vertu de cette dernière, une association religieuse est une personne morale de droit civil. Il s'agit d'organisations sans but lucratif. Cette Loi prévoit cinq types d'organisations religieuses: (1) églises; (2) congrégations; (3) associations de congrégations; (4) monastères; et (5) sociétés religieuses. Une congrégation (ou association de congrégations) peut être une association de personnes physiques confessant la foi chrétienne ou toute autre religion (ou conviction). Il en va de même pour les monastères. Les communautés religieuses ne se heurtent à aucune restriction majeure dans le choix d'une forme juridique adaptée à leurs activités.

En **Espagne**, trois formes de personnalité juridique sont proposées aux communautés religieuses:

- a) « *Confesiones religiosas* », qui est la personnalité juridique de base pour les communautés, les églises et les communautés religieuses;
- b) « *Entidades religiosas* », qui confère une personnalité juridique à des éléments territoriaux, associatifs ou structurels spécifiques de « *confesiones religiosas* » reconnues. Un « séminaire », un « diocèse », une « communauté ou église locale », une « subdivision territoriale » d'une « *confesión religiosa* » peut demander le statut de « *entidad religiosa* » en droit espagnol pour simplifier divers aspects juridiques.
- c) « *Federaciones religiosas* », c'est-à-dire des fédérations regroupant des « *confesiones religiosas* » qui partagent diverses caractéristiques (dogmes, origines historiques, etc.). Il existe également des « *Federaciones de entidades religiosas* ».

En outre, toute communauté religieuse ou de conviction peut se faire enregistrer comme une association ordinaire au Registre national des associations.

18. Rappelons que l'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve au cœur même de la protection offerte par la liberté de religion ou de conviction<sup>51</sup>. Elle concerne directement non seulement l'organisation de ces communautés proprement dites, mais aussi la jouissance effective du droit à la liberté de religion par tous leurs membres actifs. Si l'organisation de la vie d'une communauté n'est pas protégée par la liberté de religion ou de conviction, tous les autres aspects de la liberté de religion d'une personne deviennent vulnérables<sup>52</sup>. La possibilité de former une personne morale afin d'agir collectivement dans un domaine d'intérêt mutuel constitue un des aspects les plus importants du droit à la liberté d'association, sans lequel ce droit se trouverait vidé de tout sens. Quand l'organisation d'une communauté religieuse était en cause, la Cour européenne a jugé que le refus de la reconnaître comme une entité juridique constituait une ingérence dans son droit à la liberté de religion consacré par l'Article 9 de la Convention, tel qu'exercé à la fois par la communauté dans son ensemble et par ses membres à titre individuel<sup>53</sup>. Les Etats participants de l'OSCE ont donc promis d'accorder « sur leur demande, aux communautés de croyants pratiquant ou s'appêtant à pratiquer leur foi dans le cadre constitutionnel de leur Etat, la reconnaissance du statut prévu à leur intention dans leur pays »<sup>54</sup>.
19. En vertu du droit international des droits de l'homme, le refus par un Etat d'octroyer la personnalité juridique à une association de particuliers, fondée sur une religion ou une conviction, constitue une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction, examinée à la lumière de la liberté d'association<sup>55</sup>. Le refus par les autorités d'enregistrer un groupe ou le fait de lui retirer sa personnalité juridique, affectent directement le groupe dans son ensemble mais également ses présidents, ses fondateurs ou ses

---

51. CEDH 26 octobre 2000, *Hasan et Chaush c. Bulgarie*, requête n° 30985/96, § 62; CEDH 9 juillet 2013, *Sindicatul Păstorul Cel Bun c. Roumanie*, requête n° 2330/09, § 136; CEDH 13 décembre 2001, *Eglise métropolitaine de Bessarabie c. Moldova*, requête n° 45701/99, § 118, et CEDH 22 janvier 2009, *Saint Synode de l'Eglise orthodoxe bulgare (métropole Innocent) et autres c. Bulgarie*, requêtes n° 412/03 et 35677/04, § 103.

52. CEDH 26 octobre 2000, *Hasan et Chaush c. Bulgarie*, requête n° 30985/96, § 62.

53. CEDH 1<sup>er</sup> octobre 2009, *Kimlya et autres c. Russie*, requêtes n° 76836/01 et 32782/03, § 84.

54. Vienne 1989, § 16.3.

55. CEDH 1<sup>er</sup> octobre 2009, *Kimlya et autres c. Russie*, requêtes n° 76836/01 et 32782/03, § 84; CEDH 10 juin 2010, *Témoins de Jéhovah de Moscou et autres c. Russie*, requête n° 302/02, § 101; CEDH 17 février 2004, *Gorzelik et autres c. Pologne*, Requête n° 44158/98, § 52 et CEDH 1<sup>er</sup> juillet 1998, *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, requête n° 26695/95, § 31; *Avis sur le statut juridique des communautés religieuses en Turquie et sur le droit du patriarcat orthodoxe d'Istanbul à user du titre « œcuménique »*, 12-13 mars 2010), CDL-AD(2010)005, § 6 & 9; *Avis conjoint relatif au projet de loi sur la liberté de conscience et de religion, aux lois sur des modifications et des ajouts au Code pénal et au Code des infractions administratives et à la loi sur les relations entre la République d'Arménie et la Sainte Eglise apostolique arménienne, établi par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE*, CDL-AD(2011)028, § 64; Lignes directrices 2004, § 8.

membres à titre individuel<sup>56</sup>. Le refus de reconnaître aux communautés religieuses ou de conviction un statut de personnalité juridique constitue donc une ingérence dans le droit à la liberté de religion ou de conviction<sup>57</sup> tel qu'il est exercé à la fois par la communauté dans son ensemble et par ses membres pris individuellement<sup>58</sup>.

20. Le droit à la personnalité juridique est essentiel pour une pleine réalisation du droit à la liberté de religion ou de conviction. Plusieurs aspects essentiels de la vie collective organisée dans ce domaine deviendraient impossibles ou extrêmement difficiles sans l'accès à la personnalité juridique. Il s'agit notamment d'avoir des comptes bancaires et d'assurer la protection juridique de la communauté, de ses membres et de ses actifs<sup>59</sup>, d'assurer la continuité dans la propriété des édifices religieux; de construire de nouveaux édifices religieux; de fonder et d'administrer des écoles et des établissements d'enseignement supérieur; de permettre la production massive d'ouvrages utilisés dans les coutumes et rites religieux, le recrutement de personnel et la création et l'administration d'initiatives médiatiques<sup>60</sup>.

Aux **Pays-Bas**, les personnes morales ont les mêmes droits et obligations en vertu des dispositions pertinentes du droit civil (et notamment le droit de la propriété) que les personnes physiques d'après l'Article 2.5 du Code civil (qui dispose qu'en « droit de la propriété, une personne morale est égale à une personne physique, sauf disposition contraire de la Loi »). Les confessions religieuses, qui peuvent facilement obtenir la personnalité juridique – en tant qu'association ou fondation, ou comme une organisation religieuse spécifique – peuvent ainsi agir

56. CEDH 10 juin 2010, *Témoins de Jéhovah de Moscou et autres c. Russie*, requête n° 302/02, § 101; CEDH 15 janvier 2009, *Association de Citoyens Radko & Paunkovski c. « Lex-République yougoslave de Macédoine »* (requête n° 74651/01, § 53; CEDH 19 janvier 2006, *Organisation macédonienne unie Iinden et autres c. Bulgarie*, requête n° 59491/00, § 53; CEDH 3 février 2005, *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu c. Roumanie*, requête n° 46626/99, §27 et CEDH 31 août 1999, *APEH Üldözötteinek Szövetsége et autres c. Hongrie* (Dec.), requête n° 32367/96.

57. Comité des droits de l'homme des Nations Unies 21 octobre 2005, *Sœur Immaculate Joseph et 80 sœurs enseignantes de la Sainte-Croix du Troisième Ordre de Saint-François d'Assise de Menzingen à Sri Lanka c. Sri Lanka*, communication 1249/2004, § 7.2.

58. CEDH 10 juin 2010, *Témoins de Jéhovah de Moscou et autres c. Russie*, requête n° 302/02, § 101; CEDH 31 juillet 2008, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, requête n° 40825/98 §§ 79-80, et CEDH 13 décembre 2001, *Eglise métropolitaine de Bessarabie c. Moldova*, requête n° 45701/99, § 105.

59. CEDH 10 juin 2010, *Témoins de Jéhovah de Moscou et autres c. Russie*, requête n° 302/02, § 102; CEDH, *Kimlya et autres c. Russie*, requêtes n° 76836/01 et 32782/03, § 85; CEDH 31 juillet 2008, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, requête n° 40825/98, § 66; CEDH 13 décembre 2001, *Eglise métropolitaine de Bessarabie c. Moldova*, requête n° 45701/99, § 118; CEDH 3 avril 2008, *Koretsky et autres c. Ukraine*, requête n° 40269/02, § 40 et CEDH 16 décembre 1997, *Eglise catholique de la Canée c. Grèce*, §§ 30 et 40-41; avis sur le projet de loi concernant la liberté de religion et le régime général des religions en Roumanie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 64<sup>e</sup> session plénière (Venise, 21-22 octobre 2005), CDL-AD(2005)037-e, § 23; Avis sur le statut juridique des communautés religieuses en Turquie et sur le droit du patriarcat orthodoxe d'Istanbul à user du titre « œcuménique » – adopté par la Commission de Venise lors de sa 82<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12-13 mars 2010), CDL-AD(2010)005, § 68.

60. Rapport sur la reconnaissance du RS ONU, § 46.

sur la scène juridique (actions en justice, conclusion de contrats, demandes de permis de construction, etc.). Il n'existe pas différentes catégories de personnes morales de ce point de vue; par conséquent, toutes les confessions religieuses organisées selon un des trois types de personnes morales peuvent accomplir de tels actes juridiques.

21. Tout refus d'accorder la personnalité juridique à une communauté religieuse ou de conviction devrait donc être justifié à la lumière des conditions strictes énoncées dans la Partie I des présentes Lignes directrices. A l'inverse, en droit international relatif aux droits de l'homme, les communautés religieuses ou de conviction ne devraient pas être contraintes de demander la personnalité juridique si elles ne le souhaitent pas<sup>61</sup>. Ce choix de se faire enregistrer ou non par l'Etat peut être motivé par des raisons religieuses, et la jouissance du droit à la liberté de religion ou de conviction ne saurait dépendre du fait qu'un groupe demande ou obtienne une telle personnalité juridique<sup>62</sup>. Les Etats ont adopté diverses pratiques telles que les contrôles de police, la surveillance, des mesures de restriction telles que la fermeture des lieux de culte, la confiscation des biens, des sanctions financières, l'incarcération<sup>63</sup>, le blocage de l'accès à des services d'aumônerie, des restrictions sur la diffusion ou la possession de publications religieuses, ou des restrictions à la liberté de persuader d'autres personnes de ses propres convictions ou croyances religieuses. A l'évidence, ces mesures et les autres dispositions similaires ne sont pas conformes aux normes internationales si elles sont simplement justifiées par le défaut d'obtention de la personnalité juridique par une communauté religieuse ou de conviction, ou par le fait qu'elle ne l'a pas demandée.

En **Italie**, les communautés religieuses peuvent se constituer en associations non reconnues (*associazione non riconosciuta*) en vertu des articles 36-38 du Code civil. Il s'agit de la formule la plus simple, qui est également adoptée par des partis politiques et des syndicats. Même si cette solution n'offre pas la personnalité juridique, elle permet à une communauté religieuse de jouir d'une existence légale (y compris l'indépendance par les questions de propriété, la possibilité de recevoir des dons, d'intenter des actions en justice, etc.) en toute liberté, sans devoir soumettre un texte fondateur ou des statuts au contrôle de

61. Rapport sur la reconnaissance du RS ONU, § 70: « Conformément à la conception universaliste des droits de l'homme, les États doivent faire en sorte que toute personne puisse exercer sa liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction en fonction de la manière dont elle se définit elle-même dans ce domaine. Le respect de la liberté de religion ou de conviction en tant que droit de l'homme ne dépend pas de procédures administratives d'enregistrement, car la liberté de religion ou de conviction est un droit de l'homme qui préexiste à toute mesure d'approbation par l'État, et qui en est indépendante. »

62. *Avis conjoint sur la liberté de conscience et les organisations religieuses en République du Kirghizistan, par la Commission de Venise et le Conseil consultatif de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de religion ou de conviction*, CDL-AD(2008)032, § 26.

63. Rapport du RS ONU, § 58.

l'État. La création d'une association non reconnue est très simple: il suffit de trois membres, d'un statut et d'un acte notarié.

En **Estonie**, la Loi n'interdit pas les activités des associations religieuses non enregistrées. Le principal inconvénient pour celles-ci est qu'elles ne peuvent se présenter en tant que personnes morales, et ne peuvent donc pas exercer les droits et bénéficier des protections accordés aux entités religieuses dotées d'un statut juridique. Elles n'en jouissent pas moins de leur liberté de religion collective, protégée par la constitution, comme toute communauté religieuse. En principe, rien ne s'oppose à ce qu'une communauté religieuse non enregistrée tienne des réunions ou organise des cérémonies dans un foyer ou dans un local loué. La Loi prévoit que la liberté de pratiquer collectivement sa religion ou conviction peut uniquement être restreinte en cas de risque pour l'ordre, la santé ou la morale publiques, ou si elle viole les droits et libertés d'autrui.

En **Allemagne** les communautés religieuses qui ne sont pas enregistrées comme une association ou sous toute autre forme spécifique d'entité juridique ont, tout comme les autres entités juridiques, le statut d'associations non enregistrées (ces dernières sont régies par l'article 54 du Code civil allemand). Ce type d'association jouit des mêmes droits qu'une société de droit civil (*Gesellschaft bürgerlichen Rechts*) et a une capacité juridique partielle; dans la pratique, les tribunaux s'appuient largement sur des analogies avec les dispositions relatives aux associations enregistrées.

En général, les communautés religieuses ou de conviction présentes en **Irlande** prennent la forme d'associations bénévoles non constituées en sociétés. Une association non constituée en société est un groupe de personnes liées par des règles et une composition identifiables. Ses statuts déterminent comment adhérer à l'association et la quitter, qui contrôle l'association et en gère les fonds, et à quelles conditions (voir *O'Keefe c. Cullen* (1873) IR 7 CL 319 et *L'Etat (Colquhoun) c. D'Arcy et autres* [1936] IR 641). En général, les biens de l'association appartiennent collectivement à ses membres plutôt qu'à l'association proprement dite. Une association non constituée en société ne peut ni poursuivre, ni être poursuivie en justice en son nom propre. Les associations non constituées en sociétés ne sont pas soumises à des obligations d'enregistrement.

22. Il existe divers moyens de garantir que les communautés religieuses ou de conviction puissent acquérir la personnalité juridique si elles le souhaitent. Certains régimes juridiques nationaux ont mis en place des procédures impliquant les tribunaux; dans d'autres pays, il faut introduire une demande auprès d'un organisme du gouvernement. Selon les pays, différents types de personnalité juridique sont proposés aux communautés religieuses ou de conviction, comme les fiducies, les sociétés, les associations, les fondations et divers types de personnalité juridique spécifiques pour les communautés religieuses ou de conviction.

Aux **États-Unis**, pour se faire enregistrer comme société sans but lucratif, les associations religieuses doivent se doter de statuts et d'un règlement interne. Les statuts doivent comporter des informations sur la structure telles que le nom de l'organisation, son adresse, le demandeur de l'enregistrement, et la mission sans but lucratif qui justifie l'exemption fiscale. Le règlement interne définit les règles et procédures de l'organisation, et précise souvent qui peut siéger au conseil d'administration et la durée d'un tel mandat; quand et comment les réunions sont tenues; et la manière dont les responsables sont nommés. En résumé, il couvre le fonctionnement de l'organisation. Pour devenir des sociétés sans but lucratif, les communautés religieuses ou de conviction doivent demander à être reconnues comme telles auprès de l'organisme compétent de l'Etat. Elles doivent aussi soumettre un formulaire n° 1023 ou 1024 à l'Administration fédérale des impôts pour obtenir leur exemption fiscale. Dans la plupart des cas, l'exemption fiscale obtenue au niveau fédéral permet automatiquement d'en bénéficier au niveau local et de l'État.

Dans « **L'ex République yougoslave de Macédoine** », le tribunal de première instance de « Skopje II » tient le registre unique des églises, des communautés religieuses et des groupes religieux. Les données inscrites dans ce registre sont publiques. Le Ministre de la Justice définit la forme et le contenu du formulaire de demande à déposer auprès du greffe compétent, ainsi que la manière dont ce dernier est organisé. L'administration compétente pour les relations entre l'État et les communautés religieuses, la « Commission pour les relations avec les communautés et groupes religieux », tient un dossier des églises, communautés religieuses et groupes religieux enregistrés, mais n'a aucune compétence pour intervenir dans le processus d'enregistrement.

23. Quel que soit le système mis en œuvre pour régir l'accès à la personnalité juridique et les termes spécifiques utilisés pour décrire les types de personnalité juridique accessibles aux communautés religieuses ou de conviction, le droit national pertinent doit être conforme aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et aux engagements envers l'OSCE<sup>64</sup>. Cela signifie notamment que les organisations religieuses ou de conviction doivent avoir la possibilité d'exercer tout l'éventail des activités religieuses et des activités normalement exercées par les entités juridiques non gouvernementales enregistrées<sup>65</sup>.
24. Etant donné que de très nombreux actes juridiques sont exclusivement réservés aux personnes morales, l'accès des communautés religieuses ou de conviction à

64. Voir les Lignes directrices de 2004, section II.F (1).

65. CEDH 14 juin 2007, *Svyato-Mykhailivska Parafiya c. Ukraine*, requête n° 77703/01, § 123; *Avis sur la loi CCVI de 2011 sur le droit à la liberté de conscience et de religion et le statut juridique des églises, confessions et communautés religieuses de Hongrie*, CDL-AD(2012)004 §30-35; *Avis conjoint sur la loi modifiant et complétant la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses et à la loi modifiant le code pénal, le code des infractions administratives et la loi sur les associations caritatives de la République d'Arménie, établi par la Commission de Venise, la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe et le Conseil consultatif de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de religion ou de conviction*, CDL-AD(2009)036 § 39.

la personnalité juridique devrait être rapide, transparent, équitable, intégrateur et non discriminatoire<sup>66</sup>.

25. Les procédures permettant aux communautés religieuses ou de conviction d'accéder à la personnalité juridique ne doivent pas s'accompagner d'exigences excessives<sup>67</sup>. Entre autres exigences excessives injustifiables en droit international, citons l'obligation pour tous les membres d'une organisation religieuse de signer la demande d'enregistrement en apposant leur nom complet, leur naissance et leur adresse<sup>68</sup>, de fournir des informations excessivement détaillées dans les statuts de l'organisation religieuse<sup>69</sup>, de payer des droits d'enregistrement excessifs ou déraisonnables, d'obtenir au préalable l'approbation de leur adresse légale<sup>70</sup>, ou d'être uniquement autorisés à mener ses activités à l'adresse indiquée dans les documents d'enregistrement<sup>71</sup>. De telles exigences ne sauraient être qualifiées de nécessaires dans une société démocratique pour les motifs énumérés dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. De même, les communautés religieuses ou de convictions désireuses d'obtenir la personnalité juridique ne devraient pas se heurter à des tracasseries bureaucratiques inutiles ou à des délais d'attente très longs ou imprévisibles<sup>72</sup>. Si le mécanisme juridique mis en place pour l'acquisition de la personnalité juridique exige la production de certains documents liés à l'enregistrement, ceux-ci devraient être fournis par les autorités<sup>73</sup>.

Hormis les associations et les fondations, qui sont accessibles à tous les types de communautés religieuses ou de conviction, il existe **aux Pays-Bas** un type spécifique de personnalité juridique réservé aux églises. L'article 2:2(1) du Code civil octroie la personnalité juridique aux « *Kerkgenootschappen* » (littéralement: « communautés d'église »). Le Code civil ne définit par les « *Kerkgenootschappen* »: il faut en rechercher la définition dans la jurisprudence et la doctrine. La Cour de Cassation a estimé que les organisations religieuses sont, de plein droit,

66. Rapport sur la reconnaissance du RS ONU, § 54; *Avis sur le projet de loi modifiant et complétant la loi n° 02/L-31 sur la liberté de religion, adopté par la Commission de Venise à sa 98<sup>e</sup> Session plénière (Venise, 21-22 mars 2014)*, CDL-AD(2014)012, §§ 43ff.

67. *Avis conjoint intérimaire relatif à la loi modifiant et complétant la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses et à la loi modifiant le code pénal, le code des infractions administratives et la loi sur les associations caritatives de la République d'Arménie, de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE*, CDL-AD(2010)054, § 68; *Avis sur le projet de loi modifiant et complétant la loi n° 02/L-31 sur la liberté de religion, adopté par la Commission de Venise à sa 98<sup>e</sup> Session plénière (Venise, 21-22 mars 2014)*, CDL-AD(2014)012, §§ 67ff.

68. Rapport sur la reconnaissance du RS ONU, § 44.

69. *Avis conjoint relatif au projet de loi sur la liberté de conscience et de religion, aux lois sur des modifications et des ajouts au Code pénal et au Code des infractions administratives et à la loi sur les relations entre la République d'Arménie et la Sainte Eglise apostolique arménienne, établi par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE*, CDL-AD(2011)028, § 66.

70. Avis du Comité des droits de l'homme du 26 juillet 2005, *Sergei Malakhovsky et Alexander Pikul c. Belarus*, Comm. n° 1207/2003, § 7.6.

71. *Avis conjoint sur la loi de la République d'Azerbaïdjan relative à la liberté de conviction religieuse, établi par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE*, CDL-AD(2012)022, § 80-82.

72. Rapport sur la reconnaissance du RS ONU, § 55.

73. CEDH 17 juillet 2012, *Fusu Arcadie et autres c. Moldova*, Requête n° 22218/06, § 37-38.

c'est-à-dire sans qu'il soit nécessaire d'obtenir une reconnaissance de l'État, des communautés d'églises dotées de la personnalité juridique si: (i) les activités de l'organisation ont trait à la religion, (ii) une structure organisationnelle est visible et (iii) l'organisation exprime le souhait de se présenter comme une église. Dans la pratique, ces conditions minimales ne posent pas de problème majeur.

26. Le processus d'obtention de la personnalité juridique devrait être ouvert à un nombre aussi grand que possible de communautés, et n'en exclure aucune au motif qu'elle n'est pas « traditionnelle » ou une religion « reconnue », et ne doit pas donner une interprétation ou une définition excessivement étroites des termes « religion » ou « conviction ».
27. De plus, la législation ne doit pas faire dépendre l'obtention de la personnalité juridique de l'appartenance d'un nombre excessivement élevé de personnes à une communauté religieuse ou de conviction. Les Etats devraient veiller à prendre en compte les besoins des petites communautés religieuses ou de conviction<sup>74</sup>, et prendre conscience du fait que les conditions, qui fixent un nombre élevé de croyants, alourdit inutilement les activités opérationnelles des communautés religieuses nouvellement fondées.

L'article 5 de la Loi de l'**Estonie** sur les organisations sans but lucratif dispose qu'au moins deux personnes sont nécessaires pour fonder « une société religieuse ».

Le système juridique de l'**Albanie** ne prévoit pas de nombre minimum de membres pour les trois formes de personnalité juridique reconnues par la Loi albanaise sur les communautés religieuses ou de conviction (associations, centres et fondations).

En **Suède**, le droit civil exige que l'association soit au moins constituée du nombre de personnes nécessaires pour former son conseil d'administration, qui est généralement entre trois et cinq.

28. La législation ne devrait pas exiger une longue existence dans le pays pour l'accès à la personnalité juridique. Une telle exigence revient à restreindre inutilement les droits des communautés religieuses ou de conviction qui pourraient être nouvelles dans un pays donné<sup>75</sup>.
29. Étant donné que la liberté de religion ou de conviction est un droit dont la jouissance n'est pas limitée aux seuls citoyens<sup>76</sup>, la Loi ne devrait pas refuser l'accès à la personnalité juridique à des communautés religieuses ou de

74. Rapport sur la reconnaissance du RS ONU, § 44.

75. CEDH 1<sup>er</sup> octobre 2009, *Kimlya c. Russie*, requêtes n° 76836/01 et 32782/03.

76. *Avis conjoint sur la loi de la République d'Azerbaïdjan relative à la liberté de conviction religieuse, établi par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE*, CDL-AD(2012)022, § 99; *Avis sur la loi CCVI de 2011 sur le droit à la liberté de conscience et de religion et le statut juridique des églises, confessions et communautés religieuses de Hongrie*, CDL-AD(2012)004, § 93.

conviction en motif que certains de leurs membres fondateurs sont étrangers<sup>77</sup> ou des non-citoyens, ou que leur siège est à l'étranger<sup>78</sup>.

30. Notons en particulier que l'octroi de la personnalité juridique à toute communauté religieuse ou de conviction ne peut dépendre d'une approbation ou d'un avis positif d'autres communautés religieuses ou de conviction, car cette décision ne relève pas de la compétence de ces dernières<sup>79</sup>. La consultation d'une ou plusieurs communautés religieuses ou de conviction concernant la demande d'un tel statut par une autre communauté ou organisation religieuse ou de conviction porte atteinte à la neutralité et à l'impartialité des administrations ou fonctionnaires concernés<sup>80</sup>.
31. L'Etat doit respecter l'autonomie des communautés religieuses ou de conviction quand il s'acquitte de son obligation de leur fournir l'accès à la personnalité juridique<sup>81</sup>. Dans la définition du régime qui organise l'accès à la personnalité juridique, les Etats devraient respecter leurs obligations en veillant à ce que le droit national permette aux communautés religieuses ou de conviction de décider en toute indépendance la manière dont elles sont dirigées<sup>82</sup>, de leur règlement interne<sup>83</sup>, du contenu de leurs croyances<sup>84</sup>, de la structure de la communauté et du système de nomination du clergé<sup>85</sup>, et de leur nom et autres symboles. Dans l'examen des statuts et de la nature d'une organisation religieuse, l'Etat doit en particulier s'abstenir de toute analyse sur le fond et

---

77. CEDH 5 octobre 2006, *Branche de Moscou de l'Armée du Salut c. Russie*, requête n° 72881/01, § 82.  
78. *Ibid.*, §§ 83-85.

79. CEDH 24 juin 2004, *Vergos c. Grèce*, requête n° 65501/01, § 34; rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur la Reconnaissance, § 56; *Église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, requête n° 45701/99, § 123, CEDH 2001-XII

80. CEDH 26 septembre 1996, *Manoussakis c. Grèce*, requête n° 18748/91, § 47.

81. *Avis conjoint sur la loi de la République d'Azerbaïdjan relative à la liberté de conviction religieuse, établi par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE, adopté par la Commission de Venise lors de sa 92<sup>e</sup> Séance plénière (Venise, 12-13 octobre 2012)*, CDL-AD(2012)022 CDL-AD(2012)022, § 72; *avis sur le projet de loi concernant la liberté de religion et le régime général des religions en Roumanie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 64<sup>e</sup> Séance plénière (Venise, 21-22 octobre 2005)*, CDL-AD(2005)037, § 20; *Avis sur le projet de loi modifiant la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses en Ukraine, adopté par la Commission de Venise lors de sa 68<sup>e</sup> Séance plénière (Venise, 13-14 octobre 2006)*, CDL-AD(2006)030, § 30; Lignes directrices de 2004, section D.

82. CEDH 22 janvier 2009, *Saint Synode de l'Eglise orthodoxe bulgare (métropolite Innocent) et autres c. Bulgarie*, requêtes n° 412/03 et 35677/04. § 118-121; voir CEDH 14 mars 2003, *Serif c. Grèce*, requête n° 38178/97, §§ 49, 52 et 53; CEDH 26 octobre 2000, *Hasan et Chaush Bulgarie*, requête n° 30985/96, §§ 62 et 78; CEDH 13 décembre 2001, *Eglise métropolitaine de Bessarabie c. Moldova*, requête n° 45701/99, §§ 118 et 123; et CEDH 16 décembre 2004, *Haut Conseil spirituel de la communauté musulmane c. Bulgarie*, requête n° 39023/97, § 96.

83. *Avis conjoint sur la loi de la République d'Azerbaïdjan relative à la liberté de conviction religieuse, établi par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE, adopté par la Commission de Venise lors de sa 92<sup>e</sup> Séance plénière (Venise, 12-13 octobre 2012)*, CDL-AD(2012)022, § 76.

84. *Avis conjoint intérimaire relatif à la loi modifiant et complétant la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses et à la loi modifiant le code pénal, le code des infractions administratives et la loi sur les associations caritatives de la République d'Arménie, de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE*, CDL-AD(2010)054, §§ 54 & 90. *Avis concernant le projet de loi de « L'ex-République yougoslave de Macédoine » sur le statut juridique d'une église, d'une communauté religieuse et d'un groupe religieux, adopté par la Commission de Venise lors de sa 70<sup>e</sup> Session plénière (Venise, 16-17 mars 2007)*, CDL-AD(2007)005, § 46.

85. Rapport sur la reconnaissance du RS ONU, § 56.

s'intéresser uniquement aux aspects formels<sup>86</sup>. La diversité considérable de modes d'organisation que les communautés religieuses ou de conviction peuvent adopter dans la pratique appelle une grande souplesse du droit national dans ce domaine<sup>87</sup>.

La Constitution de la **Pologne** (article 25.1) et la Loi polonaise « sur les garanties de la liberté de religion » disposent que dans l'exercice de leurs fonctions, les organisations religieuses peuvent notamment: définir les doctrines religieuses, les dogmes et les rites; organiser et exécuter publiquement des rites religieux; diriger le ministère des aumôniers; se gouverner elles-mêmes conformément à leurs propres règles (autonomie juridique); nommer, former et employer les membres du clergé; acquérir et aliéner des biens immobiliers et mobiliers et les gérer; produire, acheter et vendre des objets de culte; avoir recours aux médias; mener des activités éducatives; mener des activités caritatives; créer des organisations interconfessionnelles au niveau du pays et adhérer à des organisations religieuses internationales.

32. Toute décision de refus ou de retrait du statut de personnalité juridique à une organisation religieuse ou de conviction doit être justifiée à la lumière des critères stricts décrits dans la Partie I<sup>88</sup>. Une décision de refus d'octroi de la personnalité juridique à une communauté religieuse ou de conviction, ou de retrait de celle-ci, doit mentionner les motifs invoqués<sup>89</sup>. Ces motifs doivent être spécifiques et clairs<sup>90</sup>. Une telle démarche facilite également l'exercice du droit de recours (voir le § 35 ci-après).

86. *Avis conjoint sur la loi de la République d'Azerbaïdjan relative à la liberté de conviction religieuse, établi par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE*, CDL-AD(2012)022, § 80.

87. CDL-AD(2012)004 *Avis sur la loi CCVI de 2011 sur le droit à la liberté de conscience et de religion et le statut juridique des églises, confessions et communautés religieuses de Hongrie*, § 39; CDL-AD(2008)032 *J Avis conjoint sur la liberté de conscience et les organisations religieuses en République du Kirghizistan, par la Commission de Venise et le Conseil consultatif de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de religion ou de conviction*, § 33.

88. CEDH 10 juin 2010, affaire *Témoins de Jéhovah de Moscou et autres c. Russie*, requête n° 302/02, § 102; CEDH 31 juillet 2008, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, requête n° 40825/98 § 66, et CEDH 13 décembre 2001, *Eglise métropolitaine de Bessarabie c. Moldova*, requête n° 45701/99, § 118; CEDH 3 avril 2008, *Koretsky et autres c. Ukraine*, n° 40269/02, § 40, et *Eglise catholique de la Canée c. Grèce*, 16 décembre 1997, § 30 et 40-41; 2004 Lignes directrices, § 9.

89. *Avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH de l'OSCE relatif au projet de loi sur la liberté de conscience et de religion, aux lois sur des modifications et des ajouts au Code pénal et au Code des infractions administratives et à la loi sur les relations entre la République d'Arménie et la Sainte Eglise apostolique arménienne* CDL-AD(2011)028, § 38.

90. *Témoins de Jéhovah de Moscou et autres contre Russie*, requête n° 302/02, CEDH 10 juin 2010, § 175; *Avis sur la loi CCVI de 2011 sur le droit à la liberté de conscience et de religion et le statut juridique des églises, confessions et communautés religieuses de Hongrie*, CDL-AD(2012)004, § 38. *Avis conjoint relatif à la loi modifiant et complétant la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses et à la loi modifiant le code pénal de la République d'Arménie, établi par la Commission de Venise, la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe et le Conseil consultatif de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de religion ou de conviction*, CDL-AD(2009)036, § 29.

En **Estonie**, la « Loi sur les églises et les congrégations » (CCA), article 14 (3) dispose que s'il refuse d'inscrire une association religieuse au registre, le greffier (tribunal) doit indiquer par écrit le motif de ce refus. Les motifs que le tribunal peut invoquer sont énoncés dans la Loi.

L'article 14 (2) de la CCA dispose que le greffier n'inscrit pas une association religieuse au registre si:

- 1) les statuts ou les autres documents soumis par l'association religieuse ne sont pas conformes aux exigences de la Loi;
- 2) les activités de l'association religieuse constituent une menace pour l'ordre public et la santé, la morale ou les droits et libertés d'autrui.

33. Etant donné les nombreuses répercussions et les profondes conséquences d'un retrait de la personnalité juridique pour le statut d'une organisation religieuse ou de conviction, son financement et ses activités, toute décision en ce sens devrait constituer une solution de dernier recours<sup>91</sup>. Une telle sanction pourrait s'avérer nécessaire à la suite de violations graves et répétées mettant en danger l'ordre public, si aucune autre sanction ne peut être mise en œuvre effectivement, et uniquement si toutes les conditions décrites dans la Partie I sont remplies. Sans quoi, il s'agirait vraisemblablement d'une violation des principes de la proportionnalité et de la subsidiarité<sup>92</sup>. Pour être conforme à ces principes, la législation devrait prévoir un large éventail de sanctions plus modérées (avertissements, amendes ou suppression d'avantages fiscaux) qui, en fonction de la gravité des infractions, devraient être prises avant d'envisager un retrait de la personnalité juridique<sup>93</sup>.

Le droit civil des **Pays-Bas** (Code civil, « personnes morales interdites ») régit comme suit la dissolution des personnes morales, y compris les communautés religieuses dotées de la personnalité juridique:

« Article 2:20: Interdiction d'une personne morale par le tribunal

- 1. Si les activités d'une personne morale sont contraires à l'ordre public, le Tribunal de première instance pourra interdire cette personne morale et en prononcer la dissolution à la demande du ministère public.
- 2. Si le but (l'objet) d'une personne morale tel que défini dans ses statuts est contraire à l'ordre public, le Tribunal de première instance pourra prononcer sa

91. *Avis conjoint sur la loi de la République d'Azerbaïdjan relative à la liberté de conviction religieuse, établi par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE, adopté par la Commission de Venise à sa 92<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12-13 octobre 2012)*, CDL-AD(2012)022, §§ 93-94.

92. *Avis sur le projet de loi relatif à la liberté de religion, aux organisations religieuses et aux relations mutuelles avec la République d'Albanie, adopté par la Commission de Venise à sa 73<sup>e</sup> Séance plénière (Venise, 14-15 décembre 2007)*, CDL-AD(2007)041, § 48.

93. CEDH 8 octobre 2009, *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, requête n° 37083/03, § 82; CEDH 10 juin 2010, *Témoins de Jéhovah de Moscou et autres c. Russie*, requête n° 302/02, § 159.

dissolution à la demande du ministère public. Avant cette dissolution, le Tribunal de première instance peut accorder à la personne morale un délai précis pour réexaminer ses buts (son objet) afin qu'ils ne constituent plus une menace à l'ordre public. »

[...]

« Article 2:21: Dissolution d'une personne morale par le tribunal

[...]

- 2. Le Tribunal de première instance ne procède pas à la dissolution de la personne morale s'il a accordé à celle-ci un délai spécifique pour conformer ses statuts aux exigences légales et si la personne morale a satisfait auxdites exigences dans les délais impartis.

[...] »

34. Le retrait de la personnalité juridique à une *organisation* religieuse ou de conviction ne saurait impliquer que la *communauté* religieuse ou de conviction en question, ou ses membres à titre individuel, ne jouissent plus de la protection de leur liberté de religion ou de conviction ou d'autres droits de l'homme ou libertés fondamentales. Le fait de priver une telle communauté de ses droits fondamentaux, voire même de décider de les interdire, peut avoir de graves conséquences sur la vie religieuse de tous ses membres; il faut donc veiller à ne pas entraver ou faire cesser les activités d'une communauté religieuse pour sanctionner les méfaits de certains de ses membres. Cela reviendrait infliger une sanction collective à l'ensemble de la communauté pour des actions qui, en toute équité, devrait être imputées à certaines personnes, à titre individuel. Par conséquent, tout acte illicite de dirigeants et de membres d'organisations religieuses devrait être imputé aux personnes concernées, et donner lieu à des poursuites pénales, administratives ou civiles, et non à la communauté dans son ensemble ainsi qu'à ses autres membres<sup>94</sup>.
35. D'une manière générale, il devrait être possible d'assurer un recours effectif, au plan national, contre toute décision de ne pas reconnaître, ou de retirer, la personnalité juridique à une communauté religieuse ou de conviction qui a des arguments défendables pour prétendre à ce statut<sup>95</sup>. Les Etats ont l'obligation générale de traduire dans les faits tout l'éventail des normes consacrées par le droit international relatif aux droits de l'homme, comme le soulignent par exemple l'article 2 (3) PIDCP et les articles 6(1) et 13 de la CEDH, qui exigent

94. *Avis conjoint intérimaire relatif à la loi modifiant et complétant la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses et à la loi modifiant le code pénal, le code des infractions administratives et la loi sur les associations caritatives de la République d'Arménie, de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE*, CDL-AD(2010)054, § 99.

*Avis conjoint sur la loi de la République d'Azerbaïdjan relative à la liberté de conviction religieuse, établi par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE, adopté par la Commission de Venise à sa 92<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12-13 octobre 2012)*, CDL-AD(2012)022, § 92.

95. CEDH 27 février 2007, *Biserica Adevărat Ortodoxă Din Moldova et autres c. Moldova*, requête n° 952/03, § 49-54.

que les particuliers et les communautés aient accès à un tribunal susceptible de leur offrir un recours efficace. Les communautés religieuses ou de conviction ont donc le droit de solliciter des décisions sur les demandes d'enregistrement (s'il y a lieu)<sup>96</sup> et un droit de recours<sup>97</sup>. Certes, différents systèmes permettent de garantir l'accès à la personnalité juridique: certains systèmes confient la décision initiale aux tribunaux, et d'autres à l'administration, mais ils doivent toujours offrir la possibilité de saisir un tribunal et d'obtenir un réexamen équitable et efficace des décisions pertinentes. Ce principe reste valable que la décision sur la personnalité juridique soit rendue directement par un tribunal indépendant ou par le biais d'une administration; il convient alors que la révision de la décision soit confiée à un tribunal indépendant et impartial, et qu'il existe une possibilité d'appel devant une juridiction plus élevée<sup>98</sup>.

En **Espagne**, une communauté religieuse dont la demande d'enregistrement est rejetée dispose des recours suivants:

(1) un recours administratif auprès du ministère de la Justice; (2) une procédure judiciaire devant la « Audiencia Nacional » (Haute cour espagnole) (3) une procédure devant la Cour suprême espagnole (en cas d'irrégularités de la part de la « Audiencia Nacional »); (4) une procédure spéciale pour la protection des droits fondamentaux devant la Cour constitutionnelle.

En **République de Moldova**, le Code de procédure civile demande aux requérants de commencer par une procédure non judiciaire pour chercher une solution dans un litige qui les oppose à l'administration. Une demande doit d'abord être déposée devant le ministère compétent, et si ce ministère n'a pas répondu dans un délai de 30 jours, ou si la réponse du ministère ne satisfait pas le demandeur, ce dernier peut intenter une action en justice. Si le demandeur conteste la décision du tribunal de première instance, il peut saisir la Cour d'appel et, par la suite, la Cour suprême de la Moldova.

36. Quand de nouvelles dispositions sont mises en place pour régir l'accès des communautés religieuses ou de conviction à la personnalité juridique, des mesures de transition adaptées doivent garantir les droits des communautés existantes<sup>99</sup>. Si une Loi a des effets rétroactifs ou ne protège pas les intérêts

96. CEDH 31 juillet 2008, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, requête n° 40825/98, §§ 78-80; CDL-AD(2012)004 *Avis sur la loi CCVI de 2011 sur le droit à la liberté de conscience et de religion et le statut juridique des églises, confessions et communautés religieuses de Hongrie*, § 44.

97. *Avis sur la loi CCVI de 2011 sur le droit à la liberté de conscience et de religion et le statut juridique des églises, confessions et communautés religieuses de Hongrie*, CDL-AD(2012)004, § 80. *Avis conjoint sur la liberté de conscience et les organisations religieuses en République du Kirghizistan, par la Commission de Venise et le Conseil consultatif de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de religion ou de conviction*, CDL-AD(2008)032, § 31; *Avis sur la loi CCVI de 2011 sur le droit à la liberté de conscience et de religion et le statut juridique des églises, confessions et communautés religieuses de Hongrie*, CDL-AD(2012)004, § 82.

98. *Avis sur la loi CCVI de 2011 sur le droit à la liberté de conscience et de religion et le statut juridique des églises, confessions et communautés religieuses de Hongrie*, CDL-AD(2012)004, §§ 82-83.

99. Rapport sur la reconnaissance du RS ONU, § 57.

acquis des organisations religieuses ou de conviction (en les obligeant, par exemple, à se faire réenregistrer pour obtenir la personnalité juridique sur la base de nouveaux critères), l'Etat est tenu de démontrer la conformité de ces restrictions avec les critères énoncés dans la Section I. L'État doit notamment spécifier les raisons objectives justifiant de modifier sa législation existante, et de quelle manière la législation proposée ne constitue pas une ingérence dans la liberté de religion ou de conviction au-delà de ce qui est strictement nécessaire à la lumière de ces raisons objectives. Les organisations religieuses ou de conviction ne devraient pas être soumises à des droits de mutation (ou autres frais) excessifs ou discriminatoires si la nouvelle réglementation exige le transfert de titres de propriété détenus par les anciennes entités juridiques.

37. Les Etats devraient veiller à ce que les droits et principes susmentionnés soient effectivement intégrés à leur régime juridique national, que ce soit dans les Lois, la réglementation, la pratique et/ou les mesures des pouvoirs publics<sup>100</sup>. Les Etats devraient en outre veiller à ce que les fonctionnaires et les administrations chargés de traiter les questions de personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction connaissent les principes énoncés dans les normes internationales sur la liberté de religion et de conviction et agissent conformément à ceux-ci.

En **Lettonie**, le Service du Registre des sociétés examine les demandes de personnalité juridique à la lumière des règles de procédure administrative. L'alinéa 1 de l'article 4 du Code de procédure administrative demande d'appliquer les principes généraux du droit ci-après:

- ▶ *le principe de la compatibilité avec les droits des personnes*, qui exige que dans la prise d'une décision, une administration ne porte pas atteinte à la protection des droits et des intérêts légaux des particuliers;
- ▶ *le principe de la justice*, qui exige qu'une administration limite son action au cadre des pouvoirs conférés par la législation et en respectant l'esprit et les objectifs des Lois;
- ▶ *le principe de l'application raisonnable du droit*, qui exige qu'une institution de l'État applique la Loi dans le respect des méthodes fondamentales d'interprétation du droit afin de parvenir au résultat le plus équitable et le plus utile;
- ▶ *le principe de l'interdiction de l'arbitraire*, qui exige qu'une décision administrative repose exclusivement sur les faits nécessaires à la prise d'une décision, et sur des considérations légales objectives et rationnelles;
- ▶ *le principe de la légalité*, qui veut qu'une institution de l'Etat peut uniquement rendre une décision fondée sur la Constitution, le droit et/ou le droit international;

100. Maastricht 2003, § 9: [le Conseil ministériel] « S'engage à assurer et à favoriser la liberté de chacun de professer et de pratiquer une religion ou une croyance, seul ou en communauté avec d'autres, si nécessaire par des Lois, règlements, pratiques et politiques transparents et non discriminatoires ».

- ▶ *le principe de la proportionnalité*, qui exige que, dans l'application de la Loi, une institution de l'État vérifie, en appliquant la Loi, si une action administrative contraire aux intérêts d'un particulier est nécessaire dans une société démocratique;
- ▶ *le principe de l'équité des procédures*, qui exige qu'une institution de l'État rende ses décisions avec impartialité et offre aux parties concernées une possibilité raisonnable d'être entendues et de présenter des preuves, et veille à ce qu'un fonctionnaire dont l'objectivité dans un certain domaine peut raisonnablement être mise en doute ne participe pas au processus décisionnel.

## VI. Partie IV.

# Privilèges des communautés ou organisations religieuses ou de conviction

38. Les Etats peuvent opter pour accorder certains *privilèges* aux communautés ou organisations religieuses ou de conviction. Il peut s'agir d'aides financières, de contributions financières accordées aux communautés religieuses ou de conviction par le biais du système fiscal, ou d'affiliation à des organismes publics de radiodiffusion<sup>101</sup>. C'est uniquement dans le cadre de l'octroi de tels avantages que des conditions supplémentaires peuvent être posées aux communautés religieuses ou de conviction, dans la mesure où ces exigences restent proportionnées et non discriminatoires.

Aux **Etats-Unis**, les organisations religieuses sans but lucratif jouissent de nombreux avantages, et notamment:

- i. Tous les avantages dont bénéficient généralement les sociétés, comme la possibilité d'intenter des actions en justice, de conclure des contrats et de demander des autorisations d'utilisation des sols;
- ii. la déductibilité fiscale des dons;
- iii. l'exemption de l'impôt sur les sociétés;
- iv. l'exemption de l'impôt sur les ventes dans la plupart des cas;
- v. une réduction des frais postaux pour l'affranchissement de plus de 250 envois identiques;
- vi. une responsabilité limitée pour les directeurs et les personnels pour les opérations de la communauté;
- vii. l'accès aux aides publiques et privées.

En **Allemagne**, l'article 3 alinéa 6 de la Loi régissant la taxe professionnelle (*Gewerbesteuer*) dispose que les communautés religieuses sont des sociétés de droit public bénéficiant, dans une certaine mesure, de l'exemption de la taxe professionnelle. Les sociétés, les associations de personnes et les propriétés foncières qui, d'après leur règlement intérieur, leurs statuts ou tout autre acte constitutif, et conformément à la gestion effective de leurs affaires, poursuivent exclusivement et directement des buts religieux, sont exemptes de la taxe professionnelle. Ce n'est pas le cas si elles exercent une activité économique, sauf dans l'agriculture et la sylviculture.

101. Rapport sur la reconnaissance du RS ONU, § 59.

39. L'Etat est habilité à octroyer de tels privilèges mais, ce faisant, il doit veiller à ce qu'ils soient accordés et mis en œuvre d'une manière non discriminatoire<sup>102</sup>. Cela suppose que le traitement ait une justification objective et raisonnable, c'est-à-dire qu'il poursuive un but légitime et qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé<sup>103</sup>.
40. Plus spécifiquement, l'existence ou la conclusion d'accords entre un État et une communauté religieuse donnée, ou d'une Loi instaurant un régime spécial en faveur de celle-ci n'est, en principe, pas contraire au droit à la non-discrimination fondée sur la religion ou les convictions, à condition qu'il existe une justification objective et raisonnable pour cette différence de traitement et que des accords similaires puissent être conclus par d'autres communautés religieuses qui le souhaiteraient<sup>104</sup>. Des accords et la législation peuvent reconnaître les différences tenant au rôle joué par diverses religions dans l'histoire et la société d'un pays donné<sup>105</sup>. Une différence de traitement entre les communautés religieuses ou de conviction qui se traduit par l'octroi d'un statut juridique spécifique – assorti de privilèges conséquents, tandis que ce traitement de faveur est refusé aux autres communautés religieuses ou de conviction qui n'ont pas obtenu ce statut – est compatible avec l'exigence de non-discrimination sur la base de la religion ou de la conviction si un Etat établit un cadre pour octroyer aux communautés religieuses la personnalité juridique et un statut spécifique y associé. Toutes les communautés religieuses ou de conviction qui le souhaitent doivent avoir une possibilité adéquate de demander ce statut et les critères établis doivent être appliqués de manière non discriminatoire<sup>106</sup>.
41. Même le fait qu'une religion est reconnue en tant que religion d'Etat ou qu'elle est établie en tant que religion officielle ou traditionnelle, ou que ses adeptes représentent la majorité de la population peut être acceptable, à condition que cela ne porte en rien atteinte à la jouissance de l'un quelconque des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et n'entraîne aucune discrimination contre les adeptes d'autres religions ou les non-croyants<sup>107</sup>. En particulier certaines mesures de caractère discriminatoire pour ces derniers, comme le fait de limiter l'accès à des services de l'Etat aux membres de la religion prédominante ou de leur accorder des privilèges économiques, ou d'imposer des restrictions spéciales à la pratique d'autres religions, ne sont pas conformes à

102. Rapport sur la reconnaissance du RS ONU, § 61; CEDH 25 septembre 2012, *Jehovas Zeugen in Österreich c. Autriche*, requête n° 27540/05, § 32; 2004 Lignes directrices, § F (2).

103. CEDH 9 décembre 2010, *Savez Crkava « Riječ Života » et autres c. Croatie*, requête n° 7798/08, § 86; CEDH 16 mars 2010, *Oršuš et autres c. Croatie*, requête n° 15766/03, § 156.

104. CEDH 9 décembre 2010, *Savez Crkava « Riječ Života » et autres c. Croatie*, requête n° 7798/08, § 85; CEDH 10 décembre 2009, *Koppi v. Austria*, requête n° 33001/03, § 33.

105. Lignes directrices 2004, section II.B (3).

106. CEDH 10 décembre 2009, *Koppi c. Autriche*, requête n° 33001/03, § 92; *Avis sur la loi CCVI de 2011 sur le droit à la liberté de conscience et de religion et le statut juridique des églises, confessions et communautés religieuses de Hongrie*, CDL-AD(2012)004, § 46.

107. Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale 22, § 9; *Observations sur le projet définitif de Constitution de la République tunisienne, adopté par la Commission de Venise lors de sa 96<sup>e</sup> Session plénière (Venise 10-11 octobre 2013)*, CDL-AD(2013)034, §27.

l'interdiction de la discrimination fondée sur la religion ou la conviction, ni à la garantie d'une protection égale<sup>108</sup>.

42. Les droits examinés dans la deuxième et dans la troisième partie, y compris la liberté de manifester collectivement sa religion ou sa conviction et le droit à la personnalité juridique sont à envisager non comme des privilèges, mais comme des droits constituant des éléments fondamentaux de la liberté de religion ou de conviction<sup>109</sup>. Il faut également éviter, comme nous l'avons vu plus haut, de recourir de manière abusive à l'accès à la personnalité juridique pour restreindre les droits des personnes ou des communautés désireuses d'exercer leur liberté de religion ou de conviction en faisant dépendre, de quelque manière que ce soit, ce droit fondamental de procédures d'enregistrement ou de restrictions similaires. D'autre part, l'accès à la personnalité juridique devrait être accessible à un nombre aussi grand que possible de communautés, et n'en exclure aucune au motif qu'elle n'est pas une religion ou conviction « traditionnelle » ou « reconnue ». Pour que les différences de traitement dans les procédures d'octroi de la personnalité juridique soient compatibles avec le principe de non-discrimination, elles doivent être justifiées par des motifs objectifs et raisonnables, les différences de traitement ne peuvent avoir un impact démesuré sur l'exercice de la liberté de religion ou de conviction des communautés (minoritaires) concernées et de leurs membres, et l'obtention de la personnalité juridique par lesdites communautés ne doit pas être excessivement laborieuse<sup>110</sup>.

---

108. Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale 22, § 9 *Observations sur le projet définitif de Constitution de la République tunisienne, adopté par la Commission de Venise lors de sa 96<sup>e</sup> Session plénière (Venise 10-11 octobre 2013)*, CDL-AD(2013)034, §§ 27-37-; .

109. Rapport du RS ONU, § 30: « L'État est tenu de respecter la liberté de religion ou de conviction de chacun en tant que droit inaliénable – et donc non négociable – de l'être humain, chacun étant, en droit international, titulaire de droits en vertu de la dignité qui lui est inhérente. »

110. *Avis sur le projet de loi modifiant et complétant la loi n° 02/L-31 sur la liberté de religion, adopté par la Commission de Venise à sa 98<sup>e</sup> Session plénière (Venise, 21-22 mars 2014)*, CDL-AD(2014)012, §§ 41-67.



## VII. Annexe - Sélection d'engagements pris dans le cadre de OSCE dans le domaine de la liberté de religion ou de conviction

---

**Helsinki 1975** (Questions relatives à la sécurité en Europe: 1.(a) Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des Etats participants – Principe VII)

« Les Etats participants respectent les droits de l'homme et les libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. »

[...]

« Dans ce cadre, les Etats participants reconnaissent et respectent la liberté de l'individu de professer et pratiquer, seul ou en commun, une religion ou une conviction en agissant selon les impératifs de sa propre conscience. »

**Helsinki 1975** (Coopération dans les domaines humanitaires et autres)

« Les Etats participants [...] confirment que les cultes, institutions et organisations religieux, agissant dans le cadre constitutionnel des Etats participants, et leurs représentants peuvent, dans le domaine de leur activité, avoir entre eux des contacts et des rencontres et échanger des informations. »

**Madrid 1983** (Questions relatives à la sécurité en Europe: Principes)

« Les Etats participants [...] s'accordent à prendre les mesures nécessaires pour garantir la liberté qu'a l'individu de professer et pratiquer, seul ou en commun, une religion ou une conviction en agissant selon les impératifs de sa propre conscience. A ce propos, ils consulteront, si besoin est, les cultes ainsi que les institutions et organisations religieuses dont l'action s'exerce dans le cadre constitutionnel de leurs pays respectifs.

Ils examineront favorablement les demandes formulées par des communautés religieuses de croyants pratiquant ou disposés à pratiquer leur foi dans le cadre constitutionnel de leurs Etats, visant à l'octroi du statut prévu dans leur pays à l'intention des cultes et des institutions et organisations religieuses ».

**Vienne 1989** (Questions relatives à la sécurité en Europe: Principes)

[...]

« (11) [Les Etats participants] confirment qu'ils respecteront les droits de l'homme et les libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. Ils confirment également l'importance universelle des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont le respect est un facteur essentiel de la paix, de la justice et de la sécurité nécessaires pour assurer le développement de relations amicales et de la coopération entre eux, comme entre tous les Etats. »

[...]

« (16) Afin d'assurer la liberté de tout un chacun de professer et pratiquer une religion ou une conviction, les Etats participants, entre autres,

(16.1) - prendront des mesures efficaces pour empêcher et éliminer toute discrimination fondée sur la religion ou la conviction, à l'encontre d'individus ou de communautés, s'agissant de la reconnaissance, de l'exercice et de la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans tous les domaines de la vie civile, politique, économique, sociale et culturelle, et assureront l'égalité effective des croyants et des non-croyants;

(16.2) - favoriseront un climat de tolérance et de respect mutuels entre les croyants de communautés différentes, ainsi qu'entre croyants et non-croyants;

(16.3) - accorderont, sur leur demande, aux communautés de croyants pratiquant ou s'apprêtant à pratiquer leur foi dans le cadre constitutionnel de leur Etat, la reconnaissance du statut prévu à leur intention dans leur pays;

(16.4) - respecteront le droit de ces communautés:

- ▶ à établir et entretenir des lieux de culte ou de réunion librement accessibles,
- ▶ à s'organiser conformément à leur propre structure hiérarchique et institutionnelle,
- ▶ à choisir, nommer et remplacer leur personnel conformément à leurs besoins et règles propres, ainsi qu'à tout arrangement librement conclu entre elles et l'Etat,
- ▶ à solliciter et recevoir des contributions volontaires, qu'elles soient financières ou autres;

(16.5) - engageront des consultations avec les cultes, ainsi qu'avec les institutions et organisations religieuses, pour parvenir à une meilleure compréhension des exigences de la liberté religieuse;

(16.6) - respecteront le droit de tout un chacun de dispenser et de recevoir une éducation religieuse dans la langue de son choix, à titre individuel ou en association avec d'autres;

(16.7) - respecteront, à cet égard, entre autres, la liberté des parents d'assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions;

(16.8) - autoriseront la formation d'un personnel religieux dans des établissements appropriés;

(16.9) - respecteront le droit de chaque croyant et des communautés de croyants d'acquérir, de posséder et d'utiliser des livres sacrés, des publications religieuses dans la langue de leur choix, ainsi que d'autres objets liés à la pratique d'une religion ou d'une conviction;

(16.10) - autoriseront les cultes, ainsi que les institutions et organisations religieuses, à produire, importer et disséminer publications et objets religieux;

(16.11) - considéreront favorablement l'intérêt de communautés de croyants à participer au dialogue public, y compris par l'intermédiaire des moyens d'information.

(17) Les Etats participants reconnaissent que l'exercice des droits mentionnés ci-dessus concernant la liberté religieuse ou de conviction ne peut faire l'objet que des restrictions qui sont prévues par la Loi et compatibles avec les obligations qu'ils assument conformément au droit international et avec leurs engagements internationaux. Dans leur législation et leur réglementation et dans l'application de celles-ci, ils assureront l'exercice intégral et effectif de la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction. »

[...]

« (32) Ils permettront aux croyants, aux cultes et à leurs représentants d'établir et de maintenir, collectivement ou individuellement, des contacts personnels directs, ainsi que des communications entre eux dans leur propre pays et à l'étranger, y compris par des voyages, des pèlerinages et la participation à des assemblées et à d'autres manifestations religieuses. Dans ce contexte, et en rapport avec ces contacts et ces manifestations, les intéressés seront autorisés à acquérir, recevoir et transporter des publications et des objets religieux liés à la pratique de leur religion ou de leur conviction. »

### **Copenhague 1990**

« Les Etats participants réaffirment que [...]

(9.4) - toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Ce droit comprend la liberté de changer de religion ou de conviction et de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des limitations prévues par la Loi et conformes aux normes internationales communément admises; »

[...]

« (32) [...] Les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit d'exprimer, de préserver et de développer en toute liberté leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse et de maintenir et de développer leur culture sous toutes ses formes, à l'abri de toutes tentatives d'assimilation contre leur volonté. En particulier, elles ont le droit:

[...]

(32.3) - de professer et de pratiquer leur religion, y compris de se procurer, de posséder et d'utiliser des objets religieux, ainsi que de dispenser un enseignement religieux dans leur langue maternelle »

[...]

« (33) Les Etats participants protégeront l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales sur leur territoire et créeront des conditions propres à promouvoir cette identité. Ils prendront les mesures nécessaires à cet effet après avoir procédé à des consultations appropriées, et notamment après s'être mis en rapport avec les organisations ou associations de ces minorités, conformément à la procédure de décision de chaque Etat. De telles mesures devront être conformes aux principes de l'égalité et de la non-discrimination à l'égard des autres citoyens de l'Etat participant concerné. »

### **Budapest 1994** (Décisions: VIII. La dimension humaine)

« 27. [Les Etats participants,] confirmant qu'ils se sont engagés à assurer la liberté de conscience et de religion et à favoriser un climat de tolérance et de respect mutuels entre croyants de différentes confessions aussi bien qu'entre croyants et non-croyants, ils expriment leur inquiétude au sujet de l'exploitation de la religion à des fins nationalistes agressives. »

### **Maastricht 2003** (Décisions: Décision n° 4/03 « Tolérance et non-discrimination »)

« 9. [Le Conseil ministériel] affirme l'importance de la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction, et condamne toute discrimination et tout acte de violence, notamment à l'encontre de tout groupe religieux ou de tout croyant. S'engage à assurer et à favoriser la liberté de chacun de professer et de pratiquer une religion ou une croyance, seul ou en communauté avec d'autres, si nécessaire par des Lois, règlements, pratiques et politiques transparents et non discriminatoires.

Encourage les Etats participants à solliciter l'assistance du BIDDH et de son groupe consultatif d'experts sur la liberté de religion ou de conviction. »

### **Kiev 2013**

« Le Conseil ministériel [...]:

Appelle les Etats participants:

- ▶ à mettre pleinement en œuvre les engagements souscrits dans le cadre de l'OSCE sur la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction;
- ▶ à mettre pleinement en œuvre leurs engagements de garantir le droit de toutes les personnes de professer et de pratiquer une religion ou une conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, ainsi que de manifester leur religion ou leur conviction par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites, grâce notamment à une législation, à une réglementation, à des pratiques et à des politiques transparentes et non discriminatoires;
- ▶ à s'abstenir d'imposer des restrictions incompatibles avec les engagements pris dans le cadre de l'OSCE et les obligations internationales en ce qui concerne

la pratique d'une religion ou d'une conviction par les personnes et les communautés religieuses;

- ▶ à promouvoir et faciliter un dialogue et des partenariats interconfessionnels et interreligieux ouverts et transparents;
- ▶ à chercher à prévenir l'intolérance, la violence et la discrimination sur la base de la religion ou de la conviction, y compris contre les chrétiens, les juifs, les musulmans et les membres d'autres religions, et contre les non-croyants, à condamner la violence et la discrimination pour des raisons religieuses et à s'efforcer de prévenir les attaques dirigées contre des personnes ou des groupes sur la base de la pensée, de la conscience, de la religion ou de la conviction et de protéger contre de telles attaques;
- ▶ à encourager à associer, en temps voulu, les communautés religieuses et de conviction aux débats publics sur les initiatives législatives pertinentes;
- ▶ à promouvoir le dialogue entre les communautés religieuses ou de conviction et les organes gouvernementaux, y compris, si nécessaire, sur les questions liées à l'utilisation des lieux de culte et des biens religieux;
- ▶ à prendre des mesures efficaces pour prévenir et éliminer la discrimination contre les personnes ou les communautés religieuses ou de conviction sur la base de la religion ou de la conviction, y compris contre les non-croyants, par les agents publics dans l'exercice de leurs fonctions publiques;
- ▶ à adopter des politiques pour promouvoir le respect et la protection des lieux de culte et des monuments religieux, des cimetières et des lieux saints contre le vandalisme et la destruction. »

## **Le BIDDH**

Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) est l'organe spécialisé de l'OSCE dont le mandat couvre les élections, les droits de l'homme et la démocratisation.

Le BIDDH, qui siège à Varsovie, en Pologne:

- ▶ encourage l'amélioration des processus électoraux par une observation approfondie des élections, et mène des projets d'assistance électorale qui favorisent l'instauration d'une véritable démocratie participative;
- ▶ soutient les Etats participants de l'OSCE dans la mise en œuvre de leurs engagements pris dans le domaine de la dimension humaine en proposant son expertise et une assistance pratique pour renforcer les institutions démocratiques par des programmes menés sur le long terme afin de consolider la primauté du droit, la société civile et la gouvernance démocratique;
- ▶ soutient les missions de terrain de l'OSCE dans la mise en œuvre de leurs activités relatives à la dimension humaine, y compris par des formations, une assistance législative, des échanges d'expériences et une coordination régionale;
- ▶ contribue aux alertes précoces et à la prévention des conflits grâce au suivi de la mise en œuvre des engagements pris par les Etats participants dans le domaine de la dimension humaine de l'OSCE; organise des formations périodiques sur les droits de l'homme pour les autorités gouvernementales, la société civile et les agents de l'OSCE;

- ▶ aide les Etats participants à mettre en œuvre leurs engagements sur la tolérance et la non-discrimination et soutient les efforts de prévention et de réaction aux crimes inspirés par la haine et aux manifestations d'intolérance fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou la conviction, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation;
- ▶ sert de Point de contact pour les questions concernant les Roms et les Sinti; encourage la pleine intégration des groupes de Roms et de Sinti dans les sociétés où vivent;
- ▶ organise régulièrement des réunions sur la mise en œuvre des engagements pris dans le domaine de la dimension humaine, comme la Réunion sur la mise en œuvre de la dimension humaine, le séminaire annuel dimension humaine, et les Réunions supplémentaires sur la dimension humaine; et
- ▶ met en œuvre une stratégie pour l'égalité des sexes en élaborant et en adaptant ses politiques et ses actions pour assurer une approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes tout en menant, en parallèle, des activités visant à améliorer la condition des femmes dans la région de l'OSCE.

## Expertise

Dans les domaines plus vastes des droits de l'homme et de la démocratisation, l'expertise et les activités du BIDDH se focalisent sur quatre axes: les élections démocratiques, le suivi de la mise en œuvre de engagements des Etats participants envers l'OSCE en matière de droits de l'homme, la lutte contre la traite des êtres humains, les questions de Roms et de Sinti, la protection des droits de l'homme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la liberté de religion ou de conviction, la société civile, la liberté de mouvement, la primauté du droit, l'égalité des sexes, et la lutte contre l'intolérance et la discrimination.

## La Commission de Venise

La **Commission européenne pour la démocratie par le droit** - plus connue sous le nom de Commission de Venise, ville où elle se réunit - est un organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions constitutionnelles.

La **mission** de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe est de **procurer des conseils juridiques** à ses États membres et, en particulier, d'aider ceux qui souhaitent mettre leurs structures juridiques et institutionnelles en conformité avec les normes et l'expérience internationales en matière de démocratie, de droits de l'homme et de prééminence du droit.

Elle contribue également à **la diffusion et au développement d'un patrimoine constitutionnel** commun, joue un rôle unique dans la gestion des conflits et fournit une « aide constitutionnelle d'urgence » aux États en transition.

La Commission comprend **59 États membres**: les **47 États membres du Conseil de l'Europe** sont membres de la Commission de Venise, ainsi que **12 autres pays** (l'Algérie, le Brésil, le Chili, la République de Corée, les Etats-Unis, Israël, le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Maroc, le Mexique, le Pérou et la Tunisie). La Commission européenne et le BIDDH de l'OSCE participent aux sessions plénières de la Commission.

Ses **membres individuels** sont des professeurs d'université de droit public ou international, des juges de cours suprêmes ou constitutionnelles, des parlementaires nationaux et des fonctionnaires. Ils sont **nommés pour quatre ans** par les Etats membres **mais agissent en leur propre nom**. M. Gianni Buquicchio préside la Commission depuis décembre 2009.

La Commission travaille dans trois domaines:

- ▶ institutions démocratiques et droits fondamentaux
- ▶ justice constitutionnelle et justice ordinaire
- ▶ élections et référendums, partis politiques

Son secrétariat permanent est **situé à Strasbourg**, France, au siège du Conseil de l'Europe. Les **sessions plénières** sont tenues **4 fois par an à Venise**, à la Scuola Grande di San Giovanni Evangelista (*en mars, juin, octobre et décembre*).



# **LIGNES DIRECTRICES CONJOINTES SUR LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION**

**Adoptées par la Commission de Venise  
lors de sa 101<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 12-13 décembre 2014)**



# Introduction

---

Ces *Lignes directrices sur la liberté d'association* ont été élaborées afin de promouvoir davantage encore la mise en œuvre du droit à la liberté d'association. La valeur ajoutée du présent document tient au fait qu'il intègre l'expertise approfondie, reconnue depuis longtemps, du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) et de la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) en matière d'assistance législative portant sur les questions relatives à la liberté d'association. Ces lignes directrices sont principalement, mais non exclusivement, destinées à être utilisées par les législateurs chargés de l'élaboration de la législation qui régleme-nte ou concerne les associations. Elles visent également à servir aux pouvoirs publics, à la justice, aux praticiens du droit et aux autres personnes concernées par l'exercice du droit à la liberté d'association, y compris les associations et leurs membres. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise espèrent en outre que ces lignes directrices constitueront pour le grand public une précieuse source d'information.

Les Lignes directrices sont basées sur la jurisprudence abondante de la Cour européenne des droits de l'homme, entre autres normes, et illustrent les principes clés avec des exemples de bonnes pratiques existant dans certains États. Elles complètent d'autres outils de l'OSCE/ BIDDH, tels que la base de données en ligne Legislationline.org, qui permet aux législateurs et autres parties concernées de consulter les normes internationales et les législations des États participants de l'OSCE relatives à la dimension humaine, y compris au droit à la liberté d'association. Les présentes lignes directrices font office de document-cadre par rapport aux autres lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise déjà existantes sur les partis politiques et les organisations religieuses. Il s'agit notamment des *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*<sup>1</sup>, des *Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses*<sup>2</sup> et des *Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction*<sup>3</sup>. En outre, les *Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH sur la protection des défenseurs des droits de l'homme*<sup>4</sup> sont également pertinentes pour les présentes lignes directrices.

---

1. OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), <<http://www.osce.org/odihr/77812>>.

2. OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices concernant l'examen des lois relatives à la religion ou aux convictions religieuses* (Varsovie : BIDDH, 2004), <<http://www.osce.org/fr/odihr/119675?download=true>>.

3. OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction* (Varsovie : BIDDH, 2014), <[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Other\\_Committees/CDDH-DC/Documents/CDL-AD%282014%29023\\_f.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Other_Committees/CDDH-DC/Documents/CDL-AD%282014%29023_f.pdf)>.

<[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)023-e)>.

4. OSCE/BIDDH, *Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders* (en anglais) (Varsovie : BIDDH, 2014), <<http://www.osce.org/odihr/119633?download=true>>.

Ces lignes directrices se composent d'une introduction et de trois parties. La section A fournit une définition des associations, précise leur importance, énonce leurs droits fondamentaux, tout en soulignant la nécessité d'une législation en la matière soigneusement rédigée. La section B énonce les principes directeurs du droit à la liberté d'association, tandis que la section C comporte des notes interprétatives qui précisent la teneur des principes directeurs. Ces notes interprétatives se subdivisent en deux parties : la première, la sous-section 1, fournit une interprétation plus détaillée des principes directeurs énoncés dans la section B, tandis que la seconde partie, la sous-section 2, se concentre sur certaines des principales difficultés rencontrées pour donner corps aux principes directeurs lors de l'élaboration d'un cadre juridique visant à réglementer les associations. Toutes ces sections doivent être envisagées comme les composantes d'un ensemble. Les sections B et C, en particulier, doivent être lues de concert, dans la mesure où les notes interprétatives constituent une partie intégrante des principes directeurs.

Ces lignes directrices reposent sur les normes et pratiques internationales existantes. Elles ont été enrichies grâce à une étude de la pratique internationale et nationale menée par des experts au cours de leur rédaction.

Les lignes directrices ont été élaborées par les experts du Groupe de travail de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur une période d'un an et ont été complétées par de vastes consultations, parmi lesquelles deux tables rondes, ainsi qu'un séminaire de consultation<sup>5</sup>.

Les lignes directrices ont été adoptées par la Commission de Venise, lors de sa 101<sup>e</sup> session plénière (Venise, 13-14 décembre 2014).

---

5. Un séminaire de consultation consacré au thème « La liberté d'association et les nouvelles technologies » s'est tenu le 11 mars 2014, à l'Institut universitaire européen de Florence, en Italie ; une Table ronde sur « le financement, l'indépendance et la responsabilité des associations » a eu lieu les 6 et 7 mai 2014 à Varsovie, en Pologne ; et, enfin, une Table ronde sur le sujet « Offrir un cadre juridique favorable à la liberté d'association : la formation des associations, leurs objectifs activités, leurs responsabilités et leurs sanctions » s'est tenue les 8 et 9 septembre 2014, à Varsovie, en Pologne.

# SECTION A : LE DROIT À LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION

---

1. Il est généralement admis qu'une « démocratie vigoureuse dépend de l'existence [...] d'une gamme étendue d'institutions démocratiques »<sup>6</sup>. Celles-ci englobent les associations, comme les partis politiques, les organisations non gouvernementales, les organisations religieuses, les syndicats et autres. Le rôle majeur joué par les associations dans une démocratie est depuis longtemps reconnu par les instruments internationaux qui définissent et visent à garantir le droit à la liberté d'association<sup>7</sup>.

- 
6. Voir le Document sur la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, 1990 (ci-après : Document de Copenhague de 1990), paragraphe 26 : « Les États participants reconnaissent qu'une démocratie vigoureuse dépend de l'existence, comme partie intégrante de la vie nationale, de valeurs et de pratiques démocratiques ainsi que d'une gamme étendue d'institutions démocratiques. A ces fins, ils encourageront, faciliteront et, le cas échéant, appuieront les efforts concrets de coopération et le partage d'informations, d'idées et d'expertise et les contacts directs ainsi que la coopération entre individus, groupes et organisations dans les domaines suivants :
    - droit constitutionnel, réformes et développement en la matière,
    - législation électorale, organisation et observation des élections,
    - création et administration de cours et tribunaux et de systèmes juridiques,
    - mise en place d'une administration publique impartiale et efficace dans laquelle le recrutement et l'avancement sont fondés sur le mérite,
    - application de la loi,
    - collectivités locales et décentralisation,
    - accès à l'information et protection de la vie privée,
    - création de partis politiques et leur rôle dans des sociétés pluralistes,
    - liberté et indépendance des syndicats,
    - mouvements coopératifs,
    - création d'autres formes d'associations libres et de groupes d'intérêt public,
    - presse, indépendance des médias, vie intellectuelle et culturelle,
    - enseignement, dans les établissements éducatifs, portant sur les valeurs, les institutions et les pratiques démocratiques, et promotion d'une atmosphère de libre discussion.Ces efforts comprendront toute l'étendue de la coopération dans le cadre de la dimension humaine de la CSCE, en s'attachant, entre autres, aux sujets suivants : formation, échange d'informations, d'ouvrages et de matériel pédagogique, programmes et projets de coopération, échanges et conférences d'universitaires et de spécialistes, bourses d'études, bourses de recherche, fourniture de services d'experts et de services consultatifs, contacts et programmes commerciaux et scientifiques. »
  7. Voir, par exemple, Conseil de l'Europe, *Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, telles qu'amendée par les protocoles n° 11 à n° 14*, novembre 1950 (ci-après : CEDH), article 11, <<http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=005&CL=FRE>> ; Assemblée générale des Nations Unies, *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, Nations Unies, Recueil des Traités, volume 999, page 171 (ci-après : PIDCP), article 22, <<http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>> ; Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration universelle des droits de l'homme*, 10 décembre 1948, 217 A (III) (ci-après : DUDH), article 20, <<http://www.un.org/fr/documents/udhr/>> ; et Document de Copenhague de 1990, paragraphes 9, 10 et 26, <<http://legislationline.org/topics/organisation/3/topic/1>>.

2. Le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ont élaboré un ensemble complet de normes et d'engagements politiques dans le domaine de la liberté d'association. La Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du Conseil de l'Europe (CEDH)<sup>8</sup> et le document de Copenhague de l'OSCE de 1990<sup>9</sup> comprennent tous les deux ce droit spécifique.
3. Le droit à la liberté d'association est réaffirmé par d'autres traités internationaux, tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)<sup>10</sup>, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)<sup>11</sup>, la Convention américaine relative aux droits de l'homme (CADH)<sup>12</sup>, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE)<sup>13</sup> et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP)<sup>14</sup>. La Charte arabe des droits de l'homme<sup>15</sup> prévoit également le droit à la liberté d'association, mais celui-ci n'est applicable qu'aux citoyens. De même, d'autres documents internationaux protègent ce droit en ce qui concerne les syndicats et organisations patronales, notamment plusieurs conventions de l'Organisation internationale du Travail (OIT)<sup>16</sup> et la Charte sociale européenne (CSE)<sup>17</sup>.
4. Divers autres instruments internationaux et régionaux ayant trait aux droits de l'homme reconnaissent également expressément le droit à la liberté

8. CEDH, article 11.

9. Document de Copenhague de 1990, paragraphes 9.3, 10.3, 26 et 32.6.

10. PIDCP, article 22.

11. Assemblée générale des Nations Unies, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, Nations Unies, Recueil des Traités, volume 993, page 3, article 8, <<http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr.pdf>>.

12. Organisation des États Américains (OEA), *Convention américaine relative aux droits de l'homme, « Pacte de San José »*, Costa Rica, 22 novembre 1969 (ci-après : Convention américaine relative aux droits de l'homme), <[http://www.oas.org/dil/treaties\\_B-32\\_American\\_Convention\\_on\\_Human\\_Rights.htm](http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm)>. Voir également l'Organisation des États Américains (OEA), *Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels, Traité de l'OEA, Série n° 69*, 1988 ; et la Commission interaméricaine relative aux droits de l'homme (CIDH), *Déclaration américaine des droits et des devoirs de l'homme*, Res. XXX, Acte final, Neuvième Conférence internationale de l'OEA, 1948, OR OAS/Ser.L/VII.23/Doc 21 rev. 6, 1979.

13. Union européenne, *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 26 octobre 2012, 2012/C 326/02, article 12, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>>.

14. Organisation de l'Unité Africaine (OUA), *Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples (« Charte de Banjul »)*, 27 juin 1981, CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), article 10, <[http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/banjul\\_charter.pdf](http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/banjul_charter.pdf)>.

15. L'article 24, alinéa 6, de la Charte arabe des droits de l'homme, adoptée par le Conseil de la Ligue des États arabes le 22 mai 2004, dispose que « [t]out citoyen a le droit à la liberté de réunion et à la liberté d'association pacifique ». Voir Ligue des États arabes, *Charte arabe des droits de l'homme*, 15 septembre 1994, disponible sur : <<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3ae6b38540>>.

16. Voir Annexe A pour des extraits pertinents des conventions de l'Organisation Internationale du Travail (OIT).

17. Conseil de l'Europe, *Charte sociale européenne*, 18 octobre 1961, STE 35 (ci-après : CSE). Le Comité européen des droits sociaux se prononce sur la conformité de la situation des États à la Charte sociale européenne, au Protocole additionnel de 1988 et à la Charte sociale révisée. Le paragraphe 5 de la Partie I de la Charte précise que « [t]ous les travailleurs et employeurs ont le droit de s'associer librement au sein d'organisations nationales ou internationales pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux ».

d'association de personnes ou groupes de personnes spécifiques, tels que les réfugiés (la *Convention et le Protocole relatifs au statut des réfugiés*<sup>18</sup>), les femmes (la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*<sup>19</sup>), les enfants (la *Convention relative aux droits de l'enfant*<sup>20</sup>), les travailleurs migrants et membres de leurs familles (la *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille*<sup>21</sup>), les personnes appartenant à des minorités nationales (*Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales*<sup>22</sup>) et les personnes handicapées (la *Convention relative aux droits des personnes handicapées*<sup>23</sup>).

5. Le droit à la liberté d'association s'appuie en outre sur une jurisprudence particulièrement abondante aussi bien internationale que nationale. Ainsi, il existe un corpus juridique solide régissant ce droit, ce qui offre un argument de poids en faveur de la reconnaissance du droit des personnes à s'associer comme étant intrinsèque aux sociétés démocratiques que les États participants de l'OSCE et les États membres du Conseil de l'Europe se sont engagés à bâtir.
6. En outre, de nombreux documents établis et adoptés par des organisations gouvernementales et non gouvernementales internationales soulignent l'importance du droit à la liberté d'association et visent à lui donner corps<sup>24</sup>. Ces documents prennent notamment la forme de recommandations, de résolutions, de décisions interprétatives d'organes conventionnels, ainsi que de rapports établis par le Rapporteur spécial des Nations Unies, et constituent une importante source de textes non contraignants pertinents pour ces lignes directrices (pour de plus amples informations, voir l'Annexe D).

18. Assemblée générale des Nations Unies, *Convention et Protocole relatifs au statut de réfugiés*, 28 juillet 1951, Nations Unies, recueil des Traités, volume 189, page 137, article 15, <<http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>>.

19. Assemblée générale des Nations Unies, *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 18 décembre 1979, Nations Unies, Recueil des Traités, volume 1249, page 13 (ci-après : CEDEF/CEDAW), article 7, <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>>, qui dispose que « [l]es États parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays et, en particulier, leur assurent, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit [...] (c) [d]e participer aux organisations et associations non gouvernementales s'occupant de la vie publique et politique du pays ».

20. Assemblée générale des Nations Unies, *Convention relative aux droits de l'enfant* (ci-après : CDE), 20 novembre 1989, Nations Unies, Recueil des Traités, volume 1577, page 3, article 15, <<http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>>.

Assemblée générale des Nations Unies, *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille*, 18 décembre 1990, Nations Unies, Recueil des Traités, volume 2220, page 3, article 29, <<http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>>.

21. *Ibidem*, article 26.

22. Conseil de l'Europe, *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, 1<sup>er</sup> février 1995, STE 157, articles 7 et 8, <<http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/157.htm>>.

23. Assemblée générale des Nations Unies, *Convention relative aux droits des personnes handicapées*, 13 décembre 2006, Nations Unies, Recueil des Traités, volume 2515, page 3, article 29, <<http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx>>.

24. Voir Annexe C : *Sélection de documents de référence*.

## Définition d'une association

7. Aux fins des présentes lignes directrices, une association est un organisme indépendant, organisé et sans but lucratif qui repose sur le regroupement volontaire de personnes ayant un intérêt, une activité ou un objectif commun. Bien qu'une association ne soit pas tenue d'acquérir la personnalité morale, elle requiert cependant une certaine forme ou structure institutionnelle.

## Importance des associations

8. La liberté d'association est un droit humain indispensable au bon fonctionnement d'une démocratie, ainsi qu'une condition préalable essentielle à d'autres libertés fondamentales<sup>25</sup>.
9. Par ailleurs, les associations jouent bien souvent un rôle positif et important dans la réalisation des objectifs d'intérêt général, comme en attestent la jurisprudence internationale et les observations et recommandations générales formulées par les organes conventionnels des Nations Unies, ainsi que les résolutions du Conseil des droits de l'homme et d'autres documents internationaux et régionaux. L'action des associations porte sur un large éventail de questions, parmi lesquelles figurent les droits de l'homme (comme la lutte contre les discriminations<sup>26</sup> et les discours de haine à caractère raciste<sup>27</sup> ; la surveillance<sup>28</sup> ; l'assistance aux activités des institutions nationales de défense des droits de l'homme<sup>29</sup> ; la promotion, la reconnaissance et le suivi de la mise

---

25. Voir Commission de Venise, « *Compilation of Venice Commission Opinions on Freedom of Association* » (en anglais), 3 juillet 2014, CDL-PI(2014)004, paragraphe 2.2, qui renvoie à : Commission de Venise, « *Avis sur la compatibilité de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les droits de l'homme* » (14-15 octobre 2011) CDL-AD(2011)035, paragraphe 45 ; et Commission de Venise, « *Avis sur la loi fédérale relative à la lutte contre les activités extrémistes de la Fédération de Russie* » (15 et 16 juin 2012) CDL-AD(2012)016, paragraphe 64.

26. Voir Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (ci-après : CEDR), *Recommandation générale n° 31 : La prévention de la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement du système de justice pénale*, (Soixante-septième session, 2005), A/60/18 (SUPP), paragraphes 9 et 17 ; et Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes *Recommandation générale n° 25 concernant le premier paragraphe de l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, portant sur les mesures temporaires spéciales*, 2004, paragraphe 2.

27. Voir CEDR, *Recommandation générale n° 35 sur la lutte contre les discours de haine raciale*, 26 septembre 2013, CERD/C/GC/35, paragraphes 36 et 43.

28. Voir, par exemple, Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, *Directives concernant les mécanismes nationaux de prévention*, 9 décembre 2010, CAT/OP/12/5, paragraphe 16 ; Comité des Nations Unies contre la torture, *Observation finale du quatrième rapport périodique du Bélarus*, 7 décembre 2011, CAT/C/BLR/CO/4, paragraphe 14.

29. Voir Comité des droits de l'enfant (ci-après : CRC), *Observation générale n° 2 : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'enfant*, 15 novembre 2002, CRC/GC/2002/2 ; et CRC, *Rapport du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies*, 23 juillet 2004, A/59/41, paragraphe 82.

en œuvre des droits de l'enfant<sup>30</sup> ; la prévention et la lutte contre les violences domestiques et les violences à l'égard des femmes<sup>31</sup>, y compris l'éradication des mutilations génitales féminines,<sup>32</sup> et autres formes de violence fondées sur le genre, ainsi que le fait de prévenir, réprimer et punir la traite d'êtres humains, en particulier des femmes et des enfants<sup>33</sup> ; les réformes démocratiques (comme la promotion d'une bonne gouvernance<sup>34</sup> et la participation égale des femmes et des hommes à la vie politique et publique<sup>35</sup>, ainsi que la garantie de voies de

30. Voir CRC, *Observation générale n° 5 (2003) : Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (articles 4, 42 et 44, paragraphe 6)*, 27 novembre 2003, CRC/GC/2002/5, paragraphes 46 et 59 ; CRC, *Observation générale n° 5 (2003) : Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (articles 4, 42 et 44, paragraphe 6)*, 27 novembre 2003, CRC/GC/2002/5, paragraphes 56 et 58 ; CRC, *Observation générale n° 8 (2006) : Le droit de l'enfant à une protection contre les châtiments corporels et les autres formes cruelles ou dégradantes de châtiments* (notamment les articles 19 ; 28, paragraphe 2 ; et 37), 2 mars 2007, CRC/C/GC/8, paragraphe 52 ; CRC, *Observation générale n° 9 (2006) : Les droits des enfants handicapés*, 27 février 2007, CRC/C/GC/9, paragraphe 25 ; CRC, *Observation générale n° 13 (2011) : Le droit de l'enfant à être protégé contre toutes les formes de violence*, 18 avril 2011, CRC/C/GC/13, paragraphe 75 et CRC, *Observation générale n° 16 (2013) sur les obligations des États concernant les incidences du secteur des entreprises sur les droits de l'enfant*, 17 avril 2013, CRC/C/GC/16, paragraphes 77 et 84.
31. Conseil de l'Europe, *Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique*, 12 avril 2011, STE 210, article 9, <<http://www.coe.int/t/dghl/standard-setting/convention-violence/convention/Convention%202010%20French.pdf>>.
32. Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Recommandation générale n° 14 (1990) : L'excision*, A/45/38 (SUPP).
33. Assemblée générale des Nations Unies, *Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*, 15 novembre 2000, Nations Unies, articles 6, 9 et 10, <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolTraffickingInPersons.aspx>>.
34. Voir Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Droit de réunion pacifique et liberté d'association*, 8 octobre 2013, A/HRC/RES/24/5 (ci-après : Résolution 24/5 du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies), qui énonce que « *Reconnaissant l'importance du droit de réunion pacifique et de la liberté d'association ainsi que celle de la société civile pour favoriser la bonne gouvernance, notamment par le biais de la transparence et de la responsabilisation, qui est indispensable pour édifier des sociétés pacifiques, prospères et démocratiques. Conscient de l'importance cruciale de la participation active de la société civile aux processus de gouvernance qui ont des incidences sur la vie des populations* », ainsi que le préambule de la *Résolution sur le champ d'action de la société civile : créer et maintenir, en droit et dans la pratique, un environnement sûr et favorable*, 9 octobre 2013, A/HRC/RES/24/21 (ci-après : Résolution du Conseil des Nations Unies sur le champ d'action de la société civile), qui énonce que « *[r]econnaissant l'importance fondamentale de la participation active de la société civile, à tous les niveaux, aux processus de gouvernance et à la promotion de la bonne gouvernance, notamment par la transparence et la reddition de comptes, à tous les niveaux, qui est indispensable à la construction de sociétés pacifiques, prospères et démocratiques* ».
35. CERD, *Recommandation générale n° 27 relative à la discrimination à l'égard des Roms* (2000), 16 août 2000, U.N. Doc. A/55/18 (ci-après : Recommandation générale du CERD relative à la discrimination à l'égard des Roms), paragraphes 42 et 43. Voir également Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Rapport du Groupe de travail sur la discrimination à l'égard des femmes sur le plan juridique et dans la pratique*, 19 avril 2013, UN Doc., A/HRC/23/50, paragraphes 34 et 46, <[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.50\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.50_EN.pdf)>, qui précisent que « *[p]our que les femmes puissent participer à la vie politique et publique sur un pied d'égalité avec les hommes, y compris pour constituer des mouvements autonomes en vue de leur propre émancipation, elles doivent être en mesure d'exercer leurs droits à la liberté de pensée, de conscience, de religion, d'expression, de circulation et d'association. Il est indispensable que ces droits soient reconnus et garantis en tant que droits individuels pour que les femmes puissent participer effectivement à la vie politique et publique* ». Voir également Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, *Rapport sur les facteurs qui empêchent la participation à la vie politique dans des conditions d'égalité et mesures permettant de surmonter ces obstacles*, 30 juin 2014, A/HRC/27/29, paragraphes 22 à 25, <[http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A\\_HRC\\_27\\_29\\_FRE.doc](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A_HRC_27_29_FRE.doc)>.

recours<sup>36</sup>) ; la sécurité et la coopération internationale (comme le fait de faciliter la prévention des conflits<sup>37</sup>, la promotion de la réconciliation et de la paix<sup>38</sup>, la réalisation des buts et principes de l'Organisation des Nations Unies<sup>39</sup> et la contribution aux travaux des organisations internationales<sup>40</sup>) ; et les questions sociales, économiques et de développement (telles que la réalisation d'une éducation inclusive<sup>41</sup>, l'amélioration des conditions de vie<sup>42</sup>, la fourniture de secours en cas de catastrophe et d'aide humanitaire<sup>43</sup>, la promotion de l'emploi<sup>44</sup> et la contribution à la santé et au développement<sup>45</sup>).

10. En outre, les associations contribuent souvent « relever ou résoudre les défis et questions qui sont importants pour la société, tels que l'environnement, le développement durable, la lutte contre la criminalité, la traite des êtres humains, l'émancipation des femmes, la justice sociale, la protection des consommateurs et la réalisation de tous les droits de l'homme »<sup>46</sup>. Le rôle que les associations peuvent jouer dans la mise en œuvre des engagements en matière de droits de

---

36. Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, *Observation générale n° 14 : Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (article 12 de la Convention)*, 11 août 2000, E/C.12/2000/4, paragraphe 59 ; CRC, *Observation générale n° 15 (2013) sur le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible (article 24 de la Convention)*, 17 avril 2013, CRC/C/GC/15, paragraphe 120 ; et CRC, *Observation générale n° 17 (2013) sur le droit de l'enfant au repos, aux loisirs, au jeu, et à des activités culturelles et récréatives (article 31 de la Convention)*, 17 avril 2013, CRC/C/GC/17, paragraphe 58.

37. Voir la Recommandation générale du CERD sur la discrimination à l'égard des Roms, paragraphe 14.

38. Voir Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales concernant les sixième et septième rapports périodiques de Chypre, adoptées par le Comité lors de sa cinquante-quatrième session (11 février – 1<sup>er</sup> mars 2013)*, 1<sup>er</sup> mars 2013, CEDAW/C/CYP/CO/6-7, paragraphe 24.

39. Voir Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Le droit de réunion pacifique et la liberté d'association*, 11 octobre 2012, A/HRC/RES/21/16, article 3 ; Résolution n° 24/25 du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, article 4 ; et le préambule de la Résolution du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies sur le champ d'action de la société civile.

40. Voir la Résolution du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies sur le champ d'action de la société civile, paragraphe 5.

41. Voir la Recommandation générale du CERD sur la discrimination à l'égard des Roms, paragraphe 17.

42. *Ibidem*, paragraphes 30 et 34.

43. Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (ci-après : Comité DESC), *Observation générale n° 14 : Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, 11 août 2000, E/C.12/2000/4, paragraphe 65 ; Comité DESC, *Observation générale n° 15 : Le droit à l'eau (articles 11 et 12 du Pacte)*, 20 janvier 2003, E/C.12/2002/11, paragraphe 60 ; et Comité DESC, *Observation générale n° 17 : Le droit de chacun de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur (article 15, alinéa 1 (c) du Pacte)*, 12 janvier 2006, E/C.12/GC/17, paragraphe 54.

44. Voir Comité DESC, *Observation générale n° 18 : Le droit au travail (article 6 du Pacte)*, 6 février 2006, E/C.12/GC/18, paragraphe 42.

45. Voir Comité des droits de l'enfant (CRC), *Observation générale n° 4 : La santé et le développement de l'adolescent dans le contexte de la Convention relative aux droits de l'enfant*, 1 juillet 2003, CRC/GC/2003/4, paragraphes 38 et 39.

46. Voir la Résolution 21/16 du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, paragraphe 4 ; et la Résolution 24/5 du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, article 5. Voir également Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Protection des défenseurs des droits de l'homme*, 12 avril 2013, A/HRC/RES/22/6, et tout particulièrement les paragraphes 5, et 13 à 20. Voir également Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Observations de conclusion de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur le troisième rapport de suivi de l'Égypte*, 3<sup>ème</sup> Rapport périodique, 27 avril – 11 mai 2005, paragraphe 29.

l'homme est également souligné par la volonté affichée des organes conventionnels des Nations Unies de faire participer les associations à l'élaboration, à l'examen et au suivi des rapports présentés par les États parties<sup>47</sup>.

11. Un certain nombre de documents de l'OSCE, particulièrement le Document de Copenhague de 1990, précisent que toutes les formes d'associations, groupes d'intérêts, syndicats et partis politiques sont indispensables au dynamisme d'une démocratie<sup>48</sup>. Le Document de Copenhague souligne par exemple qu'il importe de respecter « les droits de chacun, à titre individuel ou en association avec d'autres, d'étudier et d'examiner comment les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont respectés et d'élaborer et d'examiner des idées propres à améliorer la protection des droits de l'homme ainsi que des moyens plus efficaces pour garantir leur conformité avec les normes internationales communément admises en matière de droits de l'homme »<sup>49</sup>.
12. Au sein du Conseil de l'Europe, les obligations énoncées dans la CEDH relatives au droit à la liberté d'association ont été, à diverses reprises, interprétées par la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH). Cette dernière a souvent invoqué l'importance que revêt le respect du droit à la liberté d'association dans une démocratie, en affirmant que « l'état de la démocratie dans le pays dont il s'agit peut se mesurer à la manière dont la législation nationale consacre cette liberté et dont les autorités l'appliquent dans la pratique »<sup>50</sup>. Dans l'intervalle, la Commission de Venise a déclaré que « [l]a façon dont cette liberté est inscrite dans la législation nationale et son application pratique par les autorités sont révélatrices du niveau de démocratie dans le pays concerné »<sup>51</sup>.
13. En ce qui concerne les organisations non gouvernementales, les États membres du Conseil de l'Europe ont reconnu que « la contribution essentielle qu'apportent les organisations non gouvernementales (ONG) au développement et à la réalisation de la démocratie et des droits de l'homme, en particulier à travers la sensibilisation du public et la participation à la vie publique, en veillant à la transparence, et à la nécessité de rendre compte pour les autorités publiques et de la contribution tout aussi importante des ONG à la vie culturelle et au bien-être social des sociétés démocratiques »<sup>52</sup>.

---

47. Voir, par exemple, Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes sur les Comores*. 8 novembre 2012, CEDAW/C/COM/CO/1-4, paragraphes 17 et 18 ; et *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes sur le Panama*, 5 février 2010, CEDAW/C/PAN/CO/7, paragraphes 20 et 21.

48. Document de Copenhague de 1990, paragraphe 26.

49. *Ibidem*, paragraphe 10.2.

50. Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : CrEDH), *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC] (requête n° 44158/98, arrêt du 17 février 2004), paragraphe 88, <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61637>>.

51. Commission de Venise, « *Avis sur la compatibilité avec les normes universelles des droits de l'homme de l'article 193-1 du Code pénal de la République du Bélarus relatif aux droits des associations non enregistrées* » (14-15 octobre 2011) CDL-AD(2011)036, paragraphe 72. Voir également la Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Baena Ricardo et autres c. Panama*, 28 novembre 2003, Série C n° 104, paragraphes 166 et suivants.

52. Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, préambule, paragraphe 2.

14. S'agissant des syndicats, le Préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT) déclare que la reconnaissance du principe de la liberté d'association est un moyen d'améliorer les conditions de travail et d'établir la paix<sup>53</sup>. En effet, le droit d'adhérer à des syndicats s'est révélé être, à travers l'histoire, un catalyseur des réformes démocratiques et, plus généralement, du développement des États. Les syndicats ont par ailleurs joué un rôle essentiel dans la promotion de l'égalité entre hommes et femmes<sup>54</sup>.
15. Les partis politiques sont également des associations<sup>55</sup> et sont reconnus comme des acteurs à part entière du processus démocratique et comme « indispensables à une société politique pluraliste »<sup>56</sup>. La législation applicable aux partis politiques peut notamment promouvoir et soutenir la pleine participation et représentation des femmes et des minorités dans les processus politiques et dans la vie publique<sup>57</sup>.

## Droits fondamentaux des associations

16. Le droit à la liberté d'association a été reconnu comme un droit pouvant être exercé à titre individuel ou par l'association elle-même dans le cadre de l'exercice de ses activités et de la défense des intérêts communs de ses fondateurs et de ses membres<sup>58</sup>.
17. Le droit à la liberté d'association est étroitement lié à d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales, tels que les droits à la liberté d'expression et d'opinion, à la liberté de réunion et à la liberté de pensée, de conscience et de religion<sup>59</sup>.

53. Voir, par exemple, Organisation Internationale du Travail (OIT), *Constitution de l'Organisation internationale du Travail*, 1<sup>er</sup> avril 1919,

<[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62\\_LIST\\_ENTRIE\\_ID:2453907:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO)>.

Voir également le préambule de l'Organisation Internationale du Travail, *Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical*, C87, 1948.

54. Voir OIT, *Gender Equality and Social Dialogue: An Annotated Bibliography*, 2012, <<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/download/bibliogender.pdf>>.

55. Voir CrEDH, *Parti communiste unifié de Turquie c. Turquie* [GC] (requête n° 19392/92, arrêt du 30 janvier 1998), <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-62691>>.

56. *Ibidem*, paragraphe 84. Voir également OSCE/BIDDH, *Handbook on Promoting Women's Participation in Political Parties* (en anglais) (Varsovie : BIDDH, 2014), pages 15 à 17, <<http://www.osce.org/odihr/120877>>.

57. Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), paragraphe 10, <<http://www.osce.org/fr/odihr/91398?download=true>>.

58. Voir, par exemple, CrEDH, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC] (requêtes n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, arrêt du 13 février 2003), paragraphes 87 et 88. Voir également CrEDH, *Syndicat national de la police belge c. Belgique*, requête n° 4464/70, 27 octobre 1975, paragraphes 39 et 40 ; et Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridiques des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, dont le paragraphe 5 énonce que « [I]es ONG devraient jouir du droit à la liberté d'expression et de tous les autres droits et libertés qui sont garantis tant universellement qu'au plan régional et qui leur sont applicables ». Voir également Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Huilca-Tesse c. Pérou*, 3 mars 2005, Série C n° 121, paragraphes 69 à 71, <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_121\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_121_ing.pdf)>.

59. « Le droit à la liberté d'association est étroitement lié au droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, d'opinion et d'expression. Il est impossible aux citoyens de défendre les droits individuels s'ils ne peuvent pas se regrouper autour de besoins et d'intérêts communs et les défendre publiquement. » Voir Commission de Venise, « *Avis sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme* » (14-15 octobre 2011) CDL-AD(2011)035, paragraphe 84.

18. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont en effet souligné que la « liberté d'association doit également être préservée en tant qu'outil garantissant à tous les citoyens la jouissance intégrale de leurs droits d'expression et d'opinion, que ceux-ci soient exercés à titre collectif ou individuel »<sup>60</sup>.
19. En outre, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont déclaré que « [b]ien que les traités internationaux, européens et d'autres instruments régionaux applicables conceptualisent ces droits comme appartenant à l'individu, c'est le libre exercice du droit d'association lui-même qui permet d'étendre ces protections aux partis en qualité d'organes représentatifs des individus protégés »<sup>61</sup>. Cela signifie que les associations jouissent elles-mêmes d'autres droits de l'homme, dont le droit à la liberté de réunion pacifique, le droit à un recours effectif, le droit à un procès équitable, le droit à la protection de leurs biens, de leur vie privée et de leur correspondance et le droit d'être protégé contre toute forme de discrimination<sup>62</sup>.

### Importance d'une législation soigneusement rédigée et d'un environnement favorable

20. Il convient de rédiger la législation qui touche à l'exercice du droit à la liberté d'association de manière à ce qu'elle facilite la création des associations et leur permette de poursuivre leurs objectifs. Cette législation doit également être libellée de manière suffisamment claire et précise pour pouvoir être convenablement appliquée par les autorités compétentes qui la mettent en œuvre.
21. La CrEDH a reconnu que l'État avait l'obligation positive de garantir la jouissance du droit à la liberté d'association. Elle a notamment observé qu'un « exercice réel et effectif de la liberté d'association ne se limite pas à un simple devoir de non-ingérence de l'État ; [...] Partant, il incombe aux autorités publiques de garantir le bon fonctionnement d'une association ou d'un parti politique, même quand ceux-ci heurtent ou mécontentent des éléments hostiles aux idées ou revendications légales qu'ils veulent promouvoir »<sup>63</sup>. En outre, le Comité de la liberté syndicale de l'OIT a souligné l'utilité de consulter les organisations

60. Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), paragraphe 37. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a également souscrit à cette approche ; voir, par exemple, *García y Familiares c. Guatemala*, 29 novembre 2012, Série C n° 258, paragraphe 122.

61. Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), paragraphe 11.

62. Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, paragraphes 2 et 22 ; et CrEDH, *Staatkundig Gereformeerde Partij c. Pays-Bas* (requête n° 58369/10, arrêt du 10 juillet 2012), <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112340>>.

63. CrEDH, *Ouranio Toxo et autres c. Grèce* (requête n° 74989/01, arrêt du 20 octobre 2005), paragraphe 37, <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-70720>>. Voir également Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Huilca-Tesca c. Pérou*, 3 mars 2005, Série C n° 121, paragraphe 77 ; et Cour interaméricaine des droits de l'homme, *García y Familiares c. Guatemala*, 29 novembre 2012, Série C n° 258, paragraphes 117 et 118.

patronales et syndicales lors de l'élaboration et de l'application de la législation qui touche à leurs intérêts<sup>64</sup>.

22. C'est la raison pour laquelle les dispositions légales applicables aux associations doivent être parfaitement conçues. Elles doivent être claires, précises et certaines, et par ailleurs être adoptées dans le cadre d'un vaste processus inclusif et participatif, de manière à veiller à ce que toutes les parties concernées aient souscrit à leur contenu. Il importe en outre que ces dispositions fassent l'objet d'un examen régulier afin de s'assurer qu'elles continuent à répondre aux besoins des associations, et qu'elles soient adaptées en temps utile afin de refléter l'environnement en constante évolution dans lequel œuvrent les associations, y compris en fonction des progrès en matière de nouvelles technologies et de leur utilisation.
23. Les dispositions législatives applicables aux associations doivent être interprétées et appliquées d'une manière compatible avec l'exercice effectif du droit à la liberté d'association afin de garantir que la jouissance de ce droit soit concrète et effective, et non théorique ou illusoire<sup>65</sup>.
24. Par ailleurs, les normes internationales reconnaissent que les restrictions imposées à ce droit ne sont autorisées que dans des cas strictement limités. L'article 22 du PIDCP précise que ces restrictions sont uniquement autorisées lorsqu'elles sont « prévues par la loi et [...] nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté public, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui ». De même, l'article 11 de la CEDH dispose que les seules restrictions autorisées sont celles qui, « prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ». Ces normes prévoient également un critère de proportionnalité, ce qui signifie que les moyens les moins intrusifs devraient régir l'encadrement des restrictions. En outre, ces restrictions ne doivent en aucun cas éteindre totalement un droit, ni le priver de son essence<sup>66</sup>. Ces lignes directrices serviront à mieux comprendre les cas limités dans lesquels des restrictions peuvent être appliquées.
25. Enfin, l'interprétation et l'application des dispositions relatives aux associations, y compris celles qui visent à restreindre leurs activités, devraient pouvoir être examinées par un juge ou toute autre instance indépendante et impartiale.

---

64. Organisation internationale du Travail, *Recueil de décisions et principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, 5<sup>ème</sup> édition (révisée), 2006, Genève, paragraphe 1072.

65. Voir CrEDH, *Airey c. Irlande* (requête n° 6289/73, arrêt du 9 octobre 1979), <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57420>>, dans lequel la Cour déclare que « [l]a Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs ».

66. C'est également l'approche adoptée par la Cour interaméricaine des droits de l'homme ; voir, par exemple, l'affaire *Castaneda Gutman c. Mexique*, 6 août 2008, Série C n° 184, paragraphes 175 à 205, <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_184\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_ing.pdf)>.

# SECTION B : LIGNES DIRECTRICE SUR LA LÉGISLATION RELATIVE AU DROIT À LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION

---

## Principes directeurs

### **Principe 1 : Présomption de légalité de la constitution, des objectifs et des activités des associations**

---

26. Une présomption de légalité de la création d'associations, ainsi que de leurs objectifs et activités, doit exister, indépendamment des formalités applicables à cette création.

### **Principe 2 : Obligation faite à l'État de respecter, protéger et faciliter l'exercice du droit à la liberté d'association**

---

27. L'État doit s'abstenir de toute ingérence dans les droits et libertés des associations et des personnes qui exercent leur droit à la liberté d'association. Il doit les protéger de toute ingérence d'acteurs non étatiques. L'État doit également faciliter l'exercice de la liberté d'association en créant un environnement favorable dans lequel les associations peuvent exercer leurs activités. Il peut s'agir d'une simplification des exigences réglementaires, en veillant à ce que ces exigences ne soient pas indûment contraignantes, du fait de faciliter l'accès aux ressources et de la prise de mesures positives pour surmonter les difficultés spécifiques auxquelles les personnes ou groupes défavorisés ou vulnérables sont confrontés.

### **Principe 3 : Liberté de création et d'adhésion**

---

28. Toute personne physique et morale, ressortissante ou non, ou tout groupe formé par ces personnes, est libre de créer une association, dotée ou non de la personnalité morale. Toute personne est libre de décider d'adhérer ou non à une association, ou d'en rester membre. Nul ne peut être contraint d'adhérer à une association ou être sanctionné pour son appartenance ou sa non-appartenance à une association. Les associations sont libres de définir leurs conditions d'adhésion, sous réserve toutefois de respecter le principe de non-discrimination.

### **Principe 4 : Liberté de définir les objectifs et les activités, y compris l'étendue des activités**

---

29. Les fondateurs et membres d'associations sont libres de définir les objectifs et les activités de leurs associations, dans les limites prévues par les lois et le respect des normes internationales. Lorsqu'elles poursuivent leurs objectifs et mènent leurs activités, les associations ne doivent faire l'objet d'aucune ingérence dans leur gestion interne, leur organisation et leurs activités. Les associations ont la liberté de définir l'étendue de leurs activités, ce qui signifie qu'elles peuvent déterminer si elles souhaitent ou non opérer à l'échelon local, régional, national ou international. Les associations sont également libres d'adhérer à d'autres associations, fédérations et confédérations, qu'elles soient nationales ou internationales.

### **Principe 5 : Egalité de traitement et non-discrimination**

---

30. La législation et la politique relatives aux associations doivent être appliquées de manière uniforme et ne doivent établir aucune forme de discrimination à l'encontre d'une personne ou d'un groupe de personnes quel qu'en soit le motif, tel que l'âge, la naissance, la couleur de peau, le genre, l'identité de genre, l'état de santé, le statut de migrant ou de résident, la langue, l'origine nationale, ethnique ou sociale, le handicap physique ou mental, les opinions politiques ou autres, la propriété, la race, la religion ou les convictions, l'orientation sexuelle ou toute autre situation. Aucune personne ou groupe de personnes qui souhaite constituer une association ne doit être indûment avantagé ou désavantagé par rapport à une autre personne ou groupe de personnes. L'appartenance ou non à une association ne doit pas constituer un motif de traitement discriminatoire des personnes.

### **Principe 6 : Liberté d'expression et d'opinion**

---

31. Les associations jouissent du droit à la liberté d'expression et d'opinion dans le cadre de leurs objectifs et de leurs activités<sup>67</sup>. Ce droit s'ajoute au droit individuel

---

67. CrEDH, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC] (requêtes n° 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, arrêt du 13 février 2003), paragraphe 88, <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60936>>; et CrEDH, *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC] (requête n° 44158/98, arrêt du 17 février 2004), paragraphe 91.

à la liberté d'expression et d'opinion reconnu aux membres d'associations. Les associations ont le droit de participer à tout débat politique ou public, indépendamment du fait que leur position est en accord avec la politique du gouvernement ou qu'elle préconise une modification de la loi.

### **Principe 7 : Liberté de solliciter, de recevoir et d'utiliser des ressources**

---

32. Les associations doivent pouvoir librement solliciter, recevoir ou utiliser des ressources financières, matérielles et humaines, aussi bien nationales, qu'étrangères ou internationales, afin d'exercer leurs activités. Les États doivent tout particulièrement veiller à ne pas restreindre ou verrouiller l'accès des associations aux ressources en se fondant sur la nationalité ou le pays d'origine de leurs sources de financement, ni stigmatiser les associations qui bénéficient de telles ressources. Cette liberté est uniquement soumise aux exigences prévues par la législation généralement applicable en matière de douanes, devises étrangères, prévention du blanchiment d'argent et du terrorisme, ainsi que celles relatives à la transparence et au financement des partis politiques et des élections, sous réserve toutefois que ces exigences soient conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme.

### **Principe 8 : Bonne administration de la législation, des politiques et des pratiques relatives aux associations**

---

33. La mise en œuvre de la législation, des politiques et des pratiques pertinentes en matière d'associations est assurée par des autorités de régulation, y compris des organes administratifs, qui se doivent d'agir de manière impartiale et en temps utile et qui ne doivent subir aucune influence politique ou autre. Les autorités de régulation veillent également à ce que le grand public dispose de renseignements pertinents au sujet de leurs procédures et de leur fonctionnement, qui doivent être simples à comprendre et à respecter. L'étendue des pouvoirs des autorités de régulation doit être clairement définie par la loi, et l'ensemble de leur personnel doit être dûment qualifié et correctement supervisé. Les décisions et les actes des autorités de régulation doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle indépendant. Les agents des autorités de régulation se doivent d'exercer leurs fonctions avec diligence, et tout manquement doit être corrigé et tout abus sanctionné. Les associations doivent être consultées de manière significative au sujet de l'adoption et de l'application de toute loi, politique et pratique ayant trait à leurs activités. La législation, les politiques et les pratiques doivent être réexaminées régulièrement afin de faciliter l'exercice de la liberté d'association dans l'environnement en constante évolution dans lequel les associations exercent leurs activités.

### **Principe 9 : Légalité et légitimité des restrictions**

---

34. Toute restriction au droit à la liberté d'association et aux droits des associations, y compris les sanctions, doit être en strictement conforme aux normes

internationales<sup>68</sup>. Toute restriction doit notamment être prévue par la loi et poursuivre un but légitime. En outre, la loi concernée doit être précise, certaine et prévisible, tout particulièrement lorsque des dispositions accordent un pouvoir discrétionnaire aux pouvoirs publics<sup>69</sup>. Elle doit également être adoptée dans le cadre d'un processus démocratique, qui garantit la participation et l'examen du public et qui doit être largement accessible. Les seuls buts légitimes reconnus par les normes internationales pour justifier des restrictions sont la sécurité nationale ou la sûreté publique, l'ordre public, la protection de la santé ou de la morale publiques et la protection des droits et libertés d'autrui. L'étendue de ces buts légitimes doit être interprétée de manière restrictive.

## **Principe 10 : Proportionnalité des restrictions**

---

35. Toute restriction au droit à la liberté d'association et aux droits des associations, y compris des sanctions, doit être nécessaire dans une société démocratique et, par conséquent, proportionnée à son but légitime. Le principe de nécessité dans une société démocratique exige qu'il y ait un juste équilibre entre les intérêts des personnes exerçant le droit à la liberté d'association, les intérêts des associations elles-mêmes et les intérêts de la société dans son ensemble. La nécessité d'imposer des restrictions doit par conséquent être soigneusement appréciée et reposer sur des éléments de preuve convaincants. L'option la moins intrusive doit toujours être retenue. Une restriction doit toujours être interprétée et appliquée de manière restrictive<sup>70</sup> et ne doit jamais éteindre complètement le droit concerné, ni porter atteinte à son essence. Toute interdiction ou dissolution d'une association doit, en particulier, systématiquement intervenir en dernier ressort, par exemple lorsque le comportement d'une association est source d'une menace imminente de violence ou d'une autre violation grave de la loi, et ne saurait être appliquée pour sanctionner une infraction mineure. Toute restriction doit être fondée sur les circonstances particulières de l'espèce, et aucune restriction générale ne doit être appliquée.

## **Principe 11 : Droit à un recours effectif en cas de violation des droits**

---

36. Les associations, leurs fondateurs et leurs membres, ainsi que toute personne qui cherche à exercer son droit à la liberté d'association, doivent pouvoir jouir d'un recours effectif pour contester ou demander le réexamen des décisions qui ont des incidences sur l'exercice de leurs droits. Cela suppose de garantir à toute association et personne concernée le droit d'engager une action en justice ou d'interjeter appel et d'obtenir le contrôle juridictionnel de toute action

---

68. Voir annexe A.

69. Voir CrEDH, *Hasan et Chausch c. Bulgarie* [GC] (requête n° 30985/96, arrêt du 26 octobre 2000), paragraphe 84, <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58921>>; et CrEDH, *Aliyev et autres c. Azerbaïdjan* (requête n° 28736/05, arrêt du 18 décembre 2008), paragraphe 35, <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-90340>>.

70. Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), Principe 4 : Proportionnalité.

ou inaction des autorités ayant une incidence sur leurs droits, y compris les actions relatives à la création d'associations et celles concernant leur conformité avec l'acte constitutif ou d'autres exigences prévues par la loi. Afin de garantir l'existence d'un recours effectif, il est impératif que les procédures judiciaires, y compris les recours et les contrôles juridictionnels, soient conformes aux normes relatives à un procès équitable. Les procédures doivent par ailleurs être claires et financièrement abordables. Les recours doivent pouvoir être exercés en temps utile et prévoir une juste réparation, y compris l'indemnisation du préjudice moral et matériel.



# SECTION C : NOTES INTERPRÉTATIVES

---

## Introduction

37. Les présentes notes interprétatives visent à permettre de mieux comprendre les lignes directrices et à ce titre se doivent d'être lues de concert avec ces dernières. Elles ne se contentent pas seulement de développer et de servir d'outils pour leur interprétation, mais offrent également des exemples de bonnes pratiques visant à garantir le bon fonctionnement de la législation et de la réglementation relatives aux associations. Les notes interprétatives se subdivisent en deux parties : la sous-section 1, qui donne une interprétation plus détaillée des principes directeurs énoncés dans la section B, et la sous-section 2, qui se concentre sur certaines des principales difficultés rencontrées pour donner corps aux principes directeurs lors de l'élaboration d'un cadre juridique visant à réglementer les associations.

## Définition d'une « association »

38. Aux fins des présentes lignes directrices, une association est « **un organisme indépendant, organisé et sans but lucratif qui repose sur le regroupement volontaire de personnes ayant un intérêt, une activité ou un objectif commun** ». Bien qu'une association ne soit pas tenue d'acquiescer la personnalité morale, elle doit avoir une certaine forme ou structure institutionnelle
39. Il convient de souligner qu'indépendamment de la classification prévue par la législation pour une entité donnée, seule la substance d'une entité permet de déterminer si elle bénéficie de la protection du droit à la liberté d'association. Aucune législation visant à refuser à une entité le statut d'association, ou à la soustraire du champ d'application de la liberté d'association et aux droits qui lui sont associés, n'est autorisée.

## Autonomie et caractère organisé

---

40. Une association doit être autonome afin de bénéficier de la protection du droit à la liberté d'association. Bien que cela suppose que les associations aient une certaine forme de structure institutionnelle, le caractère autonome et organisé des associations ne doit pas être interprété comme requérant l'obtention de la personnalité morale afin pour une association d'exister.

## Indépendance

---

41. Une association doit être indépendante et n'être soumise à aucune forme d'ingérence indue de la part de l'État ou d'autres acteurs extérieurs<sup>71</sup>. Une association n'est pas indépendante dès lors que les décisions relatives à ses activités et opérations sont prises par une personne autre que les membres de l'association ou un organe désigné par ces derniers à cette fin. La présence d'un bailleur de fonds unique ou principal n'entraîne pas automatiquement la perte d'indépendance d'une association. Une association qui est ouvertement constituée d'entreprises et qui vise à promouvoir leurs intérêts est une association légitime et doit à ce titre bénéficier de la protection du droit à la liberté d'association.
42. Certains types d'associations, du fait de leur manque d'indépendance ne relèvent pas du champ d'application des garanties internationales du droit à la liberté d'association, comme nous l'avons indiqué plus haut. Cependant, c'est le statut *de facto* de l'association qui devrait être apprécié afin de déterminer si celle-ci est indépendante ou non plutôt que la catégorie qui lui aurait été assignée par une disposition légale. Les lois et les règlements peuvent classer différemment certaines entités, lorsque ces dernières ne font pas preuve d'indépendance. La CrEDH utilise certains critères pour apprécier l'indépendance d'une entité par rapport à l'État. Ces critères sont le fait que l'entité en question : (1) doive son existence à la volonté du législateur ; (2) ait été créée conformément à la législation applicable aux associations privées ; (3) soit intégrée aux structures de l'État ; (4) jouisse de prérogatives exorbitantes du droit commun, tant administratives que normatives ou disciplinaires ; et (5) agisse comme une autorité publique, à l'instar de certaines associations et organisations professionnelles<sup>72</sup>.

## Activité à but non lucratif

---

43. Une association ne doit pas avoir de but lucratif, ce qui suppose que son objectif premier ne doit pas être de générer des revenus. En outre, une association ne peut distribuer les bénéfices susceptibles de découler de ses activités entre ses membres ou fondateurs, mais doit les investir dans l'association et les consacrer à la poursuite des objectifs de l'association<sup>73</sup>.

---

71. Pour de plus amples informations sur le rôle particulier joué par les partis politiques au cours des élections et au Parlement, voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), « Les partis pendant les élections », pages 55 à 64.

72. Voir CrEDH, *Chassagnou et autres c. France* [GC] (requêtes n<sup>os</sup> 25088/94, 28331/95 et 28443/95, arrêt du 29 avril 1999).

73. Voir Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, paragraphe 9.

## Création et caractère volontaire des associations

---

44. Le droit de constituer une association est reconnu à toute personne ou groupe de personnes, qu'elles soient physiques ou morales.
45. L'adhésion à une association doit être volontaire ; il importe que toute personne puisse choisir librement d'adhérer ou non à une association<sup>74</sup>. Dans certains cas, l'obligation d'adhérer à une association n'est pas incompatible avec le droit à la liberté d'association (pour de plus amples informations sur ces cas, voir la section C, sous-section 2 [C] des présentes lignes directrices, paragraphes 80 et 81).
46. Le caractère volontaire de l'adhésion<sup>75</sup> signifie par ailleurs qu'une personne qui ne souhaite pas adhérer à une association spécifique ne peut être sanctionnée ou désavantagée en subissant, par exemple, des conséquences négatives à la suite de son refus d'adhésion<sup>76</sup>. Cela suppose en outre que la personne concernée reste libre de constituer, avec d'autres, une association de son choix<sup>77</sup>, ou d'adhérer à une association existante, sans avoir à subir de répercussions négatives de ce fait. Le caractère volontaire signifie également qu'une personne doit être libre de quitter une association et de résigner son adhésion à celle-ci. En fonction de la nature de l'association, l'adhésion ne doit pas nécessairement prendre une forme structurée.

## Buts et objectifs

---

47. L'aspect le plus important de la définition d'une « association » – et d'ailleurs l'aspect le plus important du droit à la liberté d'association – est la capacité reconnue à des personnes d'agir collectivement pour poursuivre des intérêts

---

74. Voir *Chassagnou et autres c. France* [GC] (requêtes n<sup>os</sup> 25088/94, 28331/95 et 28443/95, arrêt du 29 avril 1999). Voir Déclaration universelle des droits de l'homme, article 20(2), et Cour interaméricaine des droits de l'homme, « Adhésion forcée dans une association prescrite par la loi pour la pratique du journalisme » (articles 13 et 29 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme), Avis consultatif n<sup>o</sup> OC-5/85, 13 novembre 1985, Série A n<sup>o</sup> 5.

75. Voir, en outre, CrEDH, *Chassagnou et autres c. France* [GC] (requêtes n<sup>os</sup> 25088/94, 28331/95 et 28443/95, arrêt du 29 avril 1999) ; et CrEDH, *A.S.P.A.S. et Lasgrezas c. France* (requête n<sup>o</sup> 29953/08, arrêt du 22 septembre 2011), paragraphes 52 à 57.

76. Voir Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Gauthier c. Canada* (Communication n<sup>o</sup> 633/95, 5 mai 1999). Voir également CrEDH, *Wilson c. Royaume-Uni* (requêtes n<sup>os</sup> 30668/96, 30671/96 et 30678/96, arrêt du 2 juillet 2002). La CrEDH a conclu que l'effet de la loi relative à l'adhésion syndicale mise en œuvre en Royaume-Uni permettait aux employeurs de traiter moins favorablement leurs employés qui n'étaient pas disposés à renoncer à leur droit de consulter un syndicat. La Cour a conclu que le recours à des incitations financières pour amener les salariés à renoncer à des droits syndicaux portait violation de l'article 11 de la CrEDH, dans la mesure où il entrave de manière effective la capacité pour un syndicat de lutter pour la protection des intérêts de ses membres. Voir également Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Baena Ricardo et autres c. Panama*, 28 novembre 2003, Série C n<sup>o</sup> 104, paragraphes 160, et 171 à 173.

77. Voir Commission de Venise, « *Avis sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme* » (14-15 octobre 2011) CDL-AD(2011)035, dont le paragraphe 42 énonce que « [l]a liberté d'association comprend les droits de fonder une association, d'adhérer à une association existante et d'obtenir que l'association remplisse ses fonctions sans ingérence illégale de l'État ou d'autres personnes. Elle englobe à la fois le droit positif de fonder ou de rejoindre une association, et le droit négatif de ne pas être forcé d'adhérer à une association constituée en droit civil ».

communs, lesquels peuvent être ceux des membres eux-mêmes, du grand public ou de certaines catégories de la population. Il importe que les fondateurs et les membres d'une association puissent déterminer librement l'étendue de ses buts et objectifs. Les associations devraient être libres de poursuivre ces buts et objectifs sans ingérence indue de l'État ou de tiers. Ces buts et objectifs doivent cependant se conformer aux exigences d'une société démocratique<sup>78</sup>.

## Personnalité morale

---

48. La législation doit reconnaître les associations formelles et informelles<sup>79</sup> ou, au moins, permettre à ces dernières de fonctionner sans qu'elles soient considérées comme illégales<sup>80</sup>. Ce principe est particulièrement important, dans la mesure où les personnes ou groupes de personnes, susceptibles d'être confrontés à des obstacles juridiques, pratiques, sociaux, religieux ou culturels lors de la création officielle d'une association, doivent conserver leur liberté de constituer des associations informelles, ou d'y adhérer, et exercer leurs activités<sup>81</sup>. La législation

---

78. CrEDH, *Parti communiste unifié de Turquie c. Turquie* [GC] (requête n° 19392/92, arrêt du 30 janvier 1998), *Refah Partisi (le Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC] (requêtes nos 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, arrêt du 13 février 2003) et *Partidul Comunistilor (Nepecești) et Ungureanu c. Roumanie* (requête n° 46626/99, arrêt du 3 février 2005). Voir également « *Objectives and Activities: Basic Principles* » (en anglais), [associationline.org](http://associationline.org/guidebook/action/read/chapter/7), <<http://associationline.org/guidebook/action/read/chapter/7>>; et Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, paragraphe 11.

79. En ce qui concerne les organisations non gouvernementales, le principe de liberté des associations informelles est cristallisé dans les Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe qui précisent que « [I]es ONG peuvent être des entités informelles ou posséder la personnalité juridique ». Voir Conseil de l'Europe, *Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe*, 13 novembre 2002, Principe n° 5. Voir également Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, dont le paragraphe 3 énonce que « [I]es ONG peuvent être des entités ou organisations soit informelles soit dotées de la personnalité juridique ».

80. Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Financement des associations et organisation de réunions pacifiques)*, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 avril 2013, paragraphe 82, [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-39\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-39_fr.pdf). Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Menaces pesant sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association des groupes de population les plus à risques)*, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 avril 2014, paragraphe 55, [http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A\\_HRC\\_26\\_29\\_FRE.DOC](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A_HRC_26_29_FRE.DOC).

81. Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Meilleures pratiques visant à promouvoir et à protéger le droit de réunion pacifique et la liberté d'association)*, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 mai 2012, paragraphe 56, [http://www.ohchr.org/documents/hrbodies/hrcouncil/regularsession/session20/a-hrc-20-27\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/documents/hrbodies/hrcouncil/regularsession/session20/a-hrc-20-27_fr.pdf). En ce qui concerne les organisations non gouvernementales, le principe de la liberté d'association informelle est énoncé dans les Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe qui précisent que « [I]es ONG peuvent être des entités informelles ou posséder la personnalité juridique ». Voir Conseil de l'Europe, *Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe*, Strasbourg, 13 novembre 2002, Principe n° 5). Voir également Conseil de l'Europe,

ne devrait pas contraindre les associations à acquérir une personnalité morale officielle, mais devrait leur donner la possibilité de le faire<sup>82</sup>.

49. Il importe, notamment, que la législation n'impose pas aux associations de se soumettre à une procédure d'enregistrement officielle. Les associations devraient plutôt être en mesure de faire usage d'un cadre juridique protecteur pour faire valoir leurs droits, indépendamment du fait qu'elles soient enregistrées ou non. Les associations ne devraient pas être interdites au seul motif qu'elles n'ont pas de personnalité morale. Lorsqu'une association souhaite s'enregistrer pour acquérir la personnalité morale, les procédures en question ne doivent pas être contraignantes, mais simples et rapides afin de faciliter le processus.
50. Une association qui acquiert la personnalité morale se voit ainsi reconnaître des droits et obligations par la loi, y compris la capacité de conclure des contrats et d'ester en justice et de faire l'objet d'une action en justice. Les associations informelles dépendent de la personnalité morale de leurs membres pour effectuer de tels actes afin de poursuivre leurs objectifs.

## Cadre légal

51. Les dispositions législatives applicables aux associations varient considérablement entre les États participants de l'OSCE et États membres du Conseil de l'Europe. Il est primordial que les constitutions et autres textes législatifs des États membres facilitent et protègent efficacement le rôle et le fonctionnement des associations et le droit à la liberté d'association. La pratique montre qu'une loi spécifique régissant les associations n'est pas essentielle au bon exercice et à la protection du droit à la liberté d'association. Il peut en effet s'avérer suffisant que soit en place un certain nombre de dispositions juridiques visant à faciliter la création et l'existence des associations.
52. Lorsque des lois et/ou dispositions législatives spécifiques régissant les associations sont adoptées, elles doivent être conformes aux normes conventionnelles et non conventionnelles sur lesquelles se fondent les présentes Lignes directrices.
53. Le cadre légal devrait être conçu afin de garantir la jouissance du droit à la liberté d'association et sa mise en œuvre, et non entraver l'exercice de ce droit<sup>83</sup>.

---

*Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, 10 octobre 2007, dont le paragraphe 3 énonce que « [l]es ONG peuvent être des entités ou organisations soit informelles soit dotées de la personnalité juridique ».*

82. Voir CrEDH, *Sidiropoulos et autres c. Grèce* (requête n° 26695/95, arrêt du 10 juillet 1998); et CrEDH, *Gozelik et autres c. Pologne* [GC] (requête n° 44158/98, arrêt du 17 février 2004), dans laquelle la CrEDH a déclaré que le droit d'agir collectivement n'aurait aucun sens dans la pratique, sans la possibilité de créer une entité juridique afin de poursuivre les objectifs d'une organisation.

83. Pour un examen plus approfondi de la question, voir la partie 2 de la section C des Lignes directrices sur le cadre réglementaire, qui fournit des informations détaillées sur la manière dont la loi devrait faciliter l'exercice de ce droit.

## Types particuliers d'associations

54. Certains types d'associations justifient d'être mentionnés séparément. En effet, compte tenu de la nature spécifique de telles associations, elles peuvent être soumises à un certain nombre d'autres dispositions constitutionnelles, lois et règlements. C'est notamment le cas des organisations religieuses, des partis politiques, des syndicats, des défenseurs des droits de l'homme et de nombreuses organisations non gouvernementales.

## Organisations religieuses

---

55. Les organisations religieuses servent d'intermédiaire dans l'exercice du droit fondamental à la liberté de religion ou de conviction. Les *Lignes directrices concernant l'examen des lois relatives à la religion ou aux convictions* de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise de 2004 précisent qu'une réglementation spécifique aux organisations religieuses n'est pas nécessaire<sup>84</sup> et que la législation applicable aux autres associations peut s'appliquer de la même manière aux organisations religieuses. Ces lignes directrices de 2004 et les *Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction* de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise de 2014, qui les complètent, offrent aux législateurs des éléments d'orientation pertinents sur la manière dont la législation, qu'elle soit de droit commun ou spéciale, devrait traiter des questions relatives à la religion ou aux convictions, et doivent être consultées pour des informations plus précises en la matière.

## Partis politiques

---

56. Un parti politique est « une association libre de personnes dont l'un des buts est de participer à la gestion des affaires publiques par le biais de la présentation de candidats à des élections libres et démocratiques »<sup>85</sup>. En outre, « [I]es partis politiques sont une plate-forme collective favorisant l'exercice des droits fondamentaux de l'individu en matière d'association et d'expression et ils sont reconnus par la Cour européenne des droits de l'homme comme des acteurs à part entière du processus démocratique. De plus, ils constituent le moyen le plus largement utilisé de participation politique et d'exercice des droits connexes. Les partis sont indispensables à une société politique pluraliste et jouent un rôle actif dans l'information d'un électorat bien informé et impliqué »<sup>86</sup>.
57. En raison du rôle particulier que jouent les partis politiques dans les démocraties et de leurs objectifs spécifiques, leur réglementation fait l'objet de lignes directrices distinctes élaborées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise dont le principal objectif est d'assister les législateurs dans leur travail.

---

84. OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices concernant l'examen des lois relatives à la religion ou aux convictions* (Varsovie : BIDDH, 2004), paragraphe 1.

85. OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), paragraphe 9.

86. *Ibidem*, paragraphe 10.

Il convient à ce titre de consulter les *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (2010)<sup>87</sup> pour davantage de précisions sur la réglementation applicable aux partis politiques.

## Syndicats

---

58. Les syndicats sont des organisations par l'intermédiaire desquelles les travailleurs cherchent à promouvoir et à défendre leurs intérêts communs<sup>88</sup>. En tant qu'associations, les syndicats méritent une mention particulière en raison du rôle spécifique qu'ils jouent dans une société démocratique. L'article 11 de la CEDH et l'article 22 du PIDCP font d'ailleurs spécifiquement référence aux syndicats.
59. Le droit de constituer des syndicats englobe le droit reconnu aux syndicats de définir leurs propres règles, d'élire librement leurs représentants, de gérer leurs affaires et d'adhérer à des fédérations et confédérations syndicales. Le droit à la liberté d'association garantit par ailleurs à tout travailleur le droit d'adhérer à une organisation de son choix et de fonder de nouveaux syndicats sans autorisation préalable. Bien que ces droits puissent ne pas différer de ceux des autres associations, la CrEDH reconnaît que l'article 11 de la CEDH inclut la liberté des syndicats à prendre part à des négociations collectives avec les employeurs, que les pouvoirs publics sont par ailleurs tenus de faciliter<sup>89</sup>. Le droit de négociation collective est garanti par l'article 4 de la Convention n° 98 de l'OIT<sup>90</sup>, qui impose l'obligation d'adopter des mesures afin d'encourager et de promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de la négociation collective. En vertu de l'article 1 de cette convention, notamment, les travailleurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi, y compris la protection contre tout préjudice subi en raison de son affiliation syndicale ou de sa participation à des activités syndicales.
60. En outre, l'article 11 de la CEDH suppose que la « défense des intérêts » des syndicats exige notamment qu'ils soient entendus par les autorités compétentes.

---

87. *Ibidem*.

88. Voir également la Convention de l'Organisation internationale du Travail (OIT) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (entrée en vigueur le 4 juillet 1950), n° 87, dont l'article 10 précise que « [d]ans la présente convention, le terme *organisation* signifie toute organisation de travailleurs ou d'employeurs ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs ».

89. CrEDH, *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, (requêtes n°s 30668/96, 30671/96 et 30678/96, arrêt du 2 juillet 2002) et CrEDH, *Demir et Baykara c. Turquie* [GC] (requête n° 34503/97, 12 novembre 2008).

90. Organisation internationale du Travail (OIT), *C089 – Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 (n° 89)*, dont l'article 4 énonce que « [d]es mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire de conventions collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs d'une part, et les organisations de travailleurs d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi ».

61. Enfin, le droit de grève est important pour les activités et le fonctionnement des syndicats<sup>91</sup>. La CrEDH a considéré que ce droit était essentiel pour les syndicats et, qu'en l'absence d'un tel droit, tous les autres droits et libertés des syndicats seraient illusoires<sup>92</sup>. Même si le droit de grève n'a pas été énoncé en termes absolus et qu'il peut être soumis à des restrictions, de nombreuses recommandations de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et du Comité de la liberté syndicale de l'OIT, ainsi que des arrêts de la CrEDH, ont clairement déclaré que l'interdiction du droit de grève était incompatible avec les garanties applicables aux syndicats prévues respectivement par la Convention n° 87 de l'OIT et par l'article 11 de la CEDH<sup>93</sup>.

## Défenseurs des droits de l'homme

---

62. Les défenseurs des droits de l'homme sont des personnes dont l'action menée « individuellement ou en association avec d'autres, [vise à] promouvoir et lutter pour la protection et la réalisation des droits de l'homme et des libertés

91. Comme le reconnaît explicitement le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après : PIDESC) dans son article 8, alinéa 1, qui dispose : « 1. Les États parties au présent Pacte s'engagent à assurer : a) Le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui. [...] (d) **Le droit de grève**, exercé conformément aux lois de chaque pays » ; et dans la Charte sociale européenne, « Article 6 – Droit de négociation collective », qui dispose « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective, les Parties s'engagent :

1. à favoriser la consultation paritaire entre travailleurs et employeurs ;
2. à promouvoir, lorsque cela est nécessaire et utile, l'institution de procédures de négociation volontaire entre les employeurs ou les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de régler les conditions d'emploi par des conventions collectives ;
3. à favoriser l'institution et l'utilisation de procédures appropriées de conciliation et d'arbitrage volontaire pour le règlement des conflits du travail ;
4. et reconnaissent :
5. le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le **droit de grève**, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur ».

92. CrEDH, *Wilson, Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie* (requête n° 68959/01, arrêt du 21 avril 2009) et *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, (requête n° 31045/10, arrêt du 8 avril 2014)

93. Voir Bureau international du travail (BIT), *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, 5ème édition révisée (2006), notamment les paragraphes 525, 532, 534, 541, 544 et 568, disponible sur <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_090632.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090632.pdf)>. Voir également CrEDH, *Schmidt et Dahlström c. Suède* (requête n° 5589/72, arrêt du 6 février 1976), dont le paragraphe 36 précise que « [l']article 11 [de la Convention européenne des droits de l'homme] [...] laisse cependant à chaque État le choix des moyens à employer [pour permettre l'engagement d'une action collective] ; l'octroi du droit de grève représente sans nul doute l'un des plus importants d'entre eux, mais il y en a d'autres » ; CrEDH, *Wilson, Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie* (requête n° 68959/01, arrêt du 21 avril 2009) et *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, (requête n° 31045/10, arrêt du 8 avril 2014).

fondamentales » à l'échelon local, national et international<sup>94</sup>. Compte tenu de la nature de leur action, les défenseurs des droits de l'homme doivent bénéficier d'une protection particulière au niveau à la fois local, national et international, dans la mesure où leurs activités les exposent régulièrement à des risques spécifiques et à des abus dont ils sont la cible. Les droits généraux des défenseurs des droits de l'homme sont exposés dans les *Lignes directrices sur la protection des défenseurs des droits de l'homme* de l'OSCE/BIDDH.

## Organisations non gouvernementales

---

63. Une organisation non gouvernementale peut être une association. Et, bien que de nombreux documents pertinents internationaux et régionaux aient tenté d'esquisser la forme que ces organisations prennent, il n'existe pas de définition universelle de ce qu'est une organisation non gouvernementale<sup>95</sup>. Parmi ces documents figure la Recommandation du Conseil de l'Europe sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, qui énonce que les organisations non gouvernementales « sont des entités ou organisations autonomes volontaires créées pour réaliser les objectifs essentiellement non lucratifs de leurs fondateurs ou adhérents » et n'incluent pas les partis politiques<sup>96</sup>. La recommandation ajoute que les organisations non gouvernementales « comprennent les entités ou organisations créées soit par des personnes (physiques ou morales) à titre individuel, soit par des groupes de telles personnes<sup>97</sup> ». Aux fins des présentes Lignes directrices, les organisations non gouvernementales qui n'ont pas d'adhérents ou qui ne disposent pas de plusieurs fondateurs n'entrent pas dans le champ d'application de la définition d'une association.

## Autres associations

---

64. Certains types d'associations, telles que les fondations<sup>98</sup>, les organisations qui œuvrent en faveur de l'émancipation des femmes, les organisations visant à

---

94. OSCE/BIDDH, *Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders* (en anglais) (Varsovie : BIDDH, 2014) paragraphe 2, page 1.

95. Voir également Conseil de l'Europe, « Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe », Strasbourg, 13 novembre 2002, selon lesquels « [i]l n'y a pas de définition générale d'une ONG en droit international et ce terme recouvre des entités extrêmement variées au sein des États membres. Il convient donc de se référer aux différentes pratiques suivies dans chaque État, en ce qui concerne notamment la forme qu'une ONG doit adopter pour bénéficier de la personnalité juridique ou se voir accorder certains avantages. Certains types d'ONG, comme les trusts, ne sont connus que dans certains États. Le champ d'action des ONG est lui aussi très variable, puisque le constituant des ONG aussi bien de petites structures locales ne comptant que quelques membres, comme un club municipal d'échecs, que des associations internationales de renommée mondiale, comme certaines ONG chargées de la défense et de la promotion des droits de l'homme ».

96. Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, « Principes de base », paragraphe 1.

97. *Ibidem*, paragraphe 2.

98. CrEDH, *Özbek et autres c. Turquie* (requête n° 35570/02, 6 octobre 2009), paragraphes 34, 35 et 38.

promouvoir les droits des minorités et/ou des groupes vulnérables, les organisations de jeunes et d'enfants, les organisations écologiques et les associations en matière de logement, peuvent également faire l'objet de dispositions légales particulières. Ces dispositions spécifiques peuvent reconnaître les différents besoins de ces associations et, par conséquent, devraient viser à faciliter leurs activités et non à les entraver. Les dispositions qui favorisent certains types d'associations doivent être conformes aux principes d'égalité de traitement et de non-discrimination.

65. Les associations militaires sont souvent soumises à des dispositions particulières, qui, contrairement à ce que nous venons de dire, visent à restreindre leurs activités, généralement pour des raisons de sécurité nationale. Cependant, et bien que certaines restrictions soient autorisées, le droit à la liberté d'association du personnel militaire se doit néanmoins d'être respecté<sup>99</sup>.

### Autres droits pertinents

66. Bien que le droit à la liberté d'association soit le droit fondamental sur lequel se concentrent les présentes lignes directrices, la garantie d'autres droits connexes est également pertinente pour l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre de la législation applicable à la liberté d'association.
67. Ces droits connexes comprennent, notamment, sans pour autant s'y limiter, le droit à la liberté d'expression et d'opinion, le droit à la liberté de réunion pacifique, le droit à la liberté de religion ou de conviction, le droit à ne faire l'objet d'aucune discrimination, le droit de propriété, le droit à un recours effectif, le droit à un procès équitable, le droit à la liberté de circulation et le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, ainsi que le droit de grève reconnu aux membres des syndicats. Ces droits sont aussi bien garantis aux particuliers qu'aux associations en tant qu'entité. Il importe de garder à l'esprit la nécessité de garantir et de protéger ces droits lors de l'élaboration de toute législation concernant la liberté d'association.

---

99. Voir OSCE/BIDDH et Centre pour le contrôle démocratique des Forces Armées (DCFAF), *Manuel sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales du personnel des forces armées* (Varsovie : BIDDH, 2008), pages 65 à 73.

# SOUS-SECTION 1 – PRINCIPES DIRECTEURS

---

## **Principe 1 : Présomption de légalité de la constitution, des objectifs et des activités des associations**

---

68. Il convient de présumer de la légalité de la constitution des associations, ainsi que de la légalité de leur création, de leurs objectifs, de leurs actes constitutifs, de leurs buts, de leurs intentions et de leurs activités<sup>100</sup>. Cela signifie que, sauf preuve contraire, l'État doit présumer qu'une association donnée a été constituée de manière légale et adéquate et que ses activités sont légales. Toute mesure à l'encontre d'une association et/ou de ses membres ne peut être prise que si les articles de son instrument fondateur (y compris les actes constitutifs, les statuts et les règlements) sont manifestement illégaux, ou lorsque des activités illégales précises ont été entreprises.
69. Il convient de veiller au respect de cette présomption même lorsque la législation prévoit qu'un certain nombre d'exigences, telles que des formalités d'enregistrement, doivent être satisfaites pour la création d'une association. Il est cependant important de rappeler qu'une association non enregistrée peut également bénéficier de la protection conférée par l'article 22 du PIDCP et l'article 11 de la CEDH, ainsi que par d'autres instruments internationaux et régionaux qui réaffirment cette liberté<sup>101</sup>.

---

100. Commission de Venise, « *Avis sur la compatibilité avec les normes universelles des droits de l'homme de l'article 193-1 du Code pénal de la République du Bélarus relatif aux droits des associations non enregistrées* », CDL-AD(2011)036, 18 octobre 2011, dont le paragraphe 92 énonce que « la Commission de Venise rappelle que le simple fait qu'une association ne remplisse pas tous les critères fixés par la législation pertinente ne lui retire pas le droit à la liberté d'association, garantie sur le plan international. Dans son arrêt *Chassagnou et autres c. France* [GC] (requêtes n<sup>os</sup> 25088/94, 28331/95 et 28443/95, arrêt du 29 avril 1999), paragraphe 100, la CrEDH souligne le caractère autonome du terme d'association : « la notion d'« association » possède [...] une portée autonome : la qualification en droit national n'a qu'une valeur relative et ne constitue qu'un simple point de départ ».

101. Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Meilleures pratiques visant à promouvoir et à protéger le droit de réunion pacifique et la liberté d'association)*, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 mai 2012, paragraphe 96, [http://www.ohchr.org/documents/hrbodies/hrcouncil/regularsession/session20/a-hrc-20-27\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/documents/hrbodies/hrcouncil/regularsession/session20/a-hrc-20-27_fr.pdf).

70. En outre, la législation devrait être rédigée et mise en œuvre de manière à s'assurer que les actes d'un membre d'une association ne soient pas automatiquement attribués à l'association dans son ensemble, et que ces actes ne portent pas atteinte à l'existence de l'association ou à la légalité de ses instruments fondateurs, ses objectifs ou ses activités<sup>102</sup>.

## **Principe 2 : Obligation faite à l'État de respecter, protéger et faciliter l'exercice du droit à la liberté d'association**

---

71. Il incombe à l'État de respecter, protéger et faciliter l'exercice du droit à la liberté d'association.
72. L'État doit s'abstenir de toute ingérence dans les droits et libertés des associations et de leurs membres. L'État a par conséquent l'obligation de veiller au respect de ces droits et libertés fondamentaux. Bien que le droit à la liberté d'association vise principalement à protéger les associations et leurs membres de toute forme d'ingérence de la part de l'État, la responsabilité de ce dernier est engagée dès lors qu'une violation de ce droit est commise parce qu'il n'a pas garanti ce droit dans la législation et la pratique nationales.
73. L'État, qui doit s'abstenir de toute forme d'ingérence, a en outre l'obligation positive d'adopter une législation et/ou de mettre en œuvre des pratiques visant à protéger le droit à la liberté d'association de toute ingérence de la part d'acteurs non étatiques. Ce principe s'applique également aux infractions commises par des particuliers que l'État aurait pu ou dû prévenir.
74. L'obligation positive faite à l'État de faciliter l'exercice du droit à la liberté d'association comprend la création d'un environnement favorable à la constitution et au fonctionnement des associations formelles et informelles. Il peut s'agir d'une obligation de prendre des mesures positives pour surmonter les difficultés particulières auxquelles sont confrontés un certain nombre de personnes ou groupes de personnes, comme les populations autochtones, les minorités, les personnes handicapées, les femmes et les jeunes, pour constituer des associations<sup>103</sup>,

---

102. Voir, par exemple, l'affaire dans laquelle la CrEDH a conclu au caractère disproportionné d'une dissolution ordonnée en raison de propos tenus par un ancien dirigeant d'un parti politique, *Dicle pour le Parti de la Démocratie (DEP) c. Turquie* (requête n° 25141/94, arrêt du 10 décembre 2002), paragraphe 64. À l'inverse, la Cour a estimé que les actes et propos des membres et dirigeants d'un parti politique pouvaient être imputés à l'ensemble du parti dans les circonstances particulières de l'espèce, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC] (requêtes nos 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, arrêt du 13 février 2003), paragraphes 101 à 103.

103. Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Observation générale n° 25 : Article 25 (Participation aux affaires publiques et droit de vote)*, 12 juillet 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, paragraphe 12. Voir également Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Menaces pesant sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association des groupes de population les plus à risques)*, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 avril 2014, paragraphe 56, [http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A\\_HRC\\_26\\_29\\_FRE.DOC](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A_HRC_26_29_FRE.DOC).

ainsi que pour intégrer une perspective de genre dans leur volonté de créer un environnement sûr et favorable à la défense des droits de l'homme<sup>104</sup>.

75. Cela signifie également que la législation devrait s'appliquer à simplifier l'ensemble des conditions et procédures relatives aux différentes activités des associations. Il convient par ailleurs de noter que la création d'un environnement favorable impose également que l'État offre un accès aux ressources et qu'il permette aux associations de solliciter, recevoir et utiliser ces ressources.

### **Principe 3 : Liberté de création et d'adhésion**

---

76. Toute personne physique et morale, ressortissante ou non, ou tout groupe formé par ces personnes, est libre de créer une association, dotée ou non de la personnalité morale. Toute personne peut créer une association ou y adhérer en qualité de membre. Une association peut servir les intérêts communs de ses fondateurs et de ses membres ou ceux du grand public, ou d'une partie spécifique de celui-ci. Les dispositions légales relatives à l'adhésion à des associations, lorsqu'elles existent, doivent clairement énoncer que toute personne peut librement créer une association, ainsi qu'y adhérer et la quitter.
77. Les restrictions admissibles imposées à la capacité de créer des associations sont limitées dans leur portée et sont susceptibles d'être mises en place pour les enfants, les agents publics - y compris les membres de la police et le personnel militaire - et les non-ressortissants (ce point est examiné plus en détail dans la section C, sous-section 2 [A] des présentes lignes directrices).
78. La personnalité morale ne constitue pas une condition nécessaire à la constitution d'une association, et la décision de chercher à acquérir ou non la personnalité morale doit être laissée à discrétion de l'association concernée. La législation peut toutefois exiger qu'il existe un accord entre deux personnes au moins pour constituer une association et, lorsque cette association choisit d'acquérir la personnalité morale, que l'association présente certains documents constitutifs.
79. Il convient que les associations soient libres de déterminer leurs conditions d'adhésion, sous réserve toutefois de respecter le principe de non-discrimination (décrit ci-dessous), et leurs propres règles.
80. Il importe qu'une personne puisse librement choisir d'adhérer ou non à une association<sup>105</sup>. Ce principe suppose également qu'une personne soit libre de

---

104. En ce qui concerne la discrimination et la violence spécifiquement systémiques et structurelles dont font l'objet les défenseuses des droits de l'homme de tous âges, voir Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 68/181, décembre 2013, paragraphe 5.

105. Voir également la Déclaration universelle des droits de l'homme, article 20(2), et Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Baena Ricardo et autres c. Panama*, 28 novembre 2003, Série C n° 104, paragraphe 159.

choisir à quelle organisation elle souhaite s'affilier, et que toute personne soit libre de constituer sa propre association<sup>106</sup>.

81. Les particuliers ne devraient par conséquent généralement pas être contraints d'adhérer à une association<sup>107</sup>. Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a également réaffirmé que « nul ne peut être obligé de faire partie d'une association »<sup>108</sup>. Dans certains cas de figure, l'obligation d'appartenir à certaines associations, par exemple l'ordre des avocats ou autres associations professionnelles, les chambres de commerce, les associations de logement et les syndicats d'étudiants, comme c'est le cas dans un certain nombre de pays, n'est pas incompatible avec le droit à la liberté d'association. Cela s'explique par l'objectif poursuivi de l'adhésion obligatoire et par l'absence de toute interdiction faite aux membres de constituer leur propre entité<sup>109</sup>. Ces entités ne relèvent cependant pas des présentes Lignes directrices dans la mesure où elles ne sont pas conformes à l'exigence de caractère volontaire et d'indépendance par rapport à l'État. Certains pays, par exemple, contournent ce problème d'adhésion forcée en permettant aux particuliers qui refusent d'adhérer à un syndicat, alors qu'ils bénéficient des avantages syndicaux, de s'acquitter d'une partie des cotisations allouées aux activités relatives aux salaires et aux conditions d'emploi sur le lieu de travail<sup>110</sup>. Ce versement ne couvre pas la partie des cotisations consacrées aux activités idéologiques telles que le lobbying, le soutien à l'élection de responsables publics ou le fait d'aborder des questions d'intérêt public ne concernant pas l'environnement de travail immédiat.
82. Outre les rares cas de figure mentionnés ci-dessus, l'obligation d'adhérer à une association peut être admise en cas de besoin social impérieux. Cela vaut également même lorsque les objectifs d'une association sont fondamentalement contraires aux convictions de ceux que l'on cherche à contraindre à l'adhésion, à condition qu'il existe une possibilité raisonnable de mettre fin à cette adhésion et qu'il n'y ait aucune autre solution moins restrictive d'atteindre l'objectif visé<sup>111</sup>. Cependant, il est peu probable que l'obligation d'appartenir à un syndicat

---

106. Commission de Venise, « *Avis sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme* », CDL-AD (2011)035, 19 octobre 2011, dont le paragraphe 42 énonce que « [l]a liberté d'association comprend les droits de fonder une association, d'adhérer à une association existante et d'obtenir que l'association remplisse ses fonctions sans ingérence illégale de l'État ou d'autres personnes. Elle englobe à la fois le droit positif de fonder ou de rejoindre une association, et le droit négatif de ne pas être forcé d'adhérer à une association constituée en droit civil ».

107. Voir également la Déclaration universelle des droits de l'homme, article 20(2).

108. Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Résolution 15/21 sur le droit de réunion et d'association pacifiques*, 6 octobre 2010, adoptée par 21 voix contre 5, et 19 abstentions. Voir également la Déclaration universelle des droits de l'homme, article 20(2).

109. Voir, par exemple, CrEDH, *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique* (requêtes nos 6878/75 et 7238/75, arrêt du 23 juin 1981) et *Langborger c. Suède* (requête n° 11179/84, 22 juin 1989) et Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Wallman et autres c. Autriche*, (Communication n° 1002/2001, 1<sup>er</sup> avril 2004).

110. Voir, par exemple, l'affaire *the United States of America, Abood v. Detroit Board of Education*, 433 U.S. 915, 97 S.Ct. 2989 (23 mai 1977).

111. Voir CrEDH, *Chassagnou et autres c. France* [GC] (requêtes nos 25088/94, 28331/95 et 28443/95, arrêt du 29 avril 1999) et CrEDH, *A.S.P.A.S. et Lasgrezas c. France* (requête n° 29953/08, arrêt du 22 septembre 2011), paragraphes 52 à 57.

puisse être considérée comme nécessaire à la jouissance effective des libertés syndicales, même en l'absence d'objection d'ordre philosophique à l'adhésion au syndicat concerné<sup>112</sup>. Dans l'ensemble, aucune obligation d'adhésion à une association qui n'est qu'une conséquence indirecte des avantages que procure l'adhésion ou les activités syndicales légitimes n'a été jugée constitutive d'une violation de la CEDH<sup>113</sup>.

## CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE D'ISLANDE (17 JUIN 1944)

### Article 74

[...]

Nul ne peut être contraint d'adhérer à une association. Toutefois, la loi peut rendre pareille adhésion obligatoire si celle-ci est nécessaire à l'accomplissement par une association d'une mission d'intérêt public ou pour protéger les droits d'autrui.

[...]

83. La législation ne devrait pas prévoir de dispositions susceptibles de sanctionner directement ou indirectement des personnes pour leur appartenance ou non à une association. Le caractère volontaire de l'adhésion<sup>114</sup> suppose qu'une personne ne souhaitant pas adhérer à une association particulière ne doit subir aucune répercussion négative à la suite de cette décision<sup>115</sup>. De même, l'adhésion à une association ne doit entraîner aucune conséquence négative. La CrEDH a ainsi conclu dans l'affaire *Vogt c. Allemagne*<sup>116</sup> à la violation du droit à la liberté d'association lorsqu'une personne est punie, harcelée ou sanctionnée, ou subit tout autre traitement défavorable en raison de son adhésion à une association.

112. Voir CrEDH, *Sørensen et Rasmussen c. Danemark* [GC] (requêtes n<sup>os</sup> 52562/99 et 52620/99, arrêt du 11 janvier 2006). Selon les organes de contrôle de l'OIT, les conventions de l'OIT laissent à chaque État le soin de décider de l'opportunité de garantir le droit des travailleurs à ne pas adhérer à une organisation professionnelle ou d'autoriser et, le cas échéant, de réglementer l'utilisation dans la pratique des clauses de sécurité syndicale. Les organes de contrôle de l'OIT imposent pour seules conditions que ces clauses soient le fruit d'une libre négociation entre les organisations de travailleurs et les employeurs, y compris les employeurs du secteur public, et qu'elles s'abstiennent d'imposer des « conditions déraisonnables » aux personnes sollicitant cette affiliation, ces conditions pouvant être alors jugées discriminatoires.

113. Voir Commission européenne des droits de l'homme, *X c. Pays-Bas* (requête n<sup>o</sup> 2290/64, décision du 6 février 1967) ; CrEDH, *Sigurdur A. Sigurjónsson c. Islande* (requête n<sup>o</sup> 16130/90, arrêt du 30 juin 1993) ; et CrEDH, *Gustafsson c. Suède* (requête n<sup>o</sup> 15773/89, arrêt du 25 avril 1996). Aux États-Unis, la législation peut imposer un certain nombre d'obligations aux personnes qui ne sont pas membres d'un syndicat, telles que le versement des cotisations et le respect du contrat prévoyant l'obligation d'adhérer à un syndicat, afin d'éviter la présence d'employés non syndiqués tirant profit de la situation, au lieu d'imposer l'adhésion elle-même.

114. Voir CrEDH, *Chassagnou et autres c. France* [GC] (requêtes n<sup>os</sup> 25088/94, 28331/95 et 28443/95, arrêt du 29 avril 1999).

115. Voir Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Gauthier c. Canada* (Communication n<sup>o</sup> 633/95, 5 mai 1999).

116. CrEDH, *Vogt c. Allemagne* [GC] (requête n<sup>o</sup> 17851/91, arrêt du 26 septembre 1995), paragraphes 57 à 61 et 66 à 68.

84. Les incitations financières prévues par l'État ou les tiers, qui visent à soutenir l'existence et le succès d'une association peuvent s'avérer utiles et justifiées. Dans le même temps, lorsqu'elles sont utilisées pour dissuader une adhésion, elles peuvent porter atteinte au caractère volontaire du droit à la liberté d'association<sup>117</sup>, ainsi qu'enfreindre le principe de l'égalité de traitement. Il convient par conséquent de garder à l'esprit l'effet concret de ces mesures d'incitation financière lors de leur élaboration ou de leur mise en œuvre.
85. Le droit d'une association à déterminer qui peut y adhérer doit également être protégé<sup>118</sup>. Une association a le loisir de définir des exigences spécifiques en matière d'adhésion, à condition que toute personne qui ne réunit pas ces conditions, et qui par conséquent ne peut devenir membre de l'association, ait le droit de créer l'association de son choix.

#### **Principe 4 : Liberté de définir les objectifs et les activités, y compris l'étendue des activités**

---

86. Les fondateurs et membres d'associations sont libres de définir les objectifs et les activités de celles-ci. Ils peuvent ainsi adopter leurs propres actes constitutifs et règles, déterminer leur structure de gestion interne et élire leurs conseils d'administration et leurs représentants.
87. Sous réserve de la restriction concernant les activités à but lucratif évoquée plus haut, les associations devraient être en mesure de poursuivre tout objectif et d'entreprendre toute activité permise aux particuliers qui agissent à titre individuel. La législation applicable aux associations ne devrait par ailleurs pas imposer ni restreindre les objectifs et les activités que les associations souhaitent poursuivre et entreprendre, notamment en prévoyant une liste restrictive d'objectifs ou d'activités autorisés ou en interprétant de manière restrictive les dispositions légales relatives aux objectifs et aux activités des associations.
88. Toutefois, comme le droit à la liberté d'association n'est pas un droit absolu, certaines restrictions à ce principe général peuvent être autorisées, sous réserve qu'elles soient conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme. Par conséquent, toute restriction de ce type doit systématiquement être prévue par la loi, poursuivre un but légitime et être nécessaire dans une société démocratique (voir Principe 9). Le caractère « illégal » d'un objectif ou d'une activité doit être examiné et apprécié au regard des normes internationales en matière de droits de l'homme. Les organisations qui font de la propagande en faveur de la guerre ou qui incitent à la haine nationale, raciale ou religieuse, par exemple, peuvent être interdites si leurs activités

---

117. CrEDH, affaire *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni* (requêtes n°s 30668/96, 30671/96 et 30678/96, arrêt du 2 juillet 2002) dans laquelle la législation autorisant les employeurs à recourir à des incitations financières pour pousser les salariés à renoncer à leurs droits syndicaux a été jugée comme contraire à l'article 11 de la CEDH, dans la mesure où elle prive de fait le syndicat de sa capacité à lutter pour la protection de ses adhérents.

118. En ce qui concerne les syndicats, voir CrEDH, *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni* (requête n° 11002/05, arrêt du 27 février 2007), paragraphe 39.

constituent une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence<sup>119</sup>. D'autre part, la promotion d'une conscience minoritaire ne doit pas être considérée comme une menace illégale à l'intégrité territoriale d'un État<sup>120</sup>. Ainsi, le simple fait que la législation nationale ou les autorités administratives déclarent « illégal » un but, un objectif ou une activité ne rend pas forcément légitimes les restrictions imposées au but, à l'objectif ou à l'activité poursuivi ou entrepris par une association.

89. Les associations ont le droit de préconiser des modifications de la législation ou de l'ordre constitutionnel tant qu'elles se contentent d'employer des moyens pacifiques pour exercer leur liberté d'expression. La CrEDH a rappelé que « malgré son rôle autonome et la spécificité de sa sphère d'application, l'article 11 [de la CEDH] doit s'envisager aussi à la lumière de l'article 10 [de la Convention]. La protection des opinions et de la liberté de les exprimer constitue l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée par l'article 11 [de la Convention] »<sup>121</sup>. Cette liberté d'expression consacrée par l'article 10 de la CEDH s'applique, sous réserve de conformité avec son paragraphe 2, non seulement aux informations ou idées accueillies favorablement ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi à celles qui « heurtent, choquent ou inquiètent »<sup>122</sup>.

---

119. Voir également CrEDH, *Vona c. Hongrie* (requête n° 35943/10, arrêt du 9 juillet 2013), paragraphe 55, et Assemblée générale des Nations Unies, *Convention internationale sur l'élimination de toute les formes de discrimination raciale*, 21 décembre 1965, Nations Unies, Recueil des Traités, volume 993, page 3, ci-après : ICERD), dont l'article 4, <<http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>>, dispose que « [I]s États parties condamnent toute propagande et toutes organisations qui s'inspirent d'idées ou de théories fondées sur la supériorité d'une race ou d'un groupe de personnes d'une certaine couleur ou d'une certaine origine ethnique, ou qui prétendent justifier ou encourager toute forme de haine et de discrimination raciales ; ils s'engagent à adopter immédiatement des mesures positives destinées à éliminer toute incitation à une telle discrimination, ou tous actes de discrimination, et, à cette fin, tenant dûment compte des principes formulés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et des droits expressément énoncés à l'article 5 de la présente Convention, ils s'engagent notamment : [...] (b) A déclarer illégales et à interdire les organisations ainsi que les activités de propagande organisée et tout autre type d'activité de propagande qui incitent à la discrimination raciale et qui l'encouragent et à déclarer délit punissable par la loi la participation à ces organisations ou à ces activités ». Voir également l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 5 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui précise que : « 1. Aucune disposition du présent Pacte ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et des libertés reconnus dans le présent Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues audit Pacte », ainsi que son article 20 qui énonce que « [t]oute propagande en faveur de la guerre est interdite par la loi. 2. Tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi ». Voir également l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui précise que : « Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention ».

120. CrEDH, *Sidiropoulos et autres c. Grèce* (requête n° 26695/95, arrêt du 10 juillet 1998), paragraphe 44.

121. CrEDH, *Vona c. Hongrie* (requête n° 35943/10, arrêt du 9 juillet 2013), paragraphe 53 ; *Young, James and Webster c. Royaume-Uni* (requête n° 7601/76, arrêt du 13 août 1981), paragraphe 57 ; et *Vogt c. Allemagne* [GC] (requête n° 17851/91, arrêt du 26 septembre 1995), paragraphe 64.

122. CrEDH, *Vona c. Hongrie* (requête n° 35943/10, arrêt du 9 juillet 2013), paragraphe 53.

90. En conséquence, une association ne doit pas être interdite, dissoute ou faire l'objet d'une quelconque sanction simplement parce qu'elle préconise pacifiquement une modification de la législation ou de l'ordre constitutionnel<sup>123</sup>. Il est cependant impératif que les moyens utilisés pour parvenir à une telle modification, ainsi que l'issue véritable de ce changement soient eux-mêmes compatibles avec les principes démocratiques fondamentaux<sup>124</sup>.
91. Les autorités devraient systématiquement appliquer une présomption de légalité et ne pas spéculer ou tirer de conclusions hâtives lorsqu'elles examinent la recevabilité des objectifs et activités proposés par une association, ainsi que lorsqu'elles apprécient la signification du nom qu'elle s'est choisi et des termes employés dans ses actes constitutifs ou dans ses statuts<sup>125</sup>. En règle générale, les associations devraient être autorisées à déterminer si les activités qu'elles entreprennent entrent dans le champ d'application des objectifs prévus par leurs actes constitutifs ou statuts.
92. Enfin, la liberté de définir l'étendue de ses activités suppose qu'une association devrait être à même de décider si elle souhaite mener son action à l'échelon local, régional, national ou international. Cela signifie également qu'une association, en sa qualité d'entité, devrait être en mesure d'adhérer à une autre association, une fédération ou une confédération, qu'elle soit nationale ou internationale<sup>126</sup>.

## **Principe 5 : Egalité de traitement et non-discrimination**

---

93. Toute personne doit jouir de manière égale de la liberté d'association. Lorsqu'elles mettent en place une réglementation applicable à la liberté d'association, les autorités doivent veiller à ce qu'elle n'établisse aucune forme de discrimination à l'encontre d'une personne ou d'un groupe de personnes, et quel qu'en soit le motif, tel que l'âge, la naissance, la couleur de peau, le genre, l'identité de genre, l'état de santé, le statut de migrant ou de résident, la langue, l'origine nationale, ethnique ou sociale, les opinions politiques ou autres, le handicap physique ou mental, la propriété, la race, la religion ou les convictions, l'orientation sexuelle ou toute autre situation.
94. Le principe de non-discrimination interdit toute discrimination directe et indirecte, et exige que toute personne puisse jouir d'une égale protection de

123. CrEDH, *Women on Waves c. Portugal* (requête n° 31276/05, arrêt du 3 février 2009), paragraphes 41 et 42.

124. CrEDH, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC] (requête nos 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, arrêt du 13 février 2003). Voir également OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), paragraphe 93.

125. CrEDH, *Parti communiste unifié de Turquie c. Turquie* [GC] (requête n° 19392/92, arrêt du 30 janvier 1998).

126. Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Exercice des droits à la liberté de réunion pacifique et d'association dans le contexte des organisations multilatérales)*, UN Doc. A/69/365, 1<sup>er</sup> septembre 2014, paragraphe 96, <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/523/23/PDF/N1452323.pdf?OpenElement>>.

la loi et qu'elle ne fasse l'objet d'aucune discrimination du fait de l'application pratique d'une mesure ou d'un texte de loi. Toute personne ou tout groupe de personnes qui souhaite constituer une association devrait être en mesure de le faire sur la base de l'égalité de traitement devant la loi et les autorités publiques. Le principe de non-discrimination suppose en outre que la législation et les autorités publiques traitent les associations de manière égale en ce qui concerne la réglementation applicable à leur création, leur enregistrement (le cas échéant) et leurs activités. Toute différence de traitement entre des associations différentes est discriminatoire en l'absence d'une justification objective et raisonnable, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un but légitime ou s'il n'existe aucun rapport de proportionnalité raisonnable entre les moyens employés et le but visé<sup>127</sup>.

95. Le droit à la liberté d'association autorise généralement les fondateurs d'une association et ses membres à choisir avec qui ils souhaitent la constituer ou qui peut y adhérer. Cet aspect du droit d'association est cependant soumis à l'interdiction de toute discrimination. Il convient donc que toute différence de traitement d'une personne en ce qui concerne la création d'une association ou l'adhésion à celle-ci, en raison des caractéristiques ou des situations personnelles mentionnées plus haut, repose sur une justification raisonnable<sup>128</sup>. Une différence de traitement fondée sur la race, la couleur de peau, le genre et l'orientation sexuelle ne peut se justifier que pour des «raisons particulièrement impérieuses»<sup>129</sup>.
96. Le principe d'égalité de traitement n'empêche pas pour autant une différence de traitement fondée sur des critères objectifs sans lien avec des points de vue ou des convictions. Lorsque la nécessité de soutenir certaines associations se justifie, certaines différences de traitement peuvent être mises en place pour elles. C'est notamment le cas des mesures particulières d'incitation en faveur des organisations caritatives ou du soutien de l'État aux associations qui préconisent davantage d'égalité entre les hommes et les femmes ou entre les groupes ethniques minoritaires et majoritaires.

## **Principe 6 : Liberté d'expression et d'opinion**

---

97. La liberté d'association est étroitement liée à l'exercice de la liberté d'expression et d'opinion et lui sert de vecteur<sup>130</sup>. Il convient que les associations puissent exercer leur droit à la liberté d'expression et d'opinion en poursuivant leurs

---

127. CrEDH, *Genderdoc-M c. Moldova* (requête n° 9106/06, arrêt du 12 juin 2012), paragraphe 50.

128. Voir, par exemple, CrEDH, *Willis c. Royaume-Uni* (requête n° 36042/97, arrêt du 11 juin 2002), paragraphe 48.

129. CrEDH, *Staatkundig Gereformeerde Partij c. Pays-Bas* (requête n° 58369/10, arrêt du 10 juillet 2012), paragraphe 73, <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112340#{{itemid}}:{{001-112340}}>>.

130. Article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; voir également Commission de Venise, « *Avis sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme* », CDL-AD(2011)035, 19 octobre 2011, paragraphe 102.

objectifs et en exerçant leurs activités. A cet égard, la Commission de Venise a déclaré que :

« [l]a liberté d'association n'a guère de sens sans la liberté d'expression, comme l'a encore récemment souligné la Commission de Venise. L'exercice de la liberté d'association par les travailleurs, les étudiants et les défenseurs des droits de l'homme a toujours été au cœur du combat pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde, et reste essentiel dans une société une fois la démocratie atteinte »<sup>131</sup>.

98. Les associations peuvent parfois souhaiter poursuivre des objectifs ou mener des actions qui ne sont pas en accord avec les pensées et idées d'une grande partie de la société, voire vont totalement à leur rencontre. Cependant, comme souligné précédemment et en vertu de la jurisprudence en vigueur, la liberté d'expression dans une démocratie dynamique implique également l'expression de points de vue qui peuvent « heurter, choquer ou inquiéter » l'État ou une fraction quelconque de la population<sup>132</sup>.
99. Des restrictions à la liberté d'expression et d'opinion peuvent être appliquées lorsque cette expression ou le discours employé équivaut à un appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence<sup>133</sup>. Les expressions concrètes de discours de haine « peuvent être tellement insultantes pour des individus ou des groupes d'individus qu'elles ne bénéficient pas du degré de protection que l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme accorde aux autres formes d'expression. Tel est le cas lorsque le discours de haine vise à la destruction des autres droits et libertés protégés par la Convention, ou à des limitations plus amples que celles prévues dans cet instruments »<sup>134</sup>.
100. Conformément à l'article 19(2) du PIDCP, le droit à la liberté d'expression comprend « la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix ». La législation ne devrait pas restreindre l'accès à l'information et sa diffusion en invoquant la protection de la santé publique et des bonnes mœurs, dans la mesure où une telle restriction peut empêcher les associations d'exercer leurs activités de plaider et de sensibiliser l'opinion publique ou d'offrir certains services, comme l'éducation relative à la santé maternelle et reproductive<sup>135</sup>, ou les mesures visant

---

131. Commission de Venise, « *Avis sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme* », CDL-AD (2011)035, 19 octobre 2011, paragraphe 84.

132. CrEDH, *Handyside c. Royaume-Uni* (requête n°5493/72, arrêt du 7 décembre 1976).

133. Article 20(2) du PIDCP ; voir également OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique* (Varsovie : BIDDH, 2010), 2<sup>ème</sup> édition, paragraphe 96. Voir également CrEDH, *Vona c. Hongrie* (requête n° 35943/10, arrêt du 9 juillet 2013), paragraphe 55.

134. Conseil de l'Europe, *Recommandation n° R(97)20 du Comité des Ministres aux États membres sur le « discours de haine »*, 30 octobre 1997, Principe n° 4, également énoncé par les *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique* de l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise (Varsovie : BIDDH, 2010), 2<sup>ème</sup> édition, paragraphe 96.

135. CrEDH, *Open Door et Dublin Well Woman c. Irlande* (requête n°s 14234/88 et 14235/88, arrêt du 29 octobre 1992).

à lutter contre la discrimination fondée sur le genre ou à l'encontre des groupes minoritaires ou marginalisés de la société. La sécurité nationale est souvent invoquée pour justifier la classification excessive d'informations comme étant sensibles, ce qui limite ainsi l'accès à des informations d'intérêt général. Toute loi qui limite la liberté de rechercher et de diffuser des informations au-delà des restrictions autorisées par les normes internationales en matière de droits de l'homme et qui n'est pas conforme aux principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité devrait être immédiatement abrogée ou modifiée.

101. Concrètement, l'exercice de la liberté d'expression et d'opinion suppose également que les associations soient libres d'entreprendre des activités de recherche et d'éducation, ainsi que de prendre position sur des questions relevant du débat public, que la position défendue soit conforme ou non à la politique du gouvernement ou qu'elle préconise une modification de la législation<sup>136</sup>.

## **Principe 7 : Liberté de solliciter, de recevoir et d'utiliser des ressources**

---

102. La protection conférée par l'article 22 du PIDCP et par l'article 11 de la CEDH s'étend à l'ensemble des activités d'une association<sup>137</sup>. Il convient par ailleurs de souligner que les associations doivent disposer des moyens de poursuivre leurs objectifs<sup>138</sup>. Les activités de collecte de fonds sont par conséquent protégées en vertu de l'article 22 du PIDCP et de l'article 11 de la CEDH. Le droit à la liberté d'association n'aurait en effet aucun sens si les groupes de personnes qui souhaitent s'associer n'étaient pas en mesure d'accéder à différents types de ressources, y compris financières, en nature, matérielles et humaines, et provenant de différentes sources, aussi bien publiques que privées, que nationales, étrangères ou internationales (pour de plus amples informations sur les ressources, voir la section C, sous-section 2 [E] des présentes Lignes directrices). La capacité de solliciter, de recevoir et d'utiliser des ressources est par conséquent un élément indispensable à l'existence et au fonctionnement de toute association<sup>139</sup>. Les associations devraient par ailleurs être libres

---

136. Voir Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, paragraphes 12 et 13.

137. Voir Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Korneenko et autres c. Bélarus* (Communication n° 1274/2004, 31 octobre 2006), paragraphe 7.2.

138. CrEDH, *Les saints monastères c. Grèce* (requêtes n°s 13092/87 et 13984/88, arrêt du 9 décembre 1994), paragraphes 86 et 87 ; *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni* (requête n° 30668/96, arrêt du 2 juillet 2002), paragraphe 45 ; *Demir et Baykara c. Turquie* [GC] (requête n° 34503/97, arrêt du 12 novembre 2008), paragraphe 157.

139. Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Financement des associations et organisation de réunions pacifiques)*, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 avril 2013, Partie III (Possibilité pour les associations d'avoir accès à des ressources financières : une composante essentielle du droit à la liberté d'association), <[http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-23-39\\_funding\\_FR.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-23-39_funding_FR.pdf)>. Voir également Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme*, Résolution A/RES/53/144, 9 décembre 1998, article 13, <[http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_fr.pdf)>.

d'entreprendre toute activité économique ou commerciale légale qui vise à soutenir ses activités non lucratives.

103. Les restrictions imposées à la liberté d'accès aux ressources, et ainsi à celle de solliciter, recevoir et d'utiliser ces ressources, peuvent dans certains cas se justifier. Cependant, toute restriction doit être prévue par la loi, constituer une mesure nécessaire dans une société démocratique et être dans l'intérêt de la sécurité nationale et de la sûreté publique, de l'ordre public, de la protection de la santé ou de la morale publiques, ou de la protection des droits et libertés d'autrui. Les restrictions de l'accès aux ressources qui réduisent la capacité des associations de poursuivre leurs objectifs et leurs activités peuvent constituer une ingérence dans le droit à la liberté d'association.
104. Les ressources obtenues par les associations peuvent légitimement être soumises à certaines exigences en matière d'information et de transparence. De telles obligations ne doivent toutefois pas représenter une charge excessive et doivent être proportionnées à la taille de l'association et à l'étendue de ses activités, tout en tenant compte de la valeur de ses actifs et de ses revenus.

## **Principe 8 : Bonne administration de la législation, des politiques et des pratiques relatives aux associations**

---

105. La mise en œuvre de la législation et des pratiques relatives aux associations doit être assurée par les autorités de régulation de manière impartiale, en temps utile et dans la perspective de garantir l'exercice du droit à la liberté d'association. L'étendue des pouvoirs conférés aux autorités de régulation doit être clairement définie par la loi. Ces autorités doivent également veiller à ce que le public dispose des informations pertinentes sur leurs procédures et leur fonctionnement, afin de les encourager à rendre des comptes.
106. Il convient que les associations et leurs membres soient consultés lors du processus d'adoption et de mise en œuvre de règlements ou de pratiques concernant leurs activités. Ils devraient avoir accès à l'information<sup>140</sup> et devraient être dûment avisés, en temps utile, des processus de consultation. Ces consultations devraient par ailleurs être significatives et inclusives, et à ce titre impliquer les parties concernées représentant un éventail de points de vue différents et opposés, y compris celles qui se montrent critiques à l'égard des propositions avancées. Les autorités chargées de l'organisation des consultations devraient également avoir l'obligation de répondre aux propositions formulées par les parties intéressées, notamment lorsque les points de vue de ces dernières ont été écartés<sup>141</sup>.

---

140. Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Observation générale n° 34 : Article 19 : Liberté d'opinion et liberté d'expression*, 12 septembre 2011 ; dont le paragraphe 18 énonce que « [l]e paragraphe 2 de l'article 19 [du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, portant sur la liberté d'expression et d'opinion] vise un droit d'accès à l'information détenue par les organismes publics. Cette information est constituée par les dossiers détenus par un organisme public, quelles que soient la forme sous laquelle elle est stockée, la source et la date de production ».

141. Recommandation tirée de « *Session II: Access to Funding from Natural and Legal Persons, whether Domestic, Foreign or International* » de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, « *Consultation Roundtable on Funding, Independence, and Accountability of Associations* », Varsovie, 6 et 7 mai 2014.

107. En outre, la réglementation et les pratiques relatives aux activités des associations devraient être régulièrement réexaminées afin de faciliter l'exercice du droit à la liberté d'association dans l'environnement en constante évolution dans lequel les associations exercent leurs activités. Cela peut par exemple signifier que les associations devraient être en mesure de soumettre les documents requis par voie électronique et d'exercer leurs activités sous la forme et selon le forum de leur choix, y compris au moyen de conférences électroniques et en ligne. Le réexamen régulier de la réglementation et des pratiques ne devrait toutefois pas se traduire par une obligation de nouvel enregistrement des associations déjà enregistrées.

## **Principe 9 : Légalité et légitimité des restrictions**

---

108. Comme nous l'avons précisé plus haut, le droit à la liberté d'association n'est pas un droit absolu et des restrictions à ce droit sont par conséquent possibles. Toute restriction est cependant soumise à des conditions strictes et aucune restriction ne doit jamais éteindre complètement le droit à la liberté d'association, ni porter atteinte sur son essence
109. Premièrement, toute restriction légale ou autre applicable aux associations devrait être fondée sur la Constitution ou sur tout autre texte de loi de l'État concerné. Les restrictions doivent être « prévues par la loi » et conçues de telle sorte qu'elles ne puissent être appliquées de manière arbitraire ; la législation en question doit être accessible et suffisamment claire pour permettre aux particuliers et aux associations de s'assurer que leurs activités sont conformes aux restrictions<sup>142</sup>.
110. Deuxièmement, toute disposition légale visant à restreindre le droit à la liberté d'association doit poursuivre un objectif légitime, qui doit uniquement reposer sur les buts légitimes reconnus par les normes internationales, à savoir : la sécurité nationale ou la sûreté publique, l'ordre public, la protection de la santé ou de la morale publiques et la protection des droits et libertés d'autrui.
111. Troisièmement, ces restrictions doivent être nécessaires dans une société démocratique. Cela suppose que toute restriction soit proportionnée à l'objectif légitime poursuivi et qu'il existe des arguments solides et objectifs pour justifier l'adoption de la loi et son application. En règle générale, la loi doit être compatible avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il est par ailleurs essentiel que toute limitation qui en découle soit interprétée strictement ; seuls des motifs convaincants et impérieux afin d'expliquer leur mise en place sont acceptables. En d'autres termes, seuls des impératifs incontestables peuvent justifier une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'association<sup>143</sup>. Enfin, la loi doit être parfaitement claire, tout particulièrement

---

142. CrEDH, *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan* (requête n° 37083/03, arrêt du 8 octobre 2009), paragraphes 56 et 57.

143. Commission de Venise, « *Avis sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme* », CDL-AD(2011)035, 19 octobre 2011, paragraphe 85.

en ce qui concerne les dispositions qui confèrent un pouvoir discrétionnaire aux autorités publiques<sup>144</sup>. Elle doit également être précise et certaine, ainsi qu'avoir été adoptée dans le cadre d'un processus démocratique qui assure la participation et l'examen du et par public<sup>145</sup>.

## Principe 10 : Proportionnalité des restrictions

112. La proportionnalité est un principe omniprésent à la fois dans le PIDCP et dans la CEDH ; elle revêt une importance particulière en matière de restriction des droits. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies évalue également la légitimité des restrictions aux droits pouvant faire l'objet de dérogations, en se fondant sur le principe de proportionnalité<sup>146</sup>. Le fait de garantir que l'ingérence de l'État dans l'exercice d'une liberté fondamentale ne dépasse pas les limites nécessaires dans une société démocratique exige de parvenir à un juste équilibre entre un ensemble d'intérêts divergents et de veiller à ce que les moyens choisis soient les moins restrictifs pour servir ces intérêts.
113. Dans le cadre du processus législatif, cette recherche d'un juste équilibre devrait consister à apprécier, d'une part, si une ingérence prévue dans l'exercice du droit à la liberté d'association se justifie dans une société démocratique et, d'autre part, si le moyen choisi est bien le moins intrusif possible parmi tous ceux qui auraient pu être adoptés<sup>147</sup>. Il incombe par conséquent à l'État de prouver que toute restriction poursuit un but légitime auquel des mesures moins intrusives ne permettraient pas de parvenir<sup>148</sup>.
114. Le principe de proportionnalité s'avère particulièrement essentiel pour apprécier l'opportunité d'interdire ou de dissoudre une association. La CrEDH a déclaré à maintes reprises que toute interdiction ou dissolution ne peut être qu'une mesure de dernier ressort<sup>149</sup>, par exemple lorsque le comportement d'une

---

144. CrEDH, *Hasan et Chausch c. Bulgarie* [GC] (requête n° 30985/96, arrêt du 26 octobre 2000), paragraphe 84 ; et CrEDH, *Aliyev et autres c. Azerbaïdjan* (requête n° 28736/05, arrêt du 18 décembre 2008), paragraphe 35.

145. OSCE, Document de la réunion de Moscou de 1991, dont le paragraphe 18.1 précise que « [I] es lois seront élaborées et adoptées au terme d'une procédure ouverte exprimant la volonté du peuple, directement ou par l'intermédiaire de ses représentants élus ».

146. Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Observation générale n° 34 : Article 19 : Liberté d'opinion et liberté d'expression*, 12 septembre 2011, paragraphe 22, qui mentionne l'affaire *Velichkin c. Bélarus* du Comité des droits de l'homme des Nations Unies (Communication n° 1022/2001, 20 octobre 2005).

147. CrEDH, *Sürek c. Turquie* (n° 1) (requête n° 26682/95, arrêt du 8 juillet 1999), paragraphe 58 ; et CrEDH, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC] (requêtes n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, arrêt du 13 février 2003).

148. Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), dont le paragraphe 52 énonce que « [I]a proportionnalité devrait être évaluée sur la base de plusieurs facteurs dont : la nature du droit en question ; le but de la restriction envisagée ; la nature et l'étendue de la restriction envisagée ; la relation (de pertinence) entre la nature de la restriction et le but qu'elle poursuit ; la présence éventuelle de moyens moins restrictifs permettant d'atteindre le but déclaré dans les circonstances de l'espèce ».

149. CrEDH, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC] (requêtes n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, arrêt du 13 février 2003) ; et *Vona c. Hongrie* (requête n° 35943/10, arrêt du 9 juillet 2013).

association implique une menace imminente de violence ou toute autre violation grave de la loi. En outre, le principe de proportionnalité impose qu'une interdiction ou une dissolution ne soit jamais utilisée pour sanctionner une infraction mineure.

115. Dans la pratique, toute restriction doit se fonder sur les circonstances particulières de l'espèce et aucune restriction générale ne doit être appliquée. Cela signifie, notamment, que la législation ne devrait comporter aucune disposition qui prévoit purement et simplement l'interdiction ou la dissolution d'une association pour certains faits ou omissions, indépendamment des circonstances de l'espèce.

## **Principe 11 : Droit à un recours effectif en cas de violation des droits**

116. Les associations, leurs fondateurs et leurs membres devraient bénéficier du droit à un recours effectif contre toute décision ayant trait à leurs droits fondamentaux et, en particulier, celles concernant leurs droits à la liberté d'association, d'expression, d'opinion et de réunion. Cela suppose de leur reconnaître le droit de déposer un recours ou de faire réexaminer par un tribunal indépendant et impartial toute décision ou omission des autorités, ainsi que toute autre exigence prévue par la législation, concernant leur enregistrement, leurs obligations statutaires, leurs activités, leur interdiction et dissolution ou sanctions. Dès lors qu'une violation de la part des autorités est constatée, une réparation juste et effective doit être possible en temps utile<sup>150</sup>. La procédure de recours et de réexamen doit être claire et financièrement abordable et il convient que les décisions rendues prévoient le versement d'une indemnisation pour préjudice moral ou pécuniaire<sup>151</sup>.
117. Toutes les associations doivent être traitées sur pied d'égalité devant un tribunal impartial et, en cas de violation alléguée de l'un de leurs droits, elles doivent bénéficier de la pleine protection du droit à un procès équitable et public. Il s'agit d'un aspect fondamental de la protection des associations contre tout contrôle excessif exercé par le pouvoir exécutif ou les autorités administratives.
118. Les fondateurs, les membres et les représentants d'associations devraient également jouir du droit à un procès équitable dans toute procédure engagée par eux ou à leur encontre. Par conséquent, en matière de restrictions imposées à une association, le droit à la tenue d'un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial établi par la loi est une exigence essentielle qui doit être garantie par la législation.

---

150. Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), Principe 9 : Droit à un recours effectif en cas de violation des droits.

151. *Ibidem*. En ce qui concerne les partis politiques et compte tenu de leur rôle spécifique, le principe d'effectivité suppose qu'un certain nombre de décisions et de recours puissent être rendus ou exercés rapidement (par exemple avant et non à l'issue d'une élection) ; voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), Principe 9 : Droit à un recours effectif en cas de violation des droits.

119. Les associations qui ne disposent pas de la personnalité morale doivent être autorisées à désigner des personnes compétentes qui représenteront leurs intérêts.
120. Tout recours ou contestation portant sur une décision d'interdire, de dissoudre ou de suspendre les activités d'une association devrait normalement suspendre temporairement l'effet d'une telle décision en question, ce qui signifie que la décision en question ne devrait pas être exécutée avant que la décision relative au recours ou à la contestation ne soit rendue. Cela permet ainsi d'éviter de se retrouver devant un fait accompli, dans la mesure où le gel des comptes bancaires et la suspension des activités mettrait, dans les faits, un terme à l'existence même de l'association avant que le recours ne soit examiné. Cette disposition ne devrait cependant pas s'appliquer aux affaires dans lesquelles il existe des éléments de preuve particulièrement solides qu'une infraction a été commise par une association.
121. Les associations devraient également bénéficier de la protection d'institutions non judiciaires, telles que les services des médiateurs et commissaires aux droits de l'homme, par le biais de procédures de dépôt de plaintes visant à faire valoir leurs droits<sup>152</sup>.

---

152. Voir les Principes de Paris « Principes complémentaires concernant le statut des commissions ayant des compétences à caractère quasi juridictionnel » et l'Observation générale 2.10, telle qu'adoptée par le Bureau du Comité international de coordination lors de sa réunion à Genève les 6 et 7 mai 2013, disponible sur : <<http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20MAY%202013%20FINAL%20REPORT-French.pdf>>.

## SOUS-SECTION 2 – LE CADRE RÉGLEMENTAIRE RELATIF AUX ASSOCIATIONS

---

### A. Égalité de traitement et non-discrimination

122. Le principe selon lequel les droits fondamentaux de la personne s'appliquent sans discrimination à toute personne relevant de la juridiction d'un État est essentiel pour garantir la pleine jouissance et la protection de ces droits. La non-discrimination est définie aux articles 2 et 26 du PIDCP et à l'article 14 du Protocole n° 12 à la CEDH, ainsi que dans un certain nombre d'autres instruments universels et régionaux, comme la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF)<sup>153</sup> et à l'article 1 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme (CADH)<sup>154</sup>. Alors que l'article 14 de la CEDH définit la discrimination comme illégale uniquement sous l'angle de la jouissance d'un droit protégé par la Convention, le Protocole n° 12 à la CEDH prévoit plus largement l'interdiction de toute discrimination dans la jouissance de tout droit prévu par la législation.

---

153. CEDEF/CEDAW, <<http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>>, dont l'article 7 énonce que « [l]es États parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays et, en particulier, leur assurent, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit [...] (c) De participer aux organisations et associations non gouvernementales s'occupant de la vie publique et politique du pays ».

154. Convention américaine relative aux droits de l'homme, article 1 « Obligation de respecter les droits », qui précise que : « 1. Les États parties s'engagent à respecter les droits et libertés reconnus dans la présente Convention et à en garantir le libre et plein exercice à toute personne relevant de leur compétence, sans aucune distinction fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la situation économique, la naissance ou toute autre condition sociale. 2. Aux effets de la présente Convention, tout être humain est une personne ».

123. Toute différence de traitement est jugée discriminatoire si elle se fonde sur une caractéristique ou situation personnelle, telle que l'âge, la naissance, la couleur de peau, le genre, l'identité de genre, l'état de santé, le statut de migrant ou de résident, la langue, l'origine nationale, ethnique ou sociale, le handicap physique ou mental, les opinions politiques ou autres, la propriété, la race, la religion ou les convictions, l'orientation sexuelle ou toute autre situation, et si elle n'a pas de justification objective et raisonnable. Une différence de traitement est également discriminatoire si elle ne poursuit pas un but légitime reconnu par les normes internationales ou en l'absence d'un rapport de proportionnalité raisonnable entre les moyens employés et but visé<sup>155</sup>. Le principe de non-discrimination interdit toute discrimination directe et indirecte. La discrimination directe concerne les actes ou la réglementation qui génèrent des inégalités, alors que la discrimination indirecte englobe les actes ou la réglementation qui, même s'ils ne sont pas discriminatoires de prime abord, entraînent une inégalité de traitement lors de leur application.
124. Il convient que toute personne puisse jouir de manière égale du droit à la liberté d'association. Toute personne ou groupe de personnes qui souhaite constituer une association devrait notamment être en mesure de le faire sur la base de l'égalité de traitement devant la loi.

**LOI n° 8788 RELATIVE AUX ORGANISATIONS À BUT NON LUCRATIF DE LA RÉPUBLIQUE D'ALBANIE (2001)**

**Article 4**

Toute personne physique ou morale, nationale ou étrangère, a le droit de créer une organisation à but non lucratif, d'en être membre ou de faire partie de ses organes de gestion ou du personnel administratif de l'organisation à but non lucratif.

125. En conséquence, lorsqu'elles adoptent des dispositions relatives à ce droit spécifique, les autorités doivent s'abstenir de toute inégalité de traitement à l'égard de toute personne, groupe de personnes ou type d'association, en l'absence d'une justification bien fondée. Toute restriction à la constitution d'associations imposée à certaines personnes ou à certains groupes de personnes devrait ainsi être étroitement énoncée<sup>156</sup>.
126. Il importe par ailleurs que les autorités publiques traitent de la même manière les associations dans la réglementation applicable à leur création, à leur enregistrement (le cas échéant) et à leurs activités. Toutefois, certaines différences de traitement, comme l'octroi d'exonérations fiscales et autres formes de soutien, peuvent se justifier pour les associations qui satisfont à des besoins sociaux particuliers, tels que la promotion d'une plus grande égalité entre les

155. CrEDH, *Genderdoc-M c. Moldova* (requête n° 9106/06, arrêt du 12 juin 2012), paragraphe 50.

156. CrEDH, *Ždanoka c. Lettonie* [GC] (requête n° 58278/00, arrêt du 16 mars 2004).

femmes et les hommes, l'éducation ou les actions en faveur des sans domicile fixe. Il pourrait en être de même pour les associations qui jouent un rôle spécifique dans la garantie d'autres droits fondamentaux, comme le droit à la liberté de religion ou de conviction (en ce qui concerne les organisations religieuses) ou le droit de se présenter et de participer à des élections (en ce qui concerne les partis politiques). Un tel soutien peut également prendre la forme de mesures concrètes visant à répondre aux besoins et à surmonter les obstacles spécifiques auxquels sont confrontés les personnes ou groupes de personnes défavorisées ou vulnérables<sup>157</sup>, en particulier lorsqu'ils font l'objet de discrimination intersectionnelle<sup>158</sup>.

---

157. Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 25 : Article 25 (Participation aux affaires publiques et droit de vote), 12 juillet 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, paragraphe 12. Voir également Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Menaces pesant sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, des groupes de population les plus à risques)*, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 avril 2014, paragraphe 56, <[http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A\\_HRC\\_26\\_29\\_FRE.DOC](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A_HRC_26_29_FRE.DOC)>. Par exemple, en ce qui concerne les travailleurs migrants, voir Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, *Observation générale n° 1 sur les travailleurs domestiques migrants*, CMW/C/GC/1, 23 février 2011 : « 37. Les droits des travailleurs domestiques migrants devraient être envisagés dans le cadre plus large du travail décent des travailleurs domestiques. À cet égard, le Comité estime que le travail domestique devrait être réglementé de manière adéquate par la législation nationale afin de garantir aux travailleurs domestiques le même niveau de protection que les autres travailleurs. 38. En conséquence, les formes de protection prévues dans la législation nationale du travail devraient être étendues aux travailleurs domestiques pour leur assurer une protection égale devant la loi. Elles devraient notamment inclure des dispositions relatives au salaire minimum, aux heures de travail, aux jours de repos, à la liberté d'association, à la protection de la sécurité sociale, y compris en ce qui concerne la maternité, les droits à pension et l'assurance santé, ainsi que des dispositions supplémentaires spécifiques aux particularités que présente le travail domestique. A cet égard, les travailleurs domestiques migrants devraient bénéficier d'un traitement non moins favorable que celui dont bénéficient les nationaux de l'État d'emploi (article 25) [...] 47. Les États parties sont encouragés à fournir aux travailleurs domestiques migrants des renseignements sur les associations compétentes susceptibles de leur venir en aide dans leur pays ou leur ville d'origine et d'emploi ». Voir également Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, *Observation générale n° 2 sur les droits des travailleurs migrants en situation irrégulière et des membres de leur famille*, CMW/C/GC/2, 28 août 2013 : « 65. [...] Les États parties doivent veiller à ce que la jouissance de ces droits, y compris le droit de négociation collective, encourage les travailleurs migrants à s'organiser, quelle que soit leur situation au regard de la législation relative à l'immigration, et fournir à ces derniers des informations sur les associations susceptibles de leur prêter assistance ».

158. L'exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2010)5 précise ces termes ainsi : « La discrimination multiple peut se produire lorsqu'un individu est victime de discrimination fondée sur son appartenance à au moins deux motifs de discrimination protégés, ou à cause de la combinaison précise d'au moins deux de ces motifs. La dernière définition est souvent appelée 'discrimination intersectionnelle' ». Voir, par exemple, Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Recommandation générale n° 27 sur les femmes âgées et la protection de leurs droits d'être humains*, CEDAW/C/GC/27, 16 décembre 2010, dont le paragraphe 17 énonce que « [l]a discrimination à l'égard des femmes âgées se manifeste souvent par des restrictions qui entravent leur participation à la vie politique et à la prise de décisions. Par exemple, [...] [d]ans certains pays, les femmes âgées ne peuvent pas former des associations ou d'autres groupes non gouvernementaux ou y adhérer pour défendre leurs droits » ; Comité des droits de l'enfant (CRC), *Observation générale n° 9 : Les droits de enfants handicapés*, CRC/C/GC/9, paragraphe 34.

## RAPPORT DE L'OSCE SUR LES DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME DANS L'ESPACE DE L'OSCE : DÉFIS ET BONNES PRATIQUES (2008)<sup>159</sup>

[...]

Les associations de migrants [au Portugal] sont habilitées à bénéficier du soutien de l'État, conformément aux protocoles de coopération établis avec le Haut-Commissariat à l'immigration et au dialogue interculturel. Ces protocoles sont conclus sur demande et concernent le financement des activités exercées par l'association qui en fait la demande (jusqu'à 70 pour cent du montant total). Un soutien est également apporté sous forme d'activités visant à améliorer les compétences des membres de ces associations, y compris des décideurs, travailleurs et bénévoles (à savoir, des cours de formation et le suivi de la mise en œuvre des projets). En outre, les associations peuvent bénéficier d'une assistance technique, sous la forme de conseils juridiques ou autres et de la fourniture de documents et autre matériel.

Un soutien similaire est dispensé aux associations en faveur des femmes (par la Commission pour la citoyenneté et l'égalité des genres), aux associations de jeunes (par l'Institut portugais de la jeunesse) et aux associations de personnes handicapées (par l'Institut national de réinsertion).

[...]

127. Parallèlement, l'égalité de traitement des associations signifie qu'elles ne devraient pas faire l'objet d'une différence de traitement dans l'exercice de leurs droits à la liberté d'opinion, d'expression, de réunion et d'association en raison de leurs objectifs. Les associations ne devraient notamment pas être traitées différemment au motif qu'elles communiquent des informations ou des idées qui contestent l'ordre établi, qu'elles préconisent une modification de la Constitution ou de la législation<sup>160</sup>, qu'elles défendent les droits de l'homme ou qu'elles promeuvent et défendent les droits de personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses, linguistiques et à tout autres minorités ou groupes<sup>161</sup>.
128. Le droit à la liberté d'association autorise en règle générale les fondateurs d'une association ou leurs adhérents à choisir avec qui ils souhaitent constituer une association ou qui ils y acceptent en qualité de membre. Toutefois, cet aspect de la liberté d'association est également soumis à l'interdiction de discrimination,

159. OSCE, *Rapport sur les défenseurs des droits de l'homme dans les pays de l'OSCE : Défis et bonnes pratiques (avril 2007-avril 2008)*, page 39 <<http://www.osce.org/odihr/35652?download=true>> (en anglais).

160. CrEDH, *Women on Waves c. Portugal* (requête n° 31276/05, arrêt du 3 février 2009).

161. CrEDH, *Sidiropoulos et autres c. Grèce* (requête n° 26695/95, arrêt du 10 juillet 1998), paragraphes 44 et 45. CrEDH, *Genderdoc-M c. Moldova* (requête n° 9106/06, arrêt du 12 juin 2012), paragraphes 53 à 55. Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Menaces pesant sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, des groupes de population les plus à risques)*, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 avril 2014, paragraphe 64, <[http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A\\_HRC\\_26\\_29\\_FRE.DOC](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A_HRC_26_29_FRE.DOC)>.

ce qui suppose que toute différence de traitement des personnes en ce qui concerne la constitution d'une association ou l'adhésion à celle-ci, en raison de caractéristiques ou de situations personnelles, doit reposer sur une justification raisonnable et objective<sup>162</sup>. La législation doit donc veiller à ce que personne ne puisse sans justification se voir interdire d'adhérer à une association ou de conserver sa qualité d'adhérent.

129. Le droit d'une association à déterminer qui peut y adhérer doit néanmoins être également protégé<sup>163</sup>. Comme l'a précisé la CrEDH, « [l]orsque des associations sont formées par des personnes qui, épousant certaines valeurs ou certains idéaux, ont l'intention de poursuivre des buts communs, il serait contraire à l'essence même de la liberté en jeu de les empêcher de choisir leurs membres »<sup>164</sup>. A ce titre, une association peut imposer des conditions particulières à ses membres, sous réserve que ces exigences soient objectives et rationnelles et que les personnes qui n'y satisfont pas, et qui par conséquent ne peuvent devenir membres de l'association, aient le droit de constituer ou d'adhérer à une autre association de leur choix. L'objectif commun sur lequel repose la création d'une association peut légitimer l'adoption de critères d'adhésion qui, dans d'autres cas de figure, seraient discriminatoires, sous réserve que ces critères puissent objectivement et raisonnablement se justifier.
130. Afin d'apprécier le bien-fondé de cette justification, il convient de vérifier s'il existe un juste équilibre entre le droit reconnu à une association de choisir ses membres et le droit reconnu à tout individu d'adhérer à l'association en question ou d'en conserver la qualité de membre<sup>165</sup>. La CrEDH utilise certains critères, en particulier lorsqu'il s'agit de syndicats, afin de vérifier l'existence de ce juste équilibre en matière d'adhésion, tels que : (1) l'objectif et le but commun pour lesquels une association est constituée ; (2) les motifs du refus d'adhésion ou de l'exclusion d'un membre ; (3) le fait que la non-adhésion de l'intéressé à une association soit ou non pour lui une source de difficultés identifiables ; (4) le fait que la décision de l'association soit conforme ou non à son règlement et le fait que l'association se soit conduite ou non de manière abusive ou déraisonnable ; et, enfin, (5) le fait que l'association ait été investie d'une mission ou d'un rôle publics et/ou qu'elle bénéficie d'un financement public, ce qui pourrait lui imposer d'accepter des adhérents ou de conserver ses membres pour répondre à de plus larges visées<sup>166</sup>.

---

162. Voir, par exemple, CrEDH, *Willis c. Royaume-Uni* (requête n° 36042/97, arrêt du 11 juin 2002), paragraphe 48.

163. Voir, par exemple, en ce qui concerne les syndicats, CrEDH, *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni*, requête n° 11002/05, 27 février 2007, paragraphe 39.

164. CrEDH, *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni* (requête n° 11002/05, arrêt du 27 février 2007), paragraphe 39.

165. Voir, par exemple, en ce qui concerne l'adhésion à un syndicat, CrEDH, *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni* (requête n° 11002/05, arrêt du 27 février 2007), paragraphe 50.

166. CrEDH, *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni* (requête n° 11002/05, arrêt du 27 février 2007), paragraphes 50 à 52.

131. Par conséquent, le fait d'exiger que les membres d'une association religieuse appartiennent à la religion en question serait sans aucun doute recevable<sup>167</sup>. En même temps, il serait difficile de justifier qu'une association puisse limiter ses adhérents aux seuls employés de sexe masculin ou de sexe féminin d'une entreprise ou d'un secteur spécifique. Lorsque cette distinction repose sur des motifs tels que la couleur de peau ou l'origine ethnique, ou qu'elle relève de la sphère intime de la vie privée d'une personne, par exemple lorsqu'une différence de traitement se fonde sur le sexe ou l'orientation sexuelle, des « raisons particulièrement impérieuses » doivent être invoquées pour justifier cette mesure<sup>168</sup>. Les associations peuvent justifier l'utilisation de critères d'adhésion restrictifs dans certains cas de figure où l'objectif poursuivi par l'association vise à lutter contre les discriminations subies par ses membres ou à corriger des situations historiques particulières d'exclusion et d'oppression par la majorité, par exemple au profit de groupes indigènes menacés ou de groupes marginalisés. Cependant, toute discrimination dont les motifs n'ont aucun rapport avec les objectifs de l'association devrait être systématiquement interdite.

### **LOI FINLANDAISE RELATIVE AUX ASSOCIATIONS (26 MAI 1989)**

#### **Article 12**

La personne qui désire adhérer à une association doit informer l'association de son intention. Les décisions relatives à l'admission des membres sont prises par le comité exécutif, sauf disposition contraire.

#### **Article 13**

Un membre a le droit de démissionner d'une association à tout moment, en informant le comité exécutif ou son président par écrit. Un membre peut également démissionner en notifiant sa décision lors d'une réunion de l'association en vue de sa consignation au procès-verbal. Le règlement peut prévoir que la démission entrera en vigueur uniquement après l'extinction d'un délai précis à compter de la notification de la démission. Ce délai ne peut excéder un an.

#### **Article 14**

Une association peut expulser un membre pour un motif prévu par le règlement. Néanmoins, l'association a systématiquement le droit d'expulser un membre qui :

1. a manqué aux obligations qu'il s'était engagé à respecter en adhérant à l'association ;
2. par son action au sein ou en dehors de l'association a causé un préjudice considérable à l'association ; ou qui
3. ne réunit plus les conditions d'adhésion fixées par la loi ou le règlement de l'association.

167. Voir CrEDH, *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni* (requête n° 11002/05, arrêt du 27 février 2007), dont le paragraphe 39 énonce qu'« il ne prête pas à controverse que les organes religieux et les partis politiques peuvent de manière générale établir des conditions limitant les adhésions à ceux qui partagent leurs croyances et leurs idéaux ».

168. Voir par exemple (discrimination fondée sur le genre), CrEDH, *Staatkundig Gereformeerde Partij c. Pays-Bas* (requête n° 58369/10, arrêt du 10 juillet 2012), paragraphe 73. Voir également CrEDH *Genderdoc-M c. Moldova* (requête n° 9106/06, arrêt du 12 juin 2012), paragraphe 50.

## Egalité des genres et non-discrimination fondée sur le genre, l'orientation sexuelle et l'identité de genre

---

132. Outre des garanties générales en matière d'égalité et de non-discrimination, un certain nombre d'instruments internationaux imposent que des mesures concrètes soient prises pour garantir l'égalité de jouissance et d'exercice de tous les droits, y compris le droit à la liberté d'association, indépendamment du genre ou de l'orientation sexuelle<sup>169</sup>. Il importe par conséquent que les États non seulement garantissent à toute personne la possibilité d'être fondateur et/ou membre d'une association, indépendamment de son genre et de son orientation sexuelle, mais également qu'ils facilitent l'exercice du droit à la liberté d'association des différents groupes de personnes en créant un environnement qui leur soit favorable.
133. En outre, l'article 4 de la CEDEF précise que l'adoption de mesures spéciales par les États pour garantir une égalité de fait entre les hommes et les femmes « n'est pas considéré comme un acte de discrimination [...] mais ne doit en aucune façon avoir pour conséquence le maintien de normes inégales ou distinctes ». Il est par conséquent recommandé que des mesures d'incitation, telles que les mesures d'incitation financières, soient mises en place par la législation applicable aux associations qui préconisent une politique en faveur d'une plus grande égalité entre les hommes et les femmes<sup>170</sup>.

---

169. L'article 3 de la CEDEF/CEDAW impose que les États parties « prennent [...] 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 ». L'article 7 de la CEDEF/CEDAW précise que « [l]es États parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays et, en particulier, leur assurent, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit : [...] c. de participer aux organisations et associations non gouvernementales s'occupant de la vie publique et politique du pays ». Au moyen du Programme d'action de Beijing, les gouvernements se sont spécifiquement engagés à protéger et à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes en matière de droit à la liberté d'association, y compris l'adhésion aux partis politiques, syndicats ou autres organisations professionnelles ou sociales, ainsi qu'à « [a]dopter des politiques d'appui aux associations professionnelles, aux organisations non gouvernementales, aux coopératives, aux fonds de crédit renouvelables, aux coopératives d'épargne et de crédit, aux organisations locales, aux groupes féminins d'assistance mutuelle et aux autres groupes afin de fournir des services aux femmes chefs d'entreprise des zones rurales et urbaines » (Programme d'action de Beijing, chapitre I du Rapport sur la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, Beijing, 4-15 septembre 1995, A/CONF.177/20 et Add.1, <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20F.pdf>>, Objectifs stratégiques I.2 et G.1. Voir également Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Recommandation générale n° 23 : La vie politique et publique*, adoptée lors de la seizième session du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, en 1997 (contenue dans le document A/52/38).

170. En ce qui concerne les partis politiques, voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), paragraphes 99 à 105.

134. De plus, il convient de rappeler que dans sa jurisprudence, la CrEDH a déclaré que « la progression vers l'égalité des sexes représentent aujourd'hui un objectif majeur des États membres du Conseil de l'Europe. Cela signifie que des raisons particulièrement impérieuses se doivent d'être invoquées pour qu'une différence de traitement fondée sur le sexe puisse être jugée compatible avec la Convention. [...] La Cour a par ailleurs estimé que de nos jours, la progression vers l'égalité des sexes dans les États membres du Conseil de l'Europe empêche l'État de soutenir l'idée selon laquelle l'homme aurait un rôle de premier plan et la femme serait reléguée à un rôle secondaire »<sup>171</sup>.
135. En ce qui concerne les syndicats, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a souligné l'importance de garantir aux travailleuses domestiques, aux femmes rurales, aux femmes travaillant dans des secteurs d'activité à prédominance féminine et aux femmes qui travaillent chez elles, le droit de créer des syndicats et d'y adhérer<sup>172</sup>. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a exprimé un point de vue similaire à l'égard des travailleuses<sup>173</sup>, ainsi que des travailleuses migrantes<sup>174</sup>.

171. CrEDH, *Staatkundig Gereformeerde Partij c. Pays-Bas* (requête n° 58369/10, arrêt du 10 juillet 2012), paragraphe 73.

172. Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, *Observation générale n° 16 (Trente-quatrième session, 2005) : Article 3 : Droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels*, E/C.12/2005/4 : « 25. Aux termes du paragraphe 1 a) de l'article 8 du Pacte, les États parties s'engagent à assurer le droit qu'à toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix. Aux termes de l'article 3, lu en liaison avec l'article 8, les hommes et les femmes doivent être autorisés à s'organiser et à s'affilier à des associations de travailleurs s'intéressant à leurs problèmes spécifiques. À cet égard, il faudrait prêter une attention particulière aux travailleuses domestiques, aux femmes rurales, aux femmes travaillant dans des secteurs d'activité à prédominance féminine et aux femmes qui travaillent chez elles, qui sont souvent privées de ce droit ».

173. Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales sur le rapport initial des Emirats arabes unis*, CEDAW/C/ARE/CO/1, 5 février 2010, dont les paragraphes 36 et 37 précisent que : « 36. Tout en constatant avec satisfaction la ratification par l'État partie de plusieurs conventions de l'Organisation internationale du Travail (OIT) sur l'égalité, l'augmentation de la participation des femmes à la main-d'œuvre et les efforts déployés pour accroître le nombre de femmes employées dans le secteur public, le Comité déplore que l'État partie ait interdit la création d'associations de protection sociale pour les employés [...] 37. [...]Le Comité engage instamment l'État partie à garantir à tous les travailleurs, y compris aux travailleuses, le principe fondamental de la liberté d'association ainsi que de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale et lui recommande de devenir partie aux Conventions 87 et 98 de l'OIT ».

174. Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Recommandation générale n° 26 sur les travailleuses migrantes*, CEDAW/C/2009/WP.1/R, 5 décembre 2008, dont le paragraphe 26 énonce que « [l]es États parties dans lesquels les femmes migrantes travaillent devraient prendre toutes les mesures appropriées pour les protéger de la discrimination et leur garantir l'égalité des droits, y compris au sein de leur communauté. Les mesures à mettre en œuvre seraient notamment les suivantes : [...] (b) Protection juridique des droits des travailleuses migrantes : les États parties devraient faire en sorte que le droit constitutionnel et civil, ainsi que le droit du travail, garantissent aux travailleuses migrantes les droits et mesures de protection prévus pour tous les travailleurs, notamment le droit syndical et la liberté d'association ».

136. La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle a également été jugée contraire au PIDCP<sup>175</sup>, à la CADH<sup>176</sup> et à la CEDH<sup>177</sup>. La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle est en outre interdite par l'article 21(1) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>178</sup>.
137. Un certain nombre de documents internationaux pertinents ont précisé que les États devaient également veiller à ce que la jouissance des droits, y compris le droit à la liberté d'association, puisse être effective sans discrimination fondée sur l'identité de genre<sup>179</sup>.

175. Voir Comité des droits de l'homme des Nations Unies, affaire *Toonen c. Australie*, (Communication n° 488/1992, 31 mars 1994), paragraphe 8.7, <<http://www.ohchr.org/documents/publications/sdecisionsvol5fr.pdf>>, dans laquelle le Comité déclare que « L'État partie a demandé l'avis du Comité sur le point de savoir si les préférences sexuelles pouvaient être considérées comme une « autre situation » au sens de l'article 26. La même question pourrait se poser au regard du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte. Le Comité se borne toutefois à observer qu'à son avis, la référence au « sexe » au paragraphe 1 de l'article 2 et à l'article 26 doit être considérée comme recouvrant les préférences sexuelles ».

176. Cour interaméricaine des droits de l'homme, affaire *Atala Riffo et filles c. Chili* (Série C n° 242, arrêt du 24 février 2012), dans laquelle la Cour a conclu que le refus d'accorder à une mère la garde de son enfant en raison de son orientation sexuelle constituait une violation du droit à l'égalité de protection devant la loi garanti par l'article 24.

177. CrEDH, *X et autres c. Autriche* (requête n° 19010/07, arrêt du 19 février 2013), paragraphe 99. Voir également CrEDH, *Alekseyev c. Russie* (requête n° 4916/07, 25924/08 et 14599/09, arrêt du 21 octobre 2010), dont le paragraphe 108 énonce que « [I]orsqu'une différence de traitement est fondée sur le sexe ou l'orientation sexuelle, la marge d'appréciation laissée à l'État est étroite, et en pareille situation, le principe de la proportionnalité ne commande pas seulement que la mesure choisie soit adaptée de manière générale à l'objectif poursuivi, il faut en outre qu'il soit démontré qu'elle était nécessaire compte tenu des circonstances. Si les motifs avancés à l'appui d'une différence de traitement reposaient uniquement sur l'orientation sexuelle du requérant, il y aurait discrimination au regard de la Convention ».

178. Union européenne, *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 26 octobre 2012, 2012/C 326/02.

179. Conseil de l'Europe, *Annexe à la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres aux États membres sur les mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre*, 31 mars 2010, paragraphe 9. Conseil des droits de l'homme, *Résolution 17/19: Droits de l'homme, orientation sexuelle et identité de genre*, A/HRC/RES/17/19, 14 juillet 2011. Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, *Rapport au Conseil des droits de l'homme sur la violence et la discrimination fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre*, A/HRC/19/41, 17 novembre 2011. Voir également Les Principes de Jogjakarta, « Principes sur l'application de la législation internationale des droits humains en matière d'orientation sexuelle et d'identité de genre », 26 mars 2007, Principe 20, <[http://www.yogyakartaprinclples.org/principles\\_fr.pdf](http://www.yogyakartaprinclples.org/principles_fr.pdf)>. Le Principe 20 dispose : « Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques, y compris en vue de manifestations pacifiques, indépendamment de son orientation sexuelle ou de son identité de genre. Tous peuvent former et faire reconnaître, sans discrimination, des associations fondées sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, et des associations qui transmettent des informations à, ou à propos de, personnes aux diverses orientations sexuelles et identités de genre, ou qui facilitent la communication entre ces personnes, ou encore qui plaident en faveur des droits de ces personnes. Les États devront : a) Prendre toutes les dispositions législatives et administratives, ou toute autre mesure, nécessaires pour garantir les droits de s'organiser, de s'associer, de se rassembler et de plaider pacifiquement autour des questions ayant trait à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, et pour obtenir la reconnaissance légale de ces associations et groupes, sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre ; b) Garantir en particulier que les notions d'ordre public, de morale publique, de santé publique et de sécurité publique ne soient pas utilisées de manière à restreindre n'importe quel exercice des droits de réunion et d'association pacifiques uniquement sur la base du fait que cet

138. Comme le précisent ces dispositions, et dans la mesure où la promotion de l'égalité est devenue un objectif majeur aussi bien au niveau national qu'international, une législation qui interdit aux associations toute forme de discrimination à l'encontre d'éventuels membres sur la base du genre, de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, serait une restriction légitime du droit à la liberté d'association.

## Non-ressortissants

---

139. Les non-ressortissants, y compris les personnes apatrides<sup>180</sup>, les réfugiés<sup>181</sup> et les migrants, jouissent du droit à la liberté d'association et ne doivent pas faire l'objet de discrimination dans l'exercice de ce droit du fait de leur situation.
140. L'article 16 de la CEDH précise que ce droit n'interdit pas l'imposition de restrictions à l'activité politique des étrangers<sup>182</sup>. La CrEDH a cependant reconnu que cette disposition devait être appliquée de façon restrictive par les États de l'Union européenne à l'égard des ressortissants d'autres États de l'Union européenne<sup>183</sup>. Bien qu'il soit très probable que l'applicabilité de l'article 16 de la CEDH soit jugée légitime à l'égard de la création et des activités d'un parti politique, il convient toutefois de noter que les restrictions fondées sur la nationalité des personnes ne sont pas toujours recevables. Précisons notamment que, « dans le contexte particulier des élections, la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique locale, signée

---

exercice soutient les diverses orientations sexuelles et identités de genre ; c) Ne pas gêner, en aucune circonstance, l'exercice des droits de réunion et d'association pacifiques pour des raisons liées à l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, et garantir qu'une protection policière adéquate ou toute autre protection physique contre la violence et le harcèlement soit offerte aux personnes exerçant ces droits ; d) Fournir des programmes de formation et de sensibilisation aux autorités chargées de l'application de la loi et aux autres autorités compétentes pour leur permettre d'offrir une telle protection ; e) Garantir que les règles en matière de divulgation d'information pour les associations ou groupes bénévoles n'aient pas, dans la pratique, des effets discriminatoires sur les associations et les groupes qui abordent les questions liées à l'orientation sexuelle ou à l'identité de genre, ou sur leurs membres ».

180. Assemblée générale des Nations Unies, *Convention relative au statut des apatrides*, 28 septembre 1954, Nations Unies, Recueil des Traités, volume 360, page 117. L'article 15 de la Convention énonce que « [l]es États contractants accorderont aux apatrides qui résident régulièrement sur leur territoire, en ce qui concerne les associations à but non politique et non lucratif et les syndicats professionnels, un traitement aussi favorable que possible et, de toute façon, un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qui est accordé, dans les mêmes circonstances, aux étrangers en général ».
181. Assemblée générale des Nations Unies, *Convention et Protocole relatifs au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, Nations Unies, Recueil des Traités, volume 189, page 137, L'article 15 sur le droit d'association précise que « [l]es États Contractants accorderont aux réfugiés qui résident régulièrement sur leur territoire, en ce qui concerne les associations à but non politique et non lucratif et les syndicats professionnels, le traitement le plus favorable accordé aux ressortissants d'un pays étranger, dans les mêmes circonstances ».
182. L'article 16 de la Convention européenne des droits de l'homme relatif aux restrictions à l'activité politique des étrangers précise qu'« [a]ucune des dispositions des articles 10, 11 et 14 ne peut être considérée comme interdisant aux Hautes Parties contractantes d'imposer des restrictions à l'activité politique des étrangers ».
183. CrEDH, *Piermont c. France* (requêtes nos 15773/89 et 15774/89, arrêt du 27 avril 1995), paragraphe 64.

en 1997, est entrée en vigueur et le nombre des pays autorisant leurs résidents étrangers à voter et à se présenter aux élections locales ne cesse de croître »<sup>184</sup>. En tout état de cause, il est peu probable que les activités politiques autres que celles des partis politiques puissent être légitimement restreintes sur la base de cette disposition.

## Minorités

141. Outre les garanties du droit à la liberté d'association applicables à toute personne, ce droit est également garanti à l'ensemble des membres de groupes minoritaires relevant de la juridiction d'un État par un certain nombre d'instruments internationaux qui visent spécifiquement cette catégorie de personnes<sup>185</sup>. Ces dernières devraient par conséquent être en mesure d'adhérer à des associations et/ou de créer leurs propres associations, sans faire l'objet d'aucune forme de discrimination. Il peut cependant s'avérer opportun d'adopter des incitations légales visant à soutenir les associations qui œuvrent en faveur du rôle des minorités dans une société démocratique<sup>186</sup>.

### CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE DE SERBIE (2006)

#### Article 80

Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent fonder des associations éducatives et culturelles qu'elles financent volontairement.

184. Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), paragraphe 120.

185. En effet, les articles 7 et 8 de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales prévoient respectivement que « [l]es Parties veilleront à assurer à toute personne appartenant à une minorité nationale le respect des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, à la liberté d'expression et à la liberté de pensée, de conscience et de religion » et que « [l]es Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de manifester sa religion ou sa conviction, ainsi que le droit de créer des institutions religieuses, organisations et associations » (Conseil de l'Europe, *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157)*, 1<sup>er</sup> février 1995). De même, l'article 3(1) de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques des Nations Unies précise que « [l]es personnes appartenant à des minorités peuvent exercer leurs droits, notamment ceux qui sont énoncés dans la présente Déclaration, individuellement aussi bien qu'en communauté avec les autres membres de leur groupe, sans aucune discrimination » et la Décision VI du Document d'Helsinki de 1992 de l'OSCE souligne expressément l'importance de la participation des personnes appartenant à des minorités à des associations et précise que « [l]es États participants [...] (24) Intensifieront, dans ce contexte, leurs efforts pour assurer aux personnes appartenant aux minorités nationales le libre exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que ce soit individuellement ou en commun avec d'autres, y compris le droit de pleinement participer, conformément aux procédures démocratiques de prise de décisions appliquées par chaque État, à la vie politique, économique, sociale et culturelle du pays dans lequel elles vivent, y compris par la participation démocratique aux instances décisionnelles et aux organes consultatifs existant à l'échelon national, régional et local, notamment par le truchement des partis politiques et des associations [...] ».

186. Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), paragraphe 107.

La République de Serbie reconnaît le rôle spécifique des associations éducatives et culturelles des minorités nationales, dans l'exercice des droits des membres des minorités nationales.

Les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit d'avoir des relations de coopération avec leurs compatriotes en dehors du territoire de la République de Serbie, sans être inquiétées. [...]

## Enfants

142. L'article 15 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) reconnaît expressément aux enfants les droits fondamentaux à la liberté d'association et de réunion<sup>187</sup>. Les enfants entrent par ailleurs dans le champ d'application du terme « toute personne » employé dans les garanties plus générales de ce droit. En outre, l'interdiction de toute discrimination quel qu'en soit le fondement, prévue aussi bien à l'article 26 du PIDCP qu'à l'article 14 de la CEDH, vaut également pour l'âge et, par conséquent, offre une garantie supplémentaire de l'exercice par les enfants de l'ensemble des droits énoncés par ces instruments.
143. Bien que certaines restrictions à l'égard de la capacité juridique des enfants à constituer des associations et à y adhérer puissent se justifier, ces restrictions doivent être prévues par la loi, poursuivre un but légitime reconnu par les normes internationales et être proportionnées à ce but, comme cela est exigé pour d'autres restrictions imposées au droit à la liberté d'association<sup>188</sup>. Il importe, notamment, de prendre pleinement en compte le principe de développement des capacités de l'enfant lors de l'adoption de restrictions prévues pour la création d'une association par

187. Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, dont l'article 15, <<http://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/crc.aspx>>, énonce :

« 1. Les États parties reconnaissent les droits de l'enfant à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique. 2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui ». Le droit des enfants à la liberté d'association est également spécifiquement reconnu par la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, adoptée en juillet 1990 par l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement à Addis-Abeba, Éthiopie, Organisation de l'Unité Africaine (CAB/LEG/153/Rev 2), qui énonce à son article VIII que « [t]out enfant a droit à la libre association et à la liberté de rassemblement pacifique, conformément à la loi ».

188. Le Comité des droits de l'enfant a, par exemple, exprimé son inquiétude quant à une législation qui entrave le droit des enfants et des adolescents à adhérer à des associations politiques (Costa Rica (CRC/C/CRI/CO/4, 3 août 2011, paragraphes 37 et 38), ainsi qu'à l'obligation pour un mineur de moins de 18 ans d'obtenir un consentement parental avant de pouvoir adhérer à une association (Japon - CRC/C/15/Add.231, 26 février 2004, paragraphes 29 et 30). Voir également Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Menaces pesant sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association des groupes de population les plus à risques)*, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 avril 2014, paragraphes 49 et 50, <[http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A\\_HRC\\_26\\_29\\_FRE.DOC](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A_HRC_26_29_FRE.DOC)>.

des enfants ou leur adhésion à celle-ci<sup>189</sup>. En outre, toute législation qui restreindrait de cette manière les droits de l'enfant devrait être adoptée et mise en œuvre en tenant compte du fait que les enfants sont titulaires de droits dont l'État a l'obligation de faciliter, de respecter et de protéger l'exercice<sup>190</sup>. Rien ne semble pouvoir justifier le fait d'empêcher les enfants de créer ou d'adhérer à des associations informelles dont seuls d'autres enfants seraient membres.

**RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE RÉUNION PACIFIQUE ET LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION AU CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES (Menaces pesant sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association des groupes de population les plus à risques), UN Doc. A/HRC/26/29, 14 avril 2014, paragraphes 49 et 50**

[...]

49. Certaines lois limitent le type d'associations que certaines personnes ou certains groupes de personnes sont autorisés à constituer. Le Comité des droits de l'enfant a constaté avec préoccupation qu'au Costa Rica, le Code de l'enfance et de l'adolescence interdisait aux adolescents de créer des associations de nature politique ou d'adhérer à de telles associations, alors qu'ils pouvaient constituer des associations de développement communautaire et y participer activement (CRC/C/CRI/CO/4, paragraphe 37). En Turquie, les enfants sont autorisés à créer des associations à partir de 15 ans et à adhérer à des associations à partir de 12 ans, mais il faut avoir au moins 19 ans pour pouvoir constituer le comité d'organisation d'une réunion de plein air (CRC/C/TUR/CO/2-3, paragraphe 38). On ne saisit pas toujours bien les raisons pour lesquelles il est interdit à ces groupes de créer certains types d'associations.

50. A ce sujet, la Cour suprême de l'Estonie a donné un exemple de bonne pratique en jugeant contraires à l'article 15 de la Convention relative aux droits de l'enfant les dispositions de la loi sur les associations à but non lucratif qui limitent aux personnes de plus de 18 ans le droit de constituer et de diriger des associations.

[...]

189. Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, dont l'article 5, <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>>, énonce que « [l]es États parties respectent la responsabilité, le droit et le devoir qu'ont les parents ou, le cas échéant, les membres de la famille élargie ou de la communauté, comme prévu par la coutume locale, les tuteurs ou autres personnes légalement responsables de l'enfant, de donner à celui-ci, d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités, l'orientation et les conseils appropriés à l'exercice des droits que lui reconnaît la présente Convention ».

190. Voir Commission de Venise, *Rapport sur la protection des droits de l'enfant : normes internationales et constitutions nationales*, CDL-AD(2014)005-f, 3 avril 2014.

## Membres des forces de l'ordre et agents publics

---

144. Le PIDCP, la CEDH et la CADH reconnaissent expressément la possibilité d'imposer certaines restrictions à l'exercice du droit à la liberté d'association par certains agents publics, notamment les membres des services de police et des forces armées<sup>191</sup>. Ces restrictions peuvent se justifier lorsque la création d'une association ou l'adhésion à celle-ci, entrerait en conflit avec l'exercice de fonctions publiques et/ou compromettrait la neutralité politique des agents publics concernés<sup>192</sup>.
145. Néanmoins, la CrEDH estime que la catégorie des personnes susceptibles de faire l'objet de ces restrictions doit être limitée et qu'il est peu probable qu'un emploi dans le secteur public ou le financement public d'un poste puissent suffire à justifier de telles restrictions<sup>193</sup>.
146. En outre, toute restriction doit systématiquement respecter le principe de proportionnalité. Par exemple, l'appartenance à un parti politique ne saurait justifier le licenciement d'un enseignant qui ne promeut pas d'idéologie de ce parti dans l'établissement dans lequel il enseigne<sup>194</sup>, tandis que l'interdiction totale des syndicats au sein des forces armées serait injustifiée<sup>195</sup>. La CrEDH a confirmé l'interdiction complète d'adhésion à un parti politique imposée aux membres des forces de police, mais elle a statué de la sorte parce qu'ils conservaient la possibilité d'exercer certains types d'activités politiques par d'autres moyens<sup>196</sup>. Il convient par ailleurs de garder à l'esprit que l'association de fonctionnaires<sup>197</sup>, de membres des services de police ou de l'armée<sup>198</sup> sous forme de syndicats doit être considérée de manière

---

191. L'Article 22(2) du PIDCP énonce que « [l]'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par 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. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police ». L'article 11(2) de la CEDH précise que « [l]e présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État » ; et l'article 16(3) de la Convention américaine des droits de l'homme, selon lequel « [l]es dispositions du présent article n'empêchent pas l'imposition de restrictions légales, ni même l'interdiction de l'exercice du droit d'association, aux membres des forces armées et de la police ».

192. Voir CrEDH, *Rekvényi c. Hongrie* [GC] (requête n° 25390/94, arrêt du 20 mai 1999), paragraphe 53.

193. CrEDH, *Vogt c. Allemagne* [GC] (requête n° 17851/91, arrêt du 26 septembre 1995), paragraphe 67 ; et CrEDH, *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie* (requête n° 35972/97, arrêt du 2 août 2001), paragraphe 31.

194. CrEDH, *Vogt c. Allemagne* [GC] (requête n° 17851/91, arrêt du 26 septembre 1995).

195. CrEDH, *Matelly c. France* (requête n° 10609/10, arrêt du 2 octobre 2014), paragraphe 75.

196. Voir CrEDH, *Rekvényi c. Hongrie* [GC] (requête n° 25390/94, arrêt du 20 mai 1999), paragraphes 49 et 61.

197. CrEDH, *Tüm Haber Sen et Çınar c. Turquie* (requête n° 28602/95, arrêt du 21 février 2006), dans lequel la Cour a conclu à la violation de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme par l'État qui a dissous un syndicat au seul motif qu'il avait été fondé par des fonctionnaires d'État.

198. Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec (2010) 4 du Comité des Ministres aux États membres et exposé des motifs « sur les droits de l'homme des membres des forces armées »*, paragraphes 53 à 57.

positive, dans la mesure où elle leur permet de protéger leurs propres droits du travail<sup>199</sup>.

## B. Constitution, personnalité morale et enregistrement

### Constitution

147. Toute personne devrait être autorisée à créer une association et être uniquement soumise à des restrictions conformes aux garanties d'égalité de traitement et de non-discrimination examinées dans la section A.
148. Un accord entre deux ou plusieurs personnes ou groupes de personnes devrait en règle générale être une base suffisante pour la création d'une association. Lorsqu'une législation soumet la création d'une association à l'adhésion d'un plus grand nombre de personnes, il convient que ce nombre ne soit ni excessif ni incompatible avec la nature de l'association<sup>200</sup>. Une telle exigence ne doit cependant jamais s'appliquer aux associations informelles.

199. Voir, par exemple, Organisation internationale du Travail (OIT), *Lignes directrices à l'attention de la police et des forces armées pour l'application de la liberté d'association et du droit de négociation collective*, 2013, <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms\\_231646.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms_231646.pdf)>. Voir également, Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec (2010) 4 du Comité des Ministres et rapport explicatif sur les droits de l'homme des membres des forces armées*, 24 février 2010, paragraphes 53 à 57, <[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/publications/cmrec\\_2010\\_4fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/publications/cmrec_2010_4fr.pdf)>, qui énonce que « [l]es membres des forces armées devraient bénéficier du droit d'adhérer à des instances indépendantes défendant leurs intérêts et du droit syndical et de négociation collective. Lorsque ces droits ne sont pas accordés, la validité de la justification donnée devrait être réexaminée, et les restrictions inutiles et disproportionnées au droit à la liberté de réunion et d'association devraient être levées ». Voir OSCE/BIDDH et Centre pour le contrôle démocratique des Forces Armées (DCFAF), *Manuel sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales du personnel des forces armées* (Varsovie : BIDDH, 2008), Chapitre 9, <<http://www.osce.org/odihr/31393>>.

200. Voir Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Pratiques optimales relatives au droit de réunion pacifique et à la liberté d'association)*, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 mai 2012, dont le paragraphe 54, <[http://www.ohchr.org/documents/hrbodies/hrcouncil/regularsession/session20/a-hrc-20-27\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/documents/hrbodies/hrcouncil/regularsession/session20/a-hrc-20-27_fr.pdf)>, précise que « [l]e Rapporteur spécial considère en outre que les législations, aux termes desquelles il ne faut pas plus de deux personnes pour constituer une association, constituent une pratique optimale. Un nombre plus élevé de personnes peut être requis pour créer un syndicat ou un parti politique, mais ce nombre ne doit pas être élevé au point de décourager les citoyens de s'associer » ; et Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007) 14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, dont le paragraphe 17 énonce que « [d]eux personnes ou plus devraient pouvoir créer une ONG ayant des adhérents mais, pour obtenir la personnalité juridique, le nombre requis peut être supérieur, sans toutefois être dissuasif ». Voir également CrEDH, *Zhechev c. Bulgarie* (requête n° 57045/00, 21 juin 2007), dont le paragraphe 56 énonce qu'il « n'existe aucun 'besoin social impérieux' d'exiger de toutes les associations réputées poursuivre des buts 'politiques' qu'elles s'enregistrent comme un parti politique, considérant en particulier que le sens exact de ce terme paraît relativement vague en droit bulgare. Cela reviendrait à contraindre l'association à prendre une forme juridique que ses fondateurs ne souhaitaient pas lui donner. Cela la soumettrait également à un certain nombre d'exigences et de restrictions supplémentaires, comme le principe selon lequel un parti politique ne peut pas être constitué par moins de cinquante citoyens titulaires du droit de vote (voir paragraphe 19 ci-dessus), ce qui peut dans certains cas représenter un obstacle insurmontable pour ses fondateurs. En outre, cette approche est contraire à la liberté d'association, dans la mesure où si elle était adoptée, la liberté d'action dont les fondateurs d'une association continueraient à jouir pourrait, soit inexister, soit réduite à un point tel qu'elle ne serait d'aucune utilité pratique ».

**RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE RÉUNION PACIFIQUE ET LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION AU CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES (Menaces pesant sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association des groupes de population les plus à risques), UN Doc. A/HRC/26/29, 14 avril 2014, paragraphes 49 et 50**

[...]

49. Certaines lois limitent le type d'associations que certaines personnes ou certains groupes de personnes sont autorisés à constituer. Le Comité des droits de l'enfant a constaté avec préoccupation qu'au Costa Rica, le Code de l'enfance et de l'adolescence interdisait aux adolescents de créer des associations de nature politique ou d'adhérer à de telles associations, alors qu'ils pouvaient constituer des associations de développement communautaire et y participer activement (CRC/C/CRI/CO/4, paragraphe 37). En Turquie, les enfants sont autorisés à créer des associations à partir de 15 ans et à adhérer à des associations à partir de 12 ans, mais il faut avoir au moins 19 ans pour pouvoir constituer le comité d'organisation d'une réunion de plein air (CRC/C/TUR/CO/2-3, paragraphe 38). On ne saisit pas toujours bien les raisons pour lesquelles il est interdit à ces groupes de créer certains types d'associations.

50. A ce sujet, la Cour suprême de l'Estonie a donné un exemple de bonne pratique en jugeant contraires à l'article 15 de la Convention relative aux droits de l'enfant les dispositions de la loi sur les associations à but non lucratif qui limitent aux personnes de plus de 18 ans le droit de constituer et de diriger des associations.

**[...] LOI UNIFORME RÉVISÉE DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE RELATIVE AUX ASSOCIATIONS À BUT NON LUCRATIF SANS PERSONNALITÉ MORALE (2008)**

Une « association à but non lucratif sans personnalité morale » est une organisation sans personnalité morale composée de [deux] membres ou plus, qui s'associent dans le cadre d'un accord oral, écrit ou déduit implicitement de leur comportement, dans un ou plusieurs buts communs non lucratifs. Ce terme ne recouvre pas : (A) une société fiduciaire ; (B) un mariage, un partenariat domestique, une relation domestique de fait, une union civile ou tout autre arrangement concernant la vie domestique ; (C) une organisation constituée en vertu d'un autre texte de loi qui régit l'organisation et le fonctionnement d'associations sans personnalité juridique ; (D) une copropriété, propriété conjointe ou indivise, même si les copropriétaires partagent l'usage du bien dans un but non lucratif ; ou (E) une relation établie dans le cadre d'un accord écrit, qui prévoit expressément que cette relation entre les parties ne crée pas une association à but non lucratif sans personnalité morale ».

**LOI DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE RELATIVE AU CONTRAT D'ASSOCIATION  
(1901, TELLE QUE MODIFIÉE EN DERNIER LIEU EN 2005)**

**Article 1**

L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations.

**LOI ESTONNIENNE RELATIVE AUX ASSOCIATIONS À BUT NON LUCRATIF  
(1996, TELLE QUE MODIFIÉE EN DERNIER LIEU EN 2012)**

**Article 5. Fondateurs**

Une association à but non lucratif peut être fondée par deux personnes au moins. Ses fondateurs peuvent être des personnes physiques ou morales.

149. Bien que la constitution d'une association dotée de la personnalité morale puisse être soumise à certaines formalités, il importe que la législation n'interdise, ni ne restreigne de manière injustifiée, la constitution d'une association informelle.
150. En outre, grâce aux technologies modernes, un nombre croissant d'associations sont désormais constituées en ligne. Bien que ces associations puissent sembler remettre en cause les notions établies en matière de création et d'adhésion à une association, les principales caractéristique qui les différencient des associations « classiques » tiennent pour l'essentiel à la seule absence de réunions physiques de leurs membres ; elles conservent en effet des objectifs communs et un cadre qui régit leur fonctionnement. La législation devrait par conséquent encourager la création et le fonctionnement des associations de cette manière et garantir l'accès à internet en tant que tribune de la liberté d'expression<sup>201</sup>.

## **Acquisition de la personnalité morale**

---

151. L'acquisition de la personnalité morale est une condition préalable de la jouissance, par une association, de la capacité juridique d'agir en son nom pour conclure des contrats, effectuer le paiement de biens et services qu'elle achète, posséder des actifs et un patrimoine, ainsi que pour engager des actions en justice afin de protéger ses droits et intérêts, parmi les diverses procédures juridiques qui peuvent s'avérer essentielles à la poursuite des objectifs de l'association. Il est raisonnable d'imposer des obligations d'enregistrement

---

201. Voir la partie consacrée aux « Associations et nouvelles technologies » des présentes Lignes directrices.

ou de notification aux associations qui souhaitent jouir d'une telle capacité juridique, pour autant que ces exigences soient suffisamment pertinentes, qu'elles ne constituent pas une charge excessive et qu'elles n'entravent pas l'exercice du droit à la liberté d'association<sup>202</sup>. La capacité juridique particulière ainsi acquise peut varier en fonction du type d'association en question.

### **LOI DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE RELATIVE AU CONTRAT D'ASSOCIATION (1901, TELLE QUE MODIFIÉE EN DERNIER LIEU EN 2005)**

#### **Article 2**

Les associations de personnes pourront se former librement sans autorisation ni déclaration préalable, mais elles ne jouiront de la capacité juridique que si elles se sont conformées aux dispositions de l'article 5.

[...]

### **ASSOCIATIONS INFORMELLES AUX PAYS-BAS**

Aux Pays-Bas, les associations acquièrent la personnalité morale de plein droit, en application de la loi. Elles ne sont soumises à aucune formalité supplémentaire ni condition. La loi établit une distinction entre les associations formées au moyen d'un enregistrement par acte notarié (« associations formelles ») et les associations constituées par accord oral ou écrit (« associations informelles »). La première catégorie jouit de la pleine capacité juridique (article 2.26, alinéa 2, du Code civil néerlandais). La deuxième catégorie est dotée d'une capacité juridique limitée (article 30, alinéa 1, du Code civil néerlandais) ; leur règlement peut être à tout moment enregistré par acte notarié pour jouir de la pleine capacité juridique (article 2.28 du Code civil néerlandais).

Les principales restrictions imposées à la capacité juridique des associations informelles sont les suivantes: (1) elles ne peuvent faire l'acquisition de biens inscrits dans un registre public, comme les biens immobiliers, navires et aéronefs; (2) elles ne peuvent hériter; (3) elles ne peuvent prendre part aux fusions et démembrements de personnes morales; (4) elles ne peuvent intenter d'action en justice collective pour défendre les intérêts de tiers équivalents à leurs propres intérêts ; (5) les membres de leur conseil d'administration sont solidairement responsables des dettes de l'association (article 2.30 et 3.305 du Code civil néerlandais). Afin d'éviter ou d'atténuer les conséquences de la situation visée au point (5), le conseil d'administration peut décider de procéder à l'enregistrement de l'association informelle, de ses règlements (s'ils sont écrits), de la structure de son conseil d'administration et des règles applicables à la représentation de

202. CrEDH, *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC] (requête n° 44158/98, arrêt du 17 février 2004), paragraphe 88 ; Commission européenne des droits de l'homme, *Cârmuirea Spirituală a Musulmanilor din Republica Moldova c. Moldova* (requête n° 12282/02, décision du 14 juin 2005) ; et Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Malakhovsky et Pikul c. Bélarus* (Communication n° 1207/2003, 26 juillet 2005), paragraphe 7.6.

l'association et à la répartition des compétences, au « Registre commercial » (*Handelsregister*), un registre public accessible à tous. Dans ce cas, les membres du conseil d'administration sont solidairement responsables uniquement si et dans la mesure où le créancier peut démontrer de manière plausible que l'association n'est pas en mesure d'assumer ses obligations.

152. L'acquisition de la personnalité morale doit généralement être considérée comme un droit, et non comme une obligation ou comme impérative. Les États peuvent cependant imposer aux associations, qui cherchent à bénéficier de diverses formes d'aides publiques ou qui souhaitent obtenir un statut particulier, comme se voir reconnaître la qualité d'association caritative ou d'organisation d'utilité publique, d'acquiescer au préalable la personnalité morale.

## Notification et enregistrement

153. L'acquisition de la personnalité morale peut imposer à l'association d'informer les autorités compétentes (ce que l'on qualifie parfois de « notification ») de sa constitution ou de suivre une procédure plus formelle (souvent qualifiée d'« enregistrement »).

### LOI DE LA RÉPUBLIQUE DE CROATIE RELATIVE AUX ASSOCIATIONS (2001)

#### Article 14

(1) L'inscription au Registre est volontaire et s'effectue à la demande des fondateurs de l'association.

[...]

154. Il importe que la notification aux autorités de la création suffise à l'obtention de la personnalité morale. Lorsque la législation exige qu'un certain nombre de formalités soient entreprises pour créer une association dotée de la personnalité morale, il est de bon usage que l'État prévoit une « procédure de notification » à cet effet. En vertu d'une telle procédure, les associations se voient automatiquement accorder la personnalité morale dès que les fondateurs de l'association ont notifié aux autorités compétentes sa création. En revanche, la « procédure d'autorisation préalable », impose que la création d'une association sous forme de personne morale obtienne l'aval (c'est-à-dire la conformation officielle) des autorités<sup>203</sup>. Du fait de sa simplicité, la procédure de notification favorise clairement la création d'associations dotées de la personnalité

203. Voir Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Pratiques optimales relatives au droit de réunion pacifique et à la liberté d'association)*, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 mai 2012, paragraphe 58, <[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_fr.pdf)>.

morale et doit donc être privilégiée. Lorsqu'une procédure d'enregistrement lui est malgré tout préférée, il convient que la législation prévoit au moins un mécanisme d'approbation tacite, de manière à ce que cette approbation soit réputée acquise à l'issue d'un délai raisonnable à compter du dépôt de la demande auprès des autorités compétentes. Si ces dernières ont le pouvoir de refuser l'enregistrement, il importe qu'un fondement juridique précis soit prévu par la législation et qu'il énonce expressément un nombre limité de motifs admissibles de refus d'enregistrement qui soient compatibles avec les normes internationales en matière de droits de l'homme.

#### **CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE D'ISLANDE (1944)**

##### **Article 74**

Des associations peuvent être constituées sans autorisation préalable à toute fin légale, y compris les associations politiques ou les syndicats. Une association ne peut être dissoute par décision administrative. Les activités d'une association constituée pour servir des objectifs illégaux peuvent cependant être interdites, dans ce cas une action en justice doit être intentée sans délai excessif en vue d'obtenir un jugement de dissolution de l'association [...].

#### **LOI DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE RELATIVE AU CONTRAT D'ASSOCIATION (1901, TELLE QUE MODIFIÉE EN DERNIER LIEU EN 2005)**

##### **Article 5**

Toute association qui voudra obtenir la capacité juridique prévue par l'article 6 devra être rendue publique par les soins de ses fondateurs.

La déclaration préalable en sera faite à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association aura son siège social. Elle fera connaître le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements et les noms, professions et domiciles et nationalités de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration.

Un exemplaire des statuts est joint à la déclaration. Il sera donné récépissé de celle-ci dans le délai de cinq jours.

155. Parmi les pays de l'OSCE et les États membres du Conseil de l'Europe, de nombreux États imposent aux associations de procéder à des formalités de notification, d'enregistrement ou à toute autre procédure similaire lorsqu'elles souhaitent acquérir la personnalité morale<sup>204</sup>. Cependant, dans certains États, cette procédure est si fastidieuse qu'elle empêche dans les faits l'enregistrement des associations. Ces obstacles peuvent prendre les formes suivants : un manque de clarté de la procédure d'enregistrement ; des exigences détaillées

204. Une procédure de légalisation n'équivaut pas à un enregistrement.

et complexes concernant les documents à fournir ; des droits d'enregistrement d'un montant prohibitif ; un trop large pouvoir discrétionnaire de l'autorité d'enregistrement lorsqu'elle procède à l'enregistrement, mène des recherches ou réalise une évaluation des intentions de l'association au cours de la procédure d'enregistrement ; et, enfin, des retards excessifs de la procédure. Des conditions d'enregistrement apparemment neutres, comme des exigences relatives à la nationalité ou résidence, peuvent avoir des incidences disproportionnées sur certaines personnes ou groupes de personnes, ce qui accroît leurs difficultés à constituer des associations<sup>205</sup>. Ces pratiques entravent et restreignent de manière excessive le droit à la liberté d'association.

156. La législation devrait simplifier autant que possible la procédure de notification ou d'enregistrement et, dans tous les cas, veiller à ce qu'elle ne soit pas plus fastidieuse que les procédures de création applicables à d'autres entités, telles que les entreprises. Le fait, par exemple, de mettre en place une « administration compétente unique » ou un « guichet unique » ou le fait de prévoir une possibilité d'enregistrement en ligne, permet aux entreprises et aux autres entités, y compris les associations, de parvenir à s'enregistrer très rapidement, de manière efficace et effective. Il importe que les autorités ne perdent pas de vue, lorsqu'elles fixent le montant des droits perçus dans le cadre de la procédure, qu'il est souhaitable d'encourager la création d'associations et que ces associations sont des entités à but non lucratif. Leur montant devrait par conséquent être fixé à un niveau qui ne soit ni dissuasif, ni prohibitif.
157. La liste des documents exigés pour l'enregistrement doit être clairement définie par la loi, réduite au minimum et exhaustive. En règle générale, un document qui atteste d'une réunion de constitution, un acte constitutif, des statuts ou une quittance d'acquittement des droits d'enregistrement, le cas échéant, ainsi que les informations pertinentes sur les fondateurs de l'association, devraient suffire. Généralement, l'État ne devrait pas exiger la présentation de documents inutiles, comme les listes de membres, les contrats de location, les déclarations fiscales des fondateurs et tout autre document dénué d'intérêt. Toutefois, certaines associations peuvent être soumises à des exigences particulières concernant les documents à fournir, comme les partis politiques<sup>206</sup>, qui peuvent dès leur création prétendre à bénéficier d'un financement public. De la même manière, la réglementation peut raisonnablement exiger que les organisations d'utilité publique ou caritatives satisfassent à des exigences supplémentaires afin d'obtenir le statut spécial dont elles jouissent. Toutefois, les démarches entreprises pour satisfaire à ces exigences doivent être distinctes de la procédure d'acquisition de la personnalité morale.

---

205. Voir Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Menaces pesant sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association des groupes de population les plus à risques)*, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 avril 2014, paragraphe 53, <[http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A\\_HRC\\_26\\_29\\_FRE.DOC](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A_HRC_26_29_FRE.DOC)>.

206. Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), paragraphes 76 à 79.

158. En outre, hormis les objectifs et le nom de l'association, et ce dans des cas très limités, la teneur des documents soumis aux autorités pour l'enregistrement ne devrait pas faire l'objet d'un contrôle (pour de plus amples informations sur les objectifs, voir la section C, sous-section 2 [C] des présentes Lignes directrices). Seul le respect par l'association des exigences formelles devrait être pertinent en matière d'enregistrement.
159. Il convient que la loi s'abstienne de restreindre les noms d'associations que celles-ci peuvent choisir d'utiliser, sauf s'ils portent atteinte aux droits d'autrui<sup>207</sup> ou s'ils induisent clairement en erreur, comme lorsque le nom de l'association laisse penser qu'il s'agit d'une instance officielle ou qu'elle bénéficie d'un statut spécial en vertu de la loi, ou que ce nom entretienne la confusion avec une autre association<sup>208</sup>. La législation devrait également s'abstenir d'imposer toute restriction territoriale aux activités des associations<sup>209</sup> et devrait appliquer la même procédure d'enregistrement dans l'ensemble du pays.
160. La loi ne devrait pas permettre de refuser un enregistrement au seul motif d'une omission de forme, comme un document manquant ou un défaut de signature, mais devrait accorder à l'auteur de la demande un délai précis et raisonnable pour qu'il puisse ainsi remédier à une omission ; les autorités compétentes indiqueront dans le même temps à l'association toutes les modifications et rectifications qui s'imposent<sup>210</sup>. Il importe que le délai de rectification prévu soit raisonnable et que l'association soit en mesure de poursuivre ses activités en qualité d'organisation informelle.
161. Le traitement de la demande d'enregistrement se doit d'intervenir dans les meilleurs délais et ne doit pas dépasser un délai de quelques semaines<sup>211</sup>.
162. L'instance publique compétente devrait être tenue de motiver précisément par écrit toute décision de refus d'enregistrement d'une association. Les motifs invoqués ne doivent pas aller au-delà de ce que prévoit la législation applicable. Il importe que les motifs prévus par la loi soient compatibles avec les normes internationales en matière de droits de l'homme et que le refus de tout enregistrement soit exclusivement fondé sur le non-respect des formalités prévues ou sur l'existence de noms ou d'objectifs irrecevables, lorsque ceux-ci ne sont

207. Voir Commission européenne des droits de l'homme, *X c. Suisse* (requête n° 18874/91, décision du 12 janvier 1994), qui concerne l'utilisation envisagée du nom « Chambre de commerce », alors qu'une telle entité existait déjà.

208. Voir Commission européenne des droits de l'homme, *Apeh Uldozotteinek Szovetsege, Ivanyi, Roth et Szerdahelyi c. Hongrie* (requête n° 32367/96, décision du 31 août 1999), qui concerne l'utilisation du nom de l'autorité fiscale par une association, et CrEDH, *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC] (requête n° 44158/98, arrêt du 17 février 2004), qui concerne l'utilisation d'un nom laissant faussement entendre que l'association bénéficiait d'un statut spécial prévu par la législation électorale.

209. CrEDH, *Koretskyy et autres c. Ukraine* (requête n° 40269/02, arrêt du 3 avril 2008), paragraphes 53 à 55.

210. CrEDH, *Tsonev c. Bulgarie* (requête n° 45963/99, arrêt du 13 avril 2006), paragraphes 55 à 57 et *Ramazanova et autres c. Azerbaïdjan* (requête n° 44363/02, arrêt du 1<sup>er</sup> février 2007), paragraphes 64 à 67 ; et Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Katsora, Sudalenko et Nemkovich c. Bélarus* (Communication n° 1383/2005, 25 octobre 2010), paragraphe 8.3.

211. CrEDH, *Ismayilov c. Azerbaïdjan*, requête n° 4439/04, 17 janvier 2008), paragraphes 50 à 52.

pas conformes aux normes internationales ou à la législation compatible avec ces normes.

163. Les associations devraient avoir la possibilité de faire appel, dans un délai raisonnable et devant un tribunal indépendant et impartial, de toute décision de refus de leur demande d'enregistrement ou de l'absence de traitement de leur demande dans un délai raisonnable. Toute personne dont la demande d'enregistrement s'est soldée par un échec pour une absence de conformité aux formalités respectives devrait être autorisée à adresser une nouvelle demande d'enregistrement de son association<sup>212</sup>.
164. Il convient que l'État dispose d'une base de données actualisée et accessible au public des associations enregistrées, qui respecte dûment les principes applicables à la protection des données et le droit au respect de la confidentialité des activités associatives. Afin de s'assurer que les pouvoirs publics rendent des comptes, il convient que des statistiques sur le nombre de demande acceptées et refusées soient disponibles.
165. Enfin, un nouvel enregistrement ne devrait pas être automatiquement exigé suite aux modifications apportées à la législation relative aux associations. Un renouvellement de l'enregistrement peut être exceptionnellement exigé lorsque des modifications importantes et essentielles doivent s'appliquer. Il convient dans ces cas de figure que les autorités compétentes, d'une part, informent au préalable l'association concernée de l'obligation qui lui est faite de s'enregistrer à nouveau et, d'autre part, qu'elles accordent à l'association une période transitoire suffisante pour lui permettre de se conformer à ces nouvelles exigences<sup>213</sup>. Dans tous les cas, même en l'absence de nouvel enregistrement de leur part, il importe que les associations soient en mesure de poursuivre leurs activités sans qu'elles ne soient considérées comme illégales.
166. Il convient par ailleurs de veiller au respect des normes précitées pour la constitution de filiales d'associations, d'associations ou de syndicats étrangers et de réseaux d'associations, y compris ceux qui exercent leurs activités à l'échelon international<sup>214</sup>.

---

212. Commission européenne des droits de l'homme, *Movement for Democratic Kingdom c. Bulgarie* (requête n° 27608/95, décision du 29 novembre 1995) et *CrEDH, Özbek et autres c. Turquie* (requête n° 35570/02, 6 octobre 2009).

213. Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Pratiques optimales pour promouvoir et protéger le droit de réunion pacifique et la liberté d'association)*, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 mai 2012, dont le paragraphe 62 énonce que « [l]orsqu'une nouvelle loi est adoptée, toutes les associations déjà enregistrées ne devraient pas être tenues de s'enregistrer de nouveau : elles sont ainsi protégées contre un rejet arbitraire ou une interruption dans la conduite de leurs activités. Par exemple, le Comité des droits de l'enfant, dans ses conclusions relatives au Népal, s'est déclaré préoccupé par les restrictions très diverses, parmi lesquelles l'obligation de se réenregistrer, imposée par les autorités aux organisations de la société civile (CRC/C/15/Add.260, paragraphes 33 et 34) ».

214. Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Pratiques optimales pour promouvoir et protéger le droit de réunion pacifique et la liberté d'association)*, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 mai 2012, dont le paragraphe 59 énonce que « [l]e Rapporteur spécial estime que la constitution de filiales d'associations, d'associations ou de syndicats étrangers ou de réseaux d'associations, y compris au niveau international, devrait être assujettie à la même procédure de notification ».

## C. Adhésion, gestion interne, objectifs et activités

167. Les associations ne devraient pas être soumises à une obligation générale d'indiquer les noms et adresses de leur membres, car cette mesure serait incompatible aussi bien avec droit à la liberté d'association qu'avec le droit au respect de la vie privée<sup>215</sup>. Toutefois, certains des membres de l'association pourraient être tenus, à titre individuel, de déclarer leur adhésion lorsque celle-ci peut entraîner un conflit d'intérêts avec leurs responsabilités en tant que salariés ou titulaires de certains postes<sup>216</sup>. En outre, l'obligation de publier les listes des membres des partis politiques qui sollicitent un financement public sur la base du nombre de membres peut également être raisonnablement imposée lorsqu'un nombre minimal d'adhérents est requis<sup>217</sup>. Il peut s'avérer nécessaire par ailleurs de communiquer les listes des membres de certaines associations professionnelles lorsque ces associations exercent certaines fonctions réglementaires. Cette communication doit toutefois se conformer aux principes applicables en matière de protection des données, lesquels peuvent prévoir une restriction quant aux personnes ayant accès à la liste en question et quant aux informations devant y figurer (voir également la section C, sous-section 2 [F] des présentes Lignes directrices qui traite notamment du droit au respect de la vie privée dans le cadre de la surveillance par les autorités publiques).
168. Il convient que le nombre de membres d'une association soit autorisé à fluctuer tout au long de son existence. De plus, lorsque le nombre des membres d'une association tombe en dessous du seuil minimum exigé, cette situation ne devrait pas entraîner automatiquement son extinction. En outre, l'obligation légale de comptabiliser ou de consigner le nombre actuel de membres ne devrait pas être utilisée par les autorités pour accéder à la liste des membres ou pour soumettre les associations à des inspections.
169. Les associations devraient en règle générale pouvoir assurer leur gestion de manière autonome. Toute restriction imposée à leur capacité d'assurer elles-mêmes leur gestion sera uniquement recevable si elle est prévue par la loi, poursuit un objectif légitime reconnu par les normes internationales et que ses effets ne sont pas disproportionnés.
170. La nature autonome des associations est expressément reconnue aux syndicats par l'article 3 de la Convention n° 87 de l'OIT, qui prévoit qu'ils sont en droit d'élaborer leurs règlements et dispositions internes, et d'organiser la gestion de leurs propres affaires<sup>218</sup>.

---

215. Commission européenne des droits de l'homme, *National Association of Teachers in Further and Higher Education c. Royaume-Uni* (requête n° 28910/95, décision du 16 avril 1998). Voir également plus généralement : <<http://associationline.org/guidebook/action/read/chapter/4>>.

216. CrEDH, *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie* (n° 2), (requête n° 26740/02, arrêt du 31 mai 2007).

217. Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), paragraphes 76 à 79.

218. Voir Organisation internationale du Travail (OIT), *C087 – Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical*, 1948 (n° 87), <[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312232:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312232:NO)>, dont l'article 3 précise que : « 1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action. 2. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal ».

171. Il importe par conséquent que, d'une manière générale, l'État s'abstienne de toute forme d'ingérence dans le fonctionnement interne des associations. Ce principe fondamental est applicable sous réserve que les associations concernées ne poursuivent pas de but lucratif, qu'elles respectent le principe de non-discrimination et qu'elles n'exercent pas d'activités jugées illégales au regard des normes internationales en matière de droits de l'homme.
172. Toutefois, ce principe ne devrait pas empêcher les États d'encourager les associations à poursuivre l'objectif de représentation et de participation équilibrées des hommes et des femmes dans la gestion et les activités des associations<sup>219</sup>.
173. Les non-ressortissants d'un pays ne devraient pas se voir privés de participer à la gestion des associations du seul fait de leur nationalité<sup>220</sup>. En outre, toute restriction interdisant aux agents publics d'exercer des fonctions au sein des plus hautes instances dirigeantes d'une association doit être compatible avec les restrictions admissibles dont ils font l'objet pour pouvoir devenir membres de cette association en général.
174. Les autorités publiques devraient s'abstenir de s'immiscer dans les choix de l'association en termes de gestion ou de désignation de ses représentants, sauf si les personnes concernées sont considérées inaptes à occuper de telles fonctions par une loi conforme aux normes internationales. Les autorités publiques peuvent cependant exiger que l'identité des responsables des prises de décision au sein d'une organisation non gouvernementale soit clairement précisée<sup>221</sup>.
175. Il convient que les associations puissent déterminer librement leur structure de gestion interne, ainsi que leurs plus hautes instances dirigeantes. De même, elles devraient pouvoir librement créer des antennes (y compris des bureaux de représentation, des associations affiliées et des filiales) et leur déléguer, ainsi qu'à leurs dirigeants, certaines tâches de gestion. En outre, les associations ne devraient pas avoir l'obligation d'obtenir une quelconque autorisation des autorités publiques pour modifier leur structure de gestion interne, la fréquence de leurs réunions, leurs activités quotidiennes ou leur règlement, ou pour créer des antennes qui ne sont pas dotées d'une personnalité morale distincte<sup>222</sup>.

219. Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Recommandation générale n° 23 : La vie politique et publique (1997)*, A/52/38/Rev.1, dont le paragraphe 47 précise que l'obligation d'éliminer toutes les formes de discrimination dans tous les domaines de la vie publique et politique inclue des mesures visant à : « (a) Promulguer des lois interdisant la discrimination à l'égard des femmes qui soient efficaces ; (b) Encourager les organisations non gouvernementales et les associations civiles et politiques à se doter de stratégies visant à inciter les femmes à se faire représenter en leur sein et à participer à leurs travaux ».

220. Voir Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, paragraphe 49.

221. CrEDH, *Hasan et Chaush c. Bulgarie* [GC] (requête n° 30985/96, arrêt du 26 octobre 2000).

222. Voir CrEDH, *Koretskyy et autres c. Ukraine* (requête n° 40269/02, arrêt du 3 avril 2008), paragraphes 52 et 53 ; et Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, paragraphes 42 et 46 à 48.

176. La législation ne devrait en aucun cas mandater ou permettre à des agents publics d'assister aux réunions non publiques d'une association<sup>223</sup>, sauf s'ils sont invités à y participer par l'association elle-même.
177. Il convient que seules des circonstances particulièrement exceptionnelles puissent justifier toute intervention extérieure dans le fonctionnement ou la gestion des associations. Une intervention ne devrait être autorisée que pour mettre un terme à une violation grave des obligations légales, par exemple lorsque l'association concernée n'a pas remédié à cette violation ou s'il est nécessaire d'empêcher une violation imminente des obligations en question qui pourrait se traduire par de graves conséquences en l'absence d'intervention<sup>224</sup>. Le respect des droits de chaque membre doit en principe être assuré par l'éventuel engagement, par le membre concerné, d'une action en justice.
178. Les contrôles effectués dans le but principal de vérifier le respect des procédures internes d'une association ne devraient pas être autorisés (pour de plus amples informations sur les contrôles et la surveillance, voir la section C, sous-section 2 [F] des présentes Lignes directrices). En outre, une association ne devrait en aucun cas se voir infliger des sanctions au seul motif que ses activités ne sont pas conformes à ses propres règlements et procédures internes, tant que ses activités ne présentent par ailleurs aucun caractère illégal.
179. Il convient que la législation applicable aux associations ne restreigne ni ne dicte les objectifs et les domaines d'activités dans lesquels les associations doivent ou ne peuvent pas s'engager, en-dehors de ceux qui sont incompatibles avec les normes internationales en matière de droits de l'homme. Ces restrictions ou tentatives d'influencer les activités des associations peuvent, dans certains cas exceptionnels, être autorisées. Il s'agit des cas de figure dans lesquels les objectifs et les activités d'une association contribuent à faire de la propagande en faveur de la guerre, incitent à la haine nationale, raciale ou religieuse, ce qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, de même que lorsqu'ils poursuivent des buts qui sont incompatibles avec la démocratie<sup>225</sup> ou sont interdits par des textes de loi qui ne sont pas eux-mêmes contraires à ces normes.
180. Cela signifie qu'une législation qui restreint, par exemple, la zone géographique dans laquelle certaines associations peuvent exercer leurs activités et qui prévoit des sanctions pour toute activité entreprise en dehors de cet espace, peut constituer une violation du droit à la liberté d'association.
181. Il convient par ailleurs d'abroger toute législation qui vise à déterminer quels objectifs et activités peuvent ou non figurer dans l'acte constitutif d'une

---

223. Voir OSCE/BIDDH, *Comments on the Law on Associations of Turkmenistan*, Avis n° NGO – TUR/154/2010 (LH), 22 juin 2010, disponible (en anglais) sur : <<http://www.legislationline.org/documents/id/16059>>, paragraphe 41.

224. Voir CrEDH, *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie* [GC] (requête n° 23885/94, arrêt du 8 décembre 1999), paragraphes 46 et 47 ; et Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, paragraphes 2, 6 et 70.

225. CrEDH, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC] (requêtes n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, arrêt du 13 février 2003) et *Koretskyy et autres c. Ukraine* (requête n° 40269/02, arrêt du 3 avril 2008).

association. Cette mesure ne s'applique pas aux objectifs et activités qui seraient contraires aux normes internationales en matière de droits de l'homme ou à une législation compatible avec ces normes. Dans la pratique, cela signifie que les associations ne peuvent ni ne devraient être empêchées de s'enregistrer et/ou d'obtenir d'autres formes de reconnaissance de leur existence, sauf si leurs buts et objectifs sont clairement contraires aux normes internationales en matière de droits de l'homme.

182. Le législateur doit garder à l'esprit que les droits à la liberté d'expression et à la liberté d'association reconnus aux associations les autorisent à poursuivre des objectifs ou à mener des activités qui ne sont pas toujours en accord avec les opinions et les convictions de la majorité ou vont totalement à leur rencontre. La jurisprudence de la CrEDH estime depuis longtemps qu'une démocratie dynamique suppose également l'expression de points de vue qui peuvent « heurter, choquer ou inquiéter » l'État ou une fraction quelconque de la population<sup>226</sup>. Cela englobe le fait de communiquer des informations ou des idées qui contestent l'ordre établi ou de préconiser une modification pacifique de la Constitution<sup>227</sup> ou de la législation, par exemple en plaidant pour la dépénalisation de l'avortement<sup>228</sup>, en affirmant l'existence d'une conscience minoritaire<sup>229</sup>, en protégeant les droits fondamentaux des personnes LGBTI<sup>230</sup>, en revendiquant l'autonomie régionale, voire la sécession d'une partie du territoire national<sup>231</sup>. En tout état de cause, les autorités doivent s'abstenir de tirer des conclusions hâtives et négatives concernant les objectifs proposés par une association<sup>232</sup>.

---

226. CrEDH, *Handyside c. Royaume-Uni* (requête n° 5493/72, arrêt du 7 décembre 1976).

227. CrEDH, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC] (requêtes n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, arrêt du 13 février 2003).

228. CrEDH, *Women on Waves c. Portugal* (requête n° 31276/05, arrêt du 3 février 2009).

229. CrEDH, *Sidiropoulos et autres c. Grèce* (requête n° 26695/95, arrêt du 10 juillet 1998), paragraphes 44 et 45.

230. CrEDH, *Genderdoc-M c. Moldova* (requête n° 9106/06, arrêt du 12 juin 2012), paragraphes 44 et 45. Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Menaces pesant sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association des groupes de population les plus à risques)*, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 avril 2014, paragraphe 64, <[http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A\\_HRC\\_26\\_29\\_FRE.DOC](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A_HRC_26_29_FRE.DOC)>.

231. CrEDH, *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie* (requête n°s 29221/95 et 29225/95, arrêt du 2 octobre 2001), dont le paragraphe 97 énonce que « le fait qu'un groupe de personnes appelle à l'autonomie ou même demande la sécession d'une partie du territoire d'un pays – exigeant par là des modifications constitutionnelles et territoriales fondamentales – ne justifie pas nécessairement l'interdiction de leurs rassemblements. Exiger des changements territoriaux dans des discours et manifestations ne s'analyse pas automatiquement en une menace pour l'intégrité territoriale et la sécurité nationale du pays. [...] Dans une société démocratique fondée sur la prééminence du droit, les idées politiques qui contestent l'ordre établi et dont la réalisation est défendue par des moyens pacifiques doivent se voir offrir une possibilité convenable de s'exprimer à travers l'exercice de la liberté de réunion ainsi que par d'autres moyens légaux ».

232. CrEDH, *Parti communiste unifié de Turquie c. Turquie* [GC], (requête n° 19392/92, arrêt du 30 janvier 1998). Voir également OSCE/BIDDH, *Guidebook on Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism* (en anglais) (Varsovie : BIDDH, 2014), page 42, qui précise que « le simple fait d'avoir des opinions ou des convictions jugées radicales ou extrémistes, ainsi que leur expression pacifique, ne devraient pas être considérées comme pénalement répréhensibles ».

## LOI DE LA RÉPUBLIQUE D'ARMÉNIE RELATIVE AUX ORGANISATIONS PUBLIQUES (2001)

### Article 4

[...]

2. L'organisation détermine indépendamment sa structure organisationnelle, ses buts, ses objectifs et son mode de fonctionnement.

[...]

## D. Participation aux processus décisionnels et patrimoine revenus et actifs

183. Dans une démocratie participative dont le processus législatif est ouvert et transparent, les associations devraient être en mesure de participer à l'élaboration des lois et des politiques à tous les niveaux, aussi bien local, national, régional qu'international<sup>233</sup>.
184. La mise en place de mécanismes visant à permettre aux associations d'engager un dialogue avec les pouvoirs publics et d'être consultées par ces derniers à divers niveaux de gouvernement, permettrait de faciliter cette participation.
185. La participation des associations devrait prendre la forme d'un véritable processus à double sens et il importe, en particulier, que les propositions faites par les associations en vue de modifier la politique menée ou la législation en vigueur ne soient pas jugées irrecevables ou illégales<sup>234</sup>.

233. Voir OSCE, Document de Copenhague 1990, dont le paragraphe 5.8 énonce que « les lois - adoptées au terme d'une procédure publique - et les règlements font l'objet d'une publication qui est la condition de leur applicabilité. Ces textes seront accessibles à tous » ; et OSCE, Document de Moscou de 1991, dont le paragraphe 18.1 précise que « [l]es lois seront élaborées et adoptées au terme d'une procédure ouverte exprimant la volonté du peuple, directement ou par l'intermédiaire de ses représentants élus ». Voir également Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, paragraphes 12, 76 et 77 ; Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnues*, article 8, <<http://www.ohchr.org/en/ProfessionalInterest/Pages/RightAndResponsibility.aspx>>; Commission économique pour l'Europe (CEE), *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* (« Convention d'Aarhus »), 25 juin 1998, articles 6 et 8 <<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>> ; Conseil de l'Europe, *Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local* (STCE n° 144), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1997, article 5, <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=FRE&NT=144>> ; et Conseil de l'Europe, *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* (STE n° 157), 1<sup>er</sup> février 1995, article 15.

234. CrEDH, *Koretskyy et autres c. Ukraine* (requête n° 40269/02, arrêt du 3 avril 2008), paragraphe 52. Voir également Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, paragraphe 12 ; Conférence des OING du Conseil de l'Europe, *Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel* (octobre 2009), <[http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code\\_French\\_final.pdf](http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_French_final.pdf)> et Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnues*, article 7, <<http://www.ohchr.org/en/ProfessionalInterest/Pages/RightAndResponsibility.aspx>>.

186. En outre, les associations devraient être en mesure de s'exprimer publiquement au sujet des rapports soumis par les États aux organes internationaux de surveillance et consacrés à la mise en œuvre des obligations en vertu du droit international et devraient pouvoir le faire avant même la présentation de ces rapports<sup>235</sup>. Par ailleurs, les associations doivent systématiquement être consultées pour tout projet de modification de la législation ou de toute autre réglementation portant sur leur statut, leur financement et leur fonctionnement<sup>236</sup>.
187. Pour qu'elles soient significatives, il importe que les consultations avec les associations soient inclusives et qu'elles représentent l'éventail des associations existantes, y compris celles qui se montrent critiques à l'égard des propositions avancées par le gouvernement.
188. Toute consultation avec les associations devrait prévoir l'accès à l'ensemble des informations officielles pertinentes et un temps de réponse suffisant, en tenant compte du fait que les associations doivent au préalable demander l'avis de leurs membres et partenaires<sup>237</sup>.
189. Les autorités devraient demander aux associations, et à la population en général, leurs observations sous la forme la plus appropriée à leurs domaines d'activités et à la situation particulière d'un pays donné, par exemple en tenant compte que l'accès aux ressources en ligne pour certaines personnes, et certains groupes de personnes et associations peut être limité ou contraignant. Il convient par ailleurs que les pouvoirs publics prennent connaissance de ces observations et y donnent suite. Les institutions nationales de défense des droits de l'homme peuvent jouer un rôle important pour faciliter ce processus<sup>238</sup>.
190. Afin de poursuivre leurs objectifs, les associations devraient être en mesure à la fois de générer des revenus tirés de leurs activités et de solliciter des ressources

235. Voir Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnues*, articles 5 et 9, <<http://www.ohchr.org/en/ProfessionalInterest/Pages/RightAndResponsibility.aspx>> ; et OSCE, Document de Copenhague de 1990, paragraphe 11.

236. Voir également Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, paragraphe 77.

237. Voir Commission économique pour l'Europe (CEE), *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* (« Convention d'Aarhus »), 25 juin 1998, articles 6 et 8 <<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>> ; voir également Conférence des OING du Conseil de l'Europe, *Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel* (octobre 2009), <[http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code\\_French\\_final.pdf](http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_French_final.pdf)>.

238. Voir Sous-comité d'accréditation du CIC, Observation générale 1.5, adoptée par le Bureau lors de sa réunion de Genève les 6 et 7 mai 201, disponible sur : <<http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20MAY%202013%20FINAL%20REPORT-French.pdf>> : « Les INDH devraient élaborer, officialiser et maintenir des relations de travail comme il convient avec d'autres institutions nationales établies dans le but d'assurer la promotion et la protection des droits de l'homme, y compris les institutions légales infranationales des droits de l'homme, les institutions thématiques, de même que les organismes non gouvernementaux et de la société civile ».

publiques et privées, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays dans lequel elles sont établies. Il importe à cette fin que les associations soient en mesure de prendre contact avec le plus large éventail de potentiels donateurs. De tels revenus peuvent prendre la forme d'espèces, d'autres formes d'instruments financiers, du produit de la vente de biens et de marchandises ou de matériel appartenant à l'association, ainsi que d'autres avantages octroyés à l'association (comme les revenus générés par des investissements, loyers, droits d'auteur, activités économiques et transactions immobilières).

191. Il convient par conséquent que les associations soient libres d'entreprendre toute activité économique ou commerciale légale qui vise à soutenir ses activités non-lucratives, sans qu'une autorisation spéciale ne leur soit demandée, mais tout en étant soumises aux autorisations ou obligations réglementaires généralement applicables aux activités concernées. En outre, du fait de la nature à but non lucratif des associations, les bénéfices tirés de ces activités ne devraient pas être distribués entre leurs membres ou fondateurs, mais être au contraire utilisés pour la poursuite de leurs objectifs.
192. En outre, la capacité des associations de générer des revenus ou à solliciter des ressources devrait être soumise aux mêmes exigences légales que celles qui s'appliquent généralement aux douanes, devises étrangères, prévention du blanchiment d'argent et du terrorisme, ainsi que celles relatives à la transparence et au financement des partis politiques et des élections, sous réserve toutefois que ces exigences soient conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme.
193. Les revenus générés ou perçus par une association, ainsi que leur conversion sous forme d'actifs, doivent être exclusivement consacrés à la poursuite des objectifs de l'association et ne doivent en aucun cas être répartis entre ses membres.
194. Les associations devraient toutefois pouvoir utiliser leurs revenus et actifs pour rémunérer leur personnel et rembourser toute dépense engagée en leur nom<sup>239</sup>. De nombreuses associations ne seraient probablement pas en mesure de poursuivre leurs objectifs sans recourir à l'emploi de personnel et/ou à des bénévoles pour effectuer certaines activités. Il est donc légitime que les associations utilisent leurs biens et actifs pour rémunérer leurs employés et rembourser les dépenses de ceux qui agissent pour leur compte. Bien que les conditions du marché et/ou la législation aient une incidence sur le niveau de rémunération du personnel, la nécessité de veiller à ce que le patrimoine de l'association soit utilisé pour la poursuite de ses objectifs pourrait justifier de lui imposer que les dépenses engagées aient un caractère raisonnable.
195. Les associations dotées de la personnalité morale devraient pouvoir gérer et d'utiliser leurs revenus et actifs au moyen de leurs propres comptes bancaires.

---

239. Voir également Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, paragraphe 55.

L'accès aux services bancaires est un facteur déterminant de la capacité des associations de recevoir des dons et à gérer et protéger leurs actifs. Cela ne signifie pas pour autant que les banques devraient être soumises à l'obligation d'accorder un tel accès à toute association qui en fait la demande, mais la liberté accordée aux banques de choisir leurs clients devrait respecter le principe de non-discrimination. L'acquisition de la personnalité morale peut être une condition préalable pour que l'association puisse gérer des comptes bancaires en son nom propre.

196. Les associations devraient être en mesure de protéger l'ensemble de leurs intérêts patrimoniaux au moyen d'actions en justice. Cette capacité est essentielle, puisque la saisie de leurs biens, la perte de leur contrôle ou le préjudice qui leur est causé pourrait nuire à la poursuite de leurs objectifs<sup>240</sup>.
197. Toutefois, les associations qui bénéficient d'aides publiques peuvent être tenues de solliciter un avis indépendant lors de la vente ou de l'acquisition de terrains ou d'autres actifs importants<sup>241</sup>. Le fait que les actifs de certaines associations proviennent d'organismes publics et que leur acquisition ait été facilitée par un cadre fiscal favorable justifie qu'elles aient à veiller à la bonne gestion de ces actifs et qu'elles obtiennent le meilleur prix lorsqu'elles les achètent ou les vendent. Il apparaît donc justifié de prévoir dans ces situations que les associations aient l'obligation de recourir à des conseils indépendants lorsqu'elles réalisent tout ou partie de ces transactions.
198. Les revenus et actifs des associations ne devrait pas faire l'objet de saisie ou confiscation dans le but de les empêcher de poursuivre des objectifs acceptables<sup>242</sup>.
199. En cas d'extinction d'une association, ses fonds, biens ou actifs doivent être liquidés. Cela suppose que l'ensemble du passif de l'association doit être au préalable apuré et que les fonds, biens ou actifs qui subsistent soient transférés. Un tel transfert ne peut en aucun cas prendre la forme d'une distribution des bénéfices aux fondateurs et membres d'une association à but non lucratif. Bien qu'une association soit en principe libre de définir les conditions et modalités de ces transferts, les dispositions applicables à ce processus dépendent également du caractère volontaire ou contraint de l'extinction (pour plus d'informations sur le transfert de fonds, biens et actifs des associations en cas d'extinction, voir la section C, sous-section 2 [H] des présentes Lignes directrices).

---

240. Voir CrEDH, *Les saints monastères c. Grèce* (requêtes nos 13092/87 et 13984/88, arrêt du 9 décembre 1994), qui concernait une entité religieuse qui ne jouissait plus du droit d'agir en justice pour ses propres biens et était de ce fait victime d'une violation du droit à la jouissance paisible de ses biens conformément à l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 1 à la CEDH.

241. Voir également Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, paragraphe 53.

242. Voir CrEDH, *Les saints monastères c. Grèce* (requêtes nos 13092/87 et 13984/88, arrêt du 9 décembre 1994), paragraphes 86 à 88.

## E. Soutien public et accès à d'autres ressources

### Liberté de solliciter, d'obtenir et d'utiliser des ressources

---

200. Comme le précise clairement le Principe 7 des présentes Lignes directrices, les associations jouissent de la liberté de solliciter, d'obtenir et d'utiliser des ressources. Les activités de collecte de fonds sont par conséquent protégées en vertu de l'article 22 du PIDCP, tandis que la CrEDH a elle aussi jugé important que les associations disposent des moyens de poursuivre leurs objectifs. La capacité de solliciter, d'obtenir et d'utiliser des ressources est par conséquent essentielle à l'existence et au fonctionnement de toute association.
201. Le terme « ressources » est une notion générale qui englobe les transferts financiers (comme les dons, les subventions, les contrats, le parrainage et les investissements sociaux) ; les garanties de prêts et les autres formes d'aides financières de personnes physiques et morales ; les dons en nature (par exemple, les contributions sous forme de biens, de services, de logiciels et d'autres formes de propriété intellectuelle et matérielle) ; les ressources matérielles (par exemple, les fournitures de bureaux et le matériel informatique) ; les ressources humaines (comme le personnel rémunéré et les bénévoles) ; l'accès à l'aide et à la solidarité internationales ; la capacité de voyager et communiquer sans faire l'objet d'une ingérence excessive ; et, enfin, le droit à bénéficier de la protection de l'État<sup>243</sup>. Les ressources comprennent également les financements publics et privés, les mesures d'incitation fiscale (par exemple, les mesures d'incitation aux dons sous forme de déductions fiscales ou de crédit d'impôt), les avantages en nature et le produit de la vente de biens appartenant à l'association, ainsi que d'autres avantages accordés à une association (par exemple, les revenus tirés des investissements, des loyers, des droits de propriété intellectuelle, des activités économiques et des transactions immobilières).
202. Il convient en outre que les associations soient libres d'entreprendre toute activité économique ou commerciale légale qui vise à soutenir leurs activités non-lucratives, sans qu'une autorisation spéciale leur soit demandée. Elles restent néanmoins soumises à toute autorisation ou obligation réglementaire applicable généralement aux activités concernées. Pour autant, les associations ne sont pas autorisées à distribuer à leurs membres ou fondateurs les bénéfices tirés de leurs activités, mais doivent au contraire les utiliser pour la poursuite de leurs objectifs.

### Soutien de l'État

---

203. La nature à but non lucratif des associations et leur importance pour la société signifient que des soutiens de l'État peuvent être nécessaires à leur création et à

---

243. Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Financement des associations et organisation de réunions pacifiques)*, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 avril 2013, paragraphe 8.

leur fonctionnement<sup>244</sup>. Les soutiens de l'État, qui doivent également s'entendre comme un accès aux ressources publiques, y compris aux financements publics, se justifient en pareil cas, car certaines associations comme les organisations non gouvernementales<sup>245</sup> et les partis politiques<sup>246</sup> jouent un rôle important pour la démocratie et favorisent le pluralisme politique.

## **LOI RELATIVE AUX ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES DU MONTENEGRO (2007)**

### **Article 26**

Le Gouvernement du Monténégro verse des aides financières aux organisations non gouvernementales.

[...]

### **Article 27**

L'État a l'obligation de prévoir des avantages fiscaux et autres en faveur du fonctionnement et du développement des organisations non gouvernementales sur le territoire national.

## **LOI RELATIVE AUX ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES DU MONTENEGRO (2007)**

### **Article 26**

Le Gouvernement du Monténégro verse des aides financières aux organisations non gouvernementales.

[...]

244. Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, *Rapport à l'Assemblée des Nations Unies, A/66/203*, 28 juillet 2011, dont le paragraphe 68 énonce, en ce qui concerne les défenseurs des droits de l'homme, que « [l]e droit d'accès à des sources de financement est inhérent au droit à la liberté d'association, qui est énoncé dans les principaux instruments relatifs aux droits de l'homme. L'article 13 de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme dispose explicitement que le droit d'accès à des sources de financement est un droit fondamental. L'article 13 couvre les différentes phases du processus de financement. Les États ont l'obligation d'autoriser chacun, individuellement ou en association avec d'autres, de solliciter, recevoir et utiliser des ressources financières. La Déclaration exige des États qu'ils prennent des mesures sur les plans législatif, administratif ou autre pour faciliter, ou du moins ne pas entraver, l'exercice effectif du droit d'accès à des sources de financement ».

245. Voir, par exemple, Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, paragraphes 9, 14, 50, 51, 52, 53, 54, 55 et 56.

246. Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), dont le paragraphe 190 précise que « [l]e financement public, en fournissant des ressources accrues aux partis politiques, peut renforcer le pluralisme politique ».

### **Article 27**

L'État a l'obligation de prévoir des avantages fiscaux et autres en faveur du fonctionnement et du développement des organisations non gouvernementales sur le territoire national. **LOI n° 8788 RELATIVE AUX ORGANISATIONS À BUT NON LUCRATIF DE LA RÉPUBLIQUE D'ALBANIE (2001)**

### **Article 39**

Les organisations à but non lucratif ont le droit, comme n'importe quelle autre personne morale, d'entreprendre des projets, de demander et d'obtenir des subventions, de passer des contrats d'acquisition et de vente de services, biens et marchandises publics avec les organes publics, ainsi que de bénéficier du transfert de services publics et de biens du secteur public.

### **Article 40**

Les allègements et exonérations fiscaux et douaniers des organisations à but non lucratif sont fixés par la loi.

Quels que soient leur forme, le but qu'elles poursuivent et les activités qu'elles exercent, les organisations à but non lucratif sont exonérées d'impôts sur le revenu pour les dons qui leur sont faits et les cotisations de leurs adhérents.

Les personnes physiques et morales qui aident les organisations à but non lucratif sous forme de dons peuvent bénéficier d'un allègement fiscal, conformément à la législation.

204. Les soutiens de l'État et l'accès aux ressources publiques permettent également de promouvoir le rôle des femmes et des groupes minoritaires dans la vie publique et politique, par exemple en fournissant une aide financière aux associations qui prennent des mesures positives pour assurer une égalité de représentation, pour promouvoir la place des femmes dans la société en vue de réaliser l'égalité entre hommes et femmes ou pour renforcer la participation des minorités à la vie publique et politique. Les normes internationales et régionales préconisent que les États veillent à aider financièrement les associations qui agissent dans certains domaines. Il s'agit notamment des associations qui informent les femmes de leurs droits et les aident à agir en justice pour obtenir réparation<sup>247</sup> ; qui œuvrent à prévenir et lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (notamment en mettant à leur disposition des foyers d'accueil et des aides à la réinsertion)<sup>248</sup> ; qui s'emploient à faciliter

247. Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Recommandation générale n° 28 concernant les obligations fondamentales des États parties découlant de l'article 2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, CEDAW/C/GC/28, 16 décembre 2010, dont le paragraphe 34 énonce que « [l]es États parties] devraient soutenir financièrement les associations et centres indépendants offrant des services juridiques aux femmes, dans leurs activités visant à faire connaître aux femmes leur droit à l'égalité et à les aider à porter plainte en cas de discrimination ».

248. Conseil de l'Europe, *Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique*, 12 avril 2011, STE 210, article 8, <<http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/convention/Convention%20210%20French.pdf>>.

la resocialisation et la réinsertion des femmes victimes de la traite des êtres humains<sup>249</sup> et qui facilitent l'accès des femmes à la justice, notamment en leur dispensant une aide juridique<sup>250</sup>. L'État peut par ailleurs envisager de mettre en place des dispositions légales incitatives, qui visent à aider les associations qui œuvrent dans ces domaines<sup>251</sup>. Il convient également d'envisager d'adopter des mesures de soutien destinées aux organisations travaillant avec les groupes marginalisés ou minoritaires.

## **RAPPORT DE L'OSCE SUR LES DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME DANS L'ESPACE DE L'OSCE : DÉFIS ET BONNES PRATIQUES (2008)<sup>252</sup>**

### **Octroi d'une aide administrative directe aux défenseurs des droits de l'homme**

[...]

Diverses organisations [au Portugal] peuvent obtenir le statut de partenaires sociaux et bénéficier ainsi d'un soutien de l'État, d'exonérations fiscales et d'autres avantages. Cette reconnaissance suppose de procéder à un deuxième enregistrement auprès des services publics concernés (qui accordent bien souvent à l'association automatiquement le statut de « personne morale d'utilité publique »), bien que l'enregistrement ne soit jamais une condition préalable au fonctionnement des associations non gouvernementales.

Les associations de migrants sont habilitées à bénéficier du soutien de l'État, conformément aux protocoles de coopération établis avec le Haut-Commissariat à l'immigration et au dialogue interculturel. Ces protocoles sont conclus sur demande et concernent le financement des activités exercées par l'association qui en fait la demande (jusqu'à 70 pour cent du montant total). Un soutien est également apporté sous forme d'activités visant à améliorer les compétences des membres de ces associations, y compris des décideurs, travailleurs et bénévoles (à savoir, des cours de formation et le suivi de la mise en œuvre des projets). En outre, les associations peuvent bénéficier d'une assistance technique, sous la forme de conseils juridiques ou autres et de la fourniture de documents et autre matériel.

Un soutien similaire est dispensé aux associations en faveur des femmes (par la Commission pour la citoyenneté et l'égalité de genre), aux associations de jeunes (par l'Institut portugais de la jeunesse) et aux associations de personnes handicapées (par l'Institut national de réinsertion).

249. Assemblée générale des Nations Unies, *Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*, 15 novembre 2000, Nations Unies, articles 6, 9 et 10, <[http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_fr.pdf)>.

250. Voir, par exemple, Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales sur le Kazakhstan*, CEDAW/C/KAZ/CO/3-4, 10 mars 2014, paragraphe 13.

251. Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), paragraphe 107.

252. OSCE, *Report on Human Rights Defenders in the OSCE Region: Challenges and Good Practices* (en anglais), avril 2007-avril 2008, page 39 <<http://www.osce.org/odihr/35652?download=true>>.

205. Toute forme de soutien étatique apportée aux associations devrait être régie par des critères clairs et objectifs. La nature des activités menées par une association et les bénéficiaires peuvent être des éléments pertinents à prendre en considération pour décider s'il convient ou non de lui accorder une forme quelconque de soutien public. L'octroi d'un tel soutien public peut également être subordonné au fait que l'association relève d'une catégorie ou d'un régime particulier défini par la loi ou qu'elle soit dotée d'une forme juridique particulière. Par conséquent, toute modification importante des statuts ou des activités d'une association peut se traduire par un changement ou la suppression du soutien de l'État<sup>253</sup>.
206. Le soutien apporté par l'État aux associations prend des formes extrêmement variées. Les associations telles que les organisations non gouvernementales peuvent bénéficier d'un financement direct de l'État ou obtenir des avantages sous forme d'allègements fiscaux, notamment les mesures visant à inciter les particuliers à faire des dons déductibles de leurs impôts, ou d'une exemption du paiement de certains services fournis par l'État, comme les services postaux ou de communication. Tout système de soutien étatique doit avant tout être transparent.

#### **LOI POLONAISE RELATIVE AUX IMPÔTS ET PRÉLÈVEMENTS LOCAUX (1991)**

##### **Article 7.**

1. Sont exonérés de taxe foncière :

[...]

8) les biens immobiliers ou parties de biens immobiliers utilisés par les sociétés et les associations dans l'exercice de leurs activités statutaires auprès d'enfants et de jeunes dans le domaine de l'enseignement, de l'éducation, des sciences et des technologies, de la culture physique et des sports, à l'exception des biens immobiliers ou parties de biens immobiliers utilisés pour l'exercice d'activités commerciales et des terrains utilisés de manière permanente comme terrains de camping et aires de récréation pour les enfants et les jeunes. [...]

207. Le niveau des fonds publics disponibles doit être clairement défini par la législation et la réglementation applicables. Les droits et obligations des organes publics habilités à fixer et à réviser le niveau des fonds publics disponibles doivent également être clairement définis par la loi. Le soutien de l'État peut être alloué au niveau national, régional ou local. Il importe que les associations prennent part à l'élaboration de la législation et des politiques relatives au financement et au soutien de l'État.

---

253. Voir Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, paragraphes 58 à 61.

208. Les critères retenus pour déterminer le niveau des fonds publics disponibles pour chaque association doivent être objectifs, non discriminatoires et clairement énoncés dans des dispositions légales et/ou réglementaires qui sont disponibles et accessibles au public. Le financement et le soutien de l'État peut se limiter à aider les associations qui relèvent de certaines catégories, comme les groupes de soutien aux femmes et aux minorités ; en pareil cas, les critères du traitement préférentiel de certains groupes doivent être définis de manière transparente.
209. Les pouvoirs publics se doivent d'informer le public au sujet de l'allocation des fonds en communiquant les données relatives aux bénéficiaires et au montant du financement alloué à chaque association, ainsi qu'aux buts auxquels le financement a été consacré. Il convient que ces données soient ventilées en fonction de caractéristiques invariables, afin de préciser de manière transparente les catégories d'associations auxquelles un financement a été alloué, ainsi que les montants des aides financières et en nature octroyées à chaque catégorie.
210. Les États disposent de divers mécanismes afin de financer les associations. De tels mécanismes peuvent prendre la forme d'achat de prestation de services, qui s'applique habituellement aux situations dans lesquelles l'administration connaît la qualité et la quantité exactes de ce qu'elle souhaite acquérir, et d'allocation de subventions, à laquelle l'administration recourt en général lorsqu'elle se contente de définir un domaine dans lequel elle est prête à financer la solution la plus créative, sans connaître pour autant à l'avance la nature et les modalités des services attendus par une association. Les États peuvent aussi mettre en place des mécanismes qui permettent un financement à long terme, la prise en charge des frais réels des services fournis ou des projets mis en œuvre, ou encore la prise en charge du soutien institutionnel dispensé aux associations. Il convient tout particulièrement d'encourager les États à aider les associations spécialisées qui fournissent des services sociaux et celles qui œuvrent en faveur de la protection, du suivi et de la promotion des droits de l'homme et qui participent à l'élaboration des politiques applicables en la matière. Les associations ne devraient faire l'objet d'aucune discrimination en fonction de leurs domaines d'activités, notamment lorsque ces associations se consacrent essentiellement à la surveillance des pouvoirs publics ou à la protection des droits de l'homme ; il convient par ailleurs de s'abstenir d'exclure certaines associations de l'ensemble des régimes de financements publics.
211. Les financements publics doivent en principe être alloués selon une procédure transparente et s'accompagner d'une vaste campagne d'information destinée à l'ensemble des associations susceptibles d'être intéressées par une telle mesure. Lorsque les aides sont allouées dans le cadre d'une procédure concurrentielle, l'évaluation des candidatures se doit d'être objective et fondée sur des critères clairs et transparents, mis au point pour cette procédure et publiés au préalable. Les résultats de la procédure d'évaluation des candidatures doivent être publiés, tout comme les informations relatives aux associations candidates qui n'ont pas obtenu le financement, en précisant les motifs pour lesquels certains projets, et non d'autres, ont été retenus. Il importe cependant de respecter à cette occasion le droit au respect de la confidentialité des activités associatives.

212. Les conditions de dépôt des candidatures pour l'attribution des soutiens publics doivent être proportionnelles à la valeur des financements ou des autres avantages consentis par l'État. Il convient de ne pas soumettre l'attribution d'aides minimales à une procédure trop contraignante ; en revanche l'application de conditions plus exigeantes peut se justifier pour les aides plus substantielles.
213. De manière générale, les États devraient faire tout leur possible pour simplifier les procédures de demande de financements publics. Pour ce faire, les États pourraient par exemple mettre en place un système de dépôt de tous les documents que doivent présenter les organisations qui font une demande de financement public, tels que leurs règlements, certificat d'enregistrement et, le cas échéant, leur autorisation d'activité, de sorte qu'au moment du dépôt de la demande, l'association concernée sera seulement tenue de présenter un nombre minimal de documents.
214. Toutes les associations bénéficiaires d'un soutien public devraient être soumises aux mêmes exigences en matière de production de rapports. À titre exceptionnel, les associations qui bénéficient d'une aide publique directe sans passer par une procédure concurrentielle transparente peuvent être tenues de satisfaire à des exigences plus détaillées en matière de production de rapports, afin de garantir la transparence de l'aide et l'information du public. De telles exigences peuvent être plus importantes que celles auxquelles sont soumises les associations qui obtiennent un financement public par l'intermédiaire d'une procédure concurrentielle et transparente. Toutefois, dans les deux cas, les exigences en matière de production de rapports applicables aux aides publiques ne devraient pas être excessivement contraignantes et, au minimum, être proportionnées au montant de l'aide publique obtenue.
215. Il importe par ailleurs que les organes publics qui accordent un financement à une association ne la privent pas de son indépendance. L'État doit veiller à ce que les associations bénéficiaires d'un financement public ne fassent l'objet d'aucune ingérence de l'État ou d'autres acteurs dans ses activités. Tout système de soutien public aux associations doit éviter la mainmise de l'État et préserver l'indépendance des associations. Une association n'est pas indépendante dès lors que les décisions relatives à ses activités et fonctionnement sont prises par une personne autre que les membres de l'association ou un organe dirigeant interne désigné par les membres. La présence d'un bailleur de fonds unique ou principal n'entraîne pas automatiquement la perte d'indépendance d'une association. Toutefois, une association ne saurait être considérée comme indépendante lorsque le gouvernement exerce un large pouvoir d'influence, directe ou indirecte, sur la prise de décision de ses dirigeants et membres, et par conséquent sur les décisions relatives à la création de l'association, à ses activités et son fonctionnement, à la désignation de sa direction ou à la modification de ses règlements.
216. Les autorités chargées de l'attribution des financements publics devraient être tenues de rendre des comptes pour leurs décisions d'octroi ou de refus d'octroi d'un financement, et les associations devraient avoir la possibilité de contester un tel refus et de saisir un tribunal indépendant et impartial d'une demande de contrôle juridictionnel de cette décision.

217. Il est également souhaitable, dans un souci de renforcement de la transparence, d'attribuer la compétence de l'allocation des fonds ou ressources à divers organes exempts, dans la mesure du possible, de toute influence de l'État, au lieu de la confier uniquement à un ministère ou autre organe administratif.

## **Financement privé et autres formes de financement non étatique**

---

218. Les activités des associations peuvent également être financées par des sources privées et autres sources non étatiques, y compris étrangères et internationales. Les États devraient admettre que le fait d'autoriser diverses sources de financement contribue à mieux garantir l'indépendance des associations. Comme nous l'avons indiqué plus haut, ces sources de financement peuvent être des particuliers, des personnes morales privées et des organismes publics, qu'ils soient nationaux, étrangers ou internationaux, y compris les organisations internationales et intergouvernementales, ainsi que des gouvernements étrangers et leurs organismes.
219. Bien que le financement étranger des organisations non gouvernementales puisse susciter certaines préoccupations légitimes, la réglementation devrait chercher à répondre à ces préoccupations<sup>254</sup> par des moyens autres que l'interdiction générale<sup>255</sup> ou toute autre mesure trop restrictive.
220. Comme nous l'avons indiqué précédemment, les restrictions imposées à l'accès aux ressources provenant de l'étranger (ou aux sources de financement étrangères ou internationales) doivent être prévues par la loi, avoir un but légitime conforme aux motifs de restriction spécifiques qui sont valables en vertu des normes internationales pertinentes, et être nécessaires dans une société démocratique et proportionnées au but poursuivi. La lutte contre la corruption, le financement du terrorisme, le blanchiment d'argent ou les autres formes de trafic est généralement considérée comme un but légitime et comme étant dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou de l'ordre public<sup>256</sup>. Toutefois, toute restriction imposée à l'accès à ces ressources doit être proportionnée à l'objectif poursuivi par l'État de protéger

---

254. Une approche plus nuancée est adoptée, dans la législation et la politique, à l'égard des financements étrangers dont bénéficient les partis politiques.

255. Commission de Venise, « *Interim Opinion on the Draft Law on Civic Work Organisations of Egypt* » (en anglais), CDL(2013)023, 16 octobre 2013, paragraphe 35, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfFile=CDL-AD\(2013\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfFile=CDL-AD(2013)023-e)>. Dans son avis, la Commission de Venise déclare qu'« [i]l arrive parfois que le financement étranger des ONG soit jugé problématique par les États. La Commission de Venise reconnaît que ces derniers peuvent avoir diverses raisons de restreindre le financement étranger, par exemple la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Toutefois, ces buts légitimes ne doivent pas servir de prétexte pour brider les ONG ou restreindre leur capacité à exercer leurs activités légitimes, notamment en matière de défense des droits de l'homme. La prévention du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ne nécessite nullement, pas plus qu'elle ne justifie, d'interdire le financement étranger des ONG ou de le soumettre à une autorisation préalable du gouvernement ».

256. Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Financement des associations et organisation de réunions pacifiques)*, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 avril 2013, paragraphe 35.

ces intérêts et doit correspondre au moyen le moins intrusif possible pour atteindre l'objectif visé<sup>257</sup>.

221. Tout contrôle exercé par l'État sur une association qui bénéficie de ressources étrangères ne devrait être ni déraisonnable, ni excessivement intrusif, ni de nature à perturber les activités légales de l'association<sup>258</sup>. De même, les obligations déclaratives ne doivent pas représenter une contrainte excessive ou une charge financière pour l'organisation<sup>259</sup>. Le Rapporteur spécial des Nations Unies estime que, si elles sont soumises à des obligations déclaratives, les associations devraient être tout au plus soumises uniquement à une simple procédure de notification de réception des fonds et tenues de présenter des rapports sur leurs comptes et activités<sup>260</sup>, sans devoir obtenir d'autorisation préalable des autorités. En outre, la Commission de Venise, tout en reconnaissant que « le fait d'exiger la plus grande transparence en matière de financement étranger se justifie », estime qu'une « autorité administrative peut être chargée de contrôler la légalité du financement étranger (et non son opportunité) au moyen d'une simple notification, et non d'une autorisation préalable. Cette procédure devrait être claire, directe et assortie d'un mécanisme d'approbation tacite. Il importe que le pouvoir de décision ultime en la matière ne relève pas de la compétence de l'autorité administrative, mais de celle des tribunaux »<sup>261</sup>.
222. Un certain nombre de pratiques auxquelles se livrent les États dans ce domaine sont extrêmement préoccupantes : l'interdiction absolue de recevoir des fonds étrangers ; l'obligation faite aux associations d'obtenir l'approbation du gouvernement pour obtenir ces fonds ; les délais excessifs nécessaires afin d'obtenir l'approbation de la mise en œuvre de projets financés par des fonds étrangers ; l'obligation de transférer les fonds provenant de sources étrangères sur un fonds gouvernemental centralisé ; le fait de soumettre les associations financées par des fonds étrangers à des exigences excessives en matière de production de rapports et l'interdiction qui leur est faite de mener des activités dans le domaine des droits de l'homme ou des activités de plaidoyer ou autres, ou l'imposition de restrictions concernant ces activités ; la stigmatisation ou la délégitimation de l'action des associations financées par des fonds étrangers,

---

257. Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Financement des associations et organisation de réunions pacifiques)*, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 avril 2013, paragraphe 35.

258. OSCE/BIDDH et Commission de Venise, « *Joint Interim Opinion on the Draft Law Amending the Law on Non-Commercial Organisations and Other Legislative Acts of Acts of the Kyrgyz Republic* » (en anglais), CDL-AD(2013)030, 16 octobre 2013, paragraphe 66, <[http://www.legislationline.org/download/action/download/id/4857/file/239\\_FOASS\\_KYR\\_16%20Oct%202013\\_en.pdf](http://www.legislationline.org/download/action/download/id/4857/file/239_FOASS_KYR_16%20Oct%202013_en.pdf)>.

259. *Ibidem*, paragraphe 69.

260. Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Financement des associations et organisation de réunions pacifiques)*, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 avril 2013, paragraphe 37.

261. Commission de Venise, « *Interim Opinion on the Draft Law on Civic Work Organisations of Egypt* » (en anglais), CDL-AD(2013)023, 18 juin 2013, paragraphe 43. Voir également OSCE/BIDDH et Commission de Venise, « *Joint Interim Opinion on the Draft Law Amending the Law on Non-Commercial Organisations and Other Legislative Acts of Acts of the Kyrgyz Republic* », (en anglais) CDL-AD(2013)030, 16 octobre 2013, <[http://www.legislationline.org/download/action/download/id/4857/file/239\\_FOASS\\_KYR\\_16%20Oct%202013\\_en.pdf](http://www.legislationline.org/download/action/download/id/4857/file/239_FOASS_KYR_16%20Oct%202013_en.pdf)>.

en exigeant qu'elles soient dénommées de manière péjorative<sup>262</sup> ; le lancement de campagnes d'audit ou d'inspection visant à harceler ces associations ; et, enfin, le fait de leur infliger des sanctions pénales en cas de non-respect des restrictions précitées en matière de financement.

223. Comme nous l'avons déjà précisé, et comme l'a souligné le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, la capacité des associations d'accéder à un financement et à d'autres ressources provenant de sources nationales, étrangères et internationales fait partie intégrante du droit à la liberté d'association. Par conséquent, ces contraintes constituent une violation de l'article 22 du PIDCP et d'autres instruments en matière de droits de l'homme, dont le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>263</sup>. Les États devraient au contraire envisager d'encourager les soutiens apportés aux associations par des sources étrangères en mettant en place des mesures d'incitation fiscale ou autres incitations au profit des entreprises et des personnes physiques qui soutiennent les associations. De telles mesures peuvent prendre la forme d'une réduction des frais de virements bancaires ou d'une exonération fiscale pour les dons provenant d'organisations internationales.

#### **LOI SERBE RELATIVE AUX ASSOCIATIONS (2009)**

##### **Article 36**

L'association peut faire l'acquisition d'actifs provenant des cotisations des membres, des contributions volontaires, des dons et présents (en espèces ou en nature), des subventions, des legs, des intérêts perçus pour ses dépôts, des loyers, des dividendes et des autres moyens autorisés par la loi.

Les personnes physiques et morales qui versent des contributions et offrent des présents aux associations peuvent être exonérées de prélèvements fiscaux particuliers, conformément à la législation applicable au type concerné de recettes fiscales.

## **F. Responsabilité de rendre compte, surveillance et autorités de surveillance**

224. Les traités internationaux et régionaux ne prévoient pas spécifiquement d'obligation de transparence du fonctionnement interne des associations, en raison du droit qui leur est reconnu à ne faire l'objet d'aucune ingérence de l'État dans

262. C'est le cas, par exemple, lorsqu'elles sont assimilées à des « agents étrangers ». Voir Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Financement des associations et organisation de réunions pacifiques)*, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 avril 2013, paragraphe 20.

263. Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Financement des associations et organisation de réunions pacifiques)*, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 avril 2013, paragraphe 20.

leurs affaires internes. L'ouverture et la transparence sont toutefois essentielles pour instaurer une véritable responsabilité de rendre compte<sup>264</sup> et la confiance du public. L'État ne doit pas imposer, mais encourager les associations à rendre des comptes et à faire preuve de transparence, tout en leur facilitant la tâche. Cette question a également été traitée par les recommandations formulées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe au sujet des organisations non gouvernementales<sup>265</sup>.

## **LOI DE LA RÉPUBLIQUE DE CROATIE RELATIVE AUX ASSOCIATIONS (2001)**

### **Publicité des activités des associations**

#### **Article 9**

- (1) Les modalités de la mise en œuvre de la publicité des activités sont fixées par les statuts de l'association.
- (2) L'association informe ses membres de ses activités, conformément à son règlement.

225. Les exigences en matière de production de rapports, lorsqu'elles existent, ne devraient pas être trop contraignantes, mais adaptées à la taille de l'association et à l'étendue de ses activités et facilitée dans la mesure du possible par les outils des technologies de l'information (voir plus loin la section consacrée aux associations et aux nouvelles technologies). Les associations ne devraient pas être tenues de présenter plus de rapports et informations que les autres personnes morales, comme les entreprises, et un traitement égal entre les différents secteurs économiques et associatifs doit être assuré. Des exigences particulières en matière de production de rapports sont toutefois admissibles lorsqu'elles sont exigées en contrepartie de certains avantages, sous réserve que la décision de se conformer à de telles exigences ou d'y renoncer, et ainsi se priver des avantages particuliers qui leur sont associés le cas échéant, soit laissée à l'appréciation de l'association.
226. Par exemple, lorsque les associations bénéficient de financements publics pour atteindre leurs buts et objectifs, la législation peut établir des lignes directrices afin de garantir l'accès des contribuables aux informations relatives aux statuts, aux programmes et aux rapports financiers des associations. La publication de ces documents peut être jugée nécessaire pour garantir l'existence d'une société ouverte et prévenir la corruption. Toutefois, de telles obligations ne devraient pas représenter une charge excessive et coûteuse pour les associations et se doivent également d'être proportionnées au montant du financement perçu.

264. Voir Conseil de l'Europe, *Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe*, 2002, paragraphes 60 à 65.

265. Voir Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, Partie VII.

Les associations particulières, comme les partis politiques, peuvent être soumises à des dispositions différentes en matière de déclaration<sup>266</sup>.

227. La production de rapports devrait être facilitée par la création, par exemple, de portails en ligne qui en permettent la publication, sous réserve que cela ne représente pas une contrainte excessive pour l'association. Il importe de ne pas réglementer les obligations des associations en matière d'information par plus d'un texte de loi, pour éviter l'existence d'obligations divergentes voire potentiellement contradictoires, et ainsi entraîner différents régimes de responsabilité en cas de non-respect de ces obligations. Enfin, les associations ne devraient pas, dans la mesure du possible, être tenues de présenter les mêmes informations à plusieurs autorités publiques ; afin de faciliter l'exercice des obligations en matière d'information, ces dernières devraient veiller à mettre les informations reçues en commun avec les autres services de l'État si besoin est.

### **LOI RELATIVE AUX FONDATIONS DE LA RÉPUBLIQUE D'ESTONIE (1995)**

#### **Article 14**

[...]

(5) Les rapport annuel et documents qui l'accompagnent sont soumis au registre par voie électronique [...].

228. La réglementation et la pratique en matière de contrôle et de surveillance des associations devraient systématiquement partir du principe que l'ingérence de l'État doit être minime dans le fonctionnement d'une association. Comme nous l'avons déjà indiqué dans les présentes Lignes directrices, le droit au respect de la vie privée vaut pour l'association comme pour ses membres ; cela signifie que le contrôle et la surveillance doivent se fonder sur des dispositions légales claires et être proportionnés aux buts légitimes qu'ils poursuivent<sup>267</sup>. Le contrôle et la surveillance des associations ne devraient pas être trop poussés, ni plus astreignants que ceux qui s'appliquent aux entreprises privées. L'exercice de ce contrôle devrait systématiquement se fonder sur la présomption de légalité

---

266. Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), dont le paragraphe 192 précise qu'« [i]l est raisonnable pour un État d'énoncer dans sa législation les conditions minimales pour qu'un parti puisse bénéficier d'un financement public. Ces conditions peuvent notamment inclure :

- ▶ l'enregistrement du parti ;
- ▶ la preuve d'un niveau minimum de soutien ;
- ▶ la représentation équilibrée des sexes ;
- ▶ la production dans les règles de rapports financiers (y compris ceux relatifs aux élections précédentes) ; et
- ▶ le respect des normes concernées de comptabilité et de vérification des comptes ».

Voir également les paragraphes 201 à 206.

267. Commission de Venise, « *Avis sur la loi fédérale n° 121-FZ relative aux organisations non commerciales* (« loi sur les agents étrangers »), sur les lois fédérales n° 18-FZ et n° 147-FZ et sur la loi fédérale n° 190-FZ portant amendement au Code pénal (« loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie », CDL-AD(2014)025, 27 juin 2014, paragraphe 90, disponible sur : <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)025-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)025-f)>.

de l'association et de ses activités. En outre, il importe qu'un tel contrôle ne constitue pas une ingérence dans la gestion interne des associations et qu'il ne leur impose pas de coordonner leurs objectifs et activités avec la politique et l'administration gouvernementales.

229. Les organes chargés de la surveillance des associations doivent être définis par la loi. Il importe que la législation indique clairement le champ d'application, l'objectif poursuivi et les limites des mandats de ces organes. Certaines exigences en termes d'expertise (par exemple dans le domaine de la réglementation financière, qui peut exiger la présence de comptables) peuvent rendre nécessaire l'intervention de plusieurs organes afin d'assurer la surveillance des associations. Pour autant, le fait de limiter au minimum le nombre d'organes de surveillance compétents permettra de garantir la transparence de leur action, d'avoir un effet dissuasif sur la corruption et d'assurer le bon fonctionnement et la simplicité du cadre réglementaire. Les autorités publiques doivent veiller à ce que ces organes soient suffisamment accessibles aux associations en termes de communication et à ce que le personnel de ces organes soient formés et compétents pour traiter des questions relatives aux associations. Il peut être envisagé de prévoir que l'organisme administratif chargé de l'octroi de la personnalité morale à une association ne soit pas le même que celui qui assure leur contrôle et leur surveillance. Dans un souci de plus grande transparence et de renforcement de l'indépendance des instances de régulation, la législation devrait définir la procédure de nomination des organes chargés de la surveillance, ainsi que les motifs justifiant l'inspection des associations, la durée des inspections et les documents qui doivent être produits au cours de ce contrôle<sup>268</sup>.

### **LOI HONGROISE RELATIVE AU FONDS ASSOCIATIF NATIONAL (2003)**

Cette loi établit une procédure extrêmement détaillée applicable à la collecte des fonds alloués au soutien des associations, à leur répartition et au contrôle de leur utilisation. L'organe de contrôle se compose des représentants de l'État et des organisations non gouvernementales à l'échelon national et régional. Le texte prévoit également une série d'obligations en matière de transparence auquel est soumis le fonctionnement interne de l'organe qui administre le Fonds.

268. Les *Lignes directrices sur la protection des défenseurs des droits de l'homme* de l'OSCE/BIDDH précisent que « [t]oute obligation déclarative administrative et financière doit être raisonnable et prévue par la loi. L'inspection des bureaux des ONG et la vérification des rapports financiers doivent se fonder sur des dispositions légales claires et se dérouler dans un esprit d'équité et de transparence. Les vérifications doivent être spécifiquement réglées par la législation. Il importe que cette dernière définisse clairement et de manière exhaustive les motifs de l'éventuelle inspection et les documents qui doivent être présentés au cours de celle-ci. En outre, elle doit fixer de manière claire un délai raisonnable de préavis et la durée maximale des inspections ». Voir OSCE/ODIHR, *Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders* (en anglais) (Varsovie : BIDDH, 2014), paragraphe 67.

230. En règle générale, la législation devrait conférer aux organes de surveillance des pouvoirs d'investigation et de poursuites des violations potentielles. Sans ces pouvoirs d'investigation, ces organes ne seraient pas en mesure d'exécuter efficacement leur mandat. Toutefois, la réglementation applicable aux inspections doit être claire, sans être excessive ou vague, ni laisser aux pouvoirs publics une marge d'appréciation trop importante. Dans le cas contraire, les organes de surveillance pourraient être amenés à commettre des abus ou à agir de manière sélective, ainsi qu'à faire un usage impropre de la réglementation, pouvant éventuellement se traduire par des cas de harcèlement.
231. Il importe que la législation définisse précisément et de manière exhaustive les motifs pouvant justifier, le cas échéant, une inspection. Une inspection ne saurait avoir lieu sans soupçon de contravention grave à la législation et devrait uniquement avoir pour but de confirmer ou d'écarter ce soupçon<sup>269</sup>. La réglementation applicable aux inspections doit également définir clairement les pouvoirs des agents chargés des inspections, tout en garantissant le droit au respect de la vie privée des clients, membres et fondateur des associations, et prévoir une réparation en cas de violation. Lorsqu'une inspection s'avère justifiée, il importe que les associations concernées en soient informées suffisamment à l'avance et que la durée maximale de l'inspection leur soit communiquée. Par ailleurs, lorsque les associations sont tenues de présenter des documents avant ou pendant l'inspection, le nombre de documents requis devrait être fixé et raisonnable et les associations devraient disposer d'un délai suffisant pour les préparer<sup>270</sup>. La législation doit également prévoir des garanties pour assurer le respect du droit à la vie privée des clients, des membres et des fondateurs des associations, et prévoir une réparation en cas de violation.

**ASSOCIATION NATIONALE POUR LA PROMOTION DES DROITS DES PERSONNES DE COULEUR (NAACP) C. PATTERSON, 357 U.S. 449 (1958)**

Une association qui avait contesté en justice les restrictions imposées à l'exercice de ses activités s'est vue ordonner par la cour, à la demande de l'État, de produire un grand nombre de ses dossiers, dont les listes de ses adhérents. En s'abstenant de le faire, l'association s'est vue condamner à une amende de 100 000 USD pour outrage. La Cour suprême d'Alabama, saisie d'une demande de contrôle de la légalité de cette dernière décision de justice, a conclu que « l'immunité protégeant l'association contre la vérification, par l'État, de ses listes d'adhérents est, en l'espèce, à ce point liée au droit des membres [de cette association] à poursuivre leurs intérêts privés légaux en toute confidentialité et à s'associer librement avec autrui pour ce faire, qu'elle bénéficie de la protection du Quatorzième Amendement. L'État n'a pas été en mesure d'apporter

269. Voir Commission de Venise, *Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Association (révisée en juillet 2014)* (en anglais), CDL-PI(2014)004, page 24 (paragraphe 8.5.4.) disponible sur : <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2014\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2014)004-e)>.

270. OSCE/BIDDH, *Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders* (en anglais) (Varsovie : BIDDH, 2014), paragraphe 67, <<http://www.osce.org/odihr/119633?download=true>>.

une quelconque justification à l'effet dissuasif que la communication des listes d'adhérents [de l'association] est susceptible d'avoir sur la libre jouissance du droit d'association. [...] En l'espèce, l'obligation [pour l'association] de communiquer la liste de ses adhérents est susceptible de constituer en pratique une entrave à la liberté d'association de ses membres ».

232. Enfin, il peut arriver des audits (qui doivent s'entendre comme la vérification des rapports financiers et comptables de l'association, accompagnés de leurs justificatifs, effectuée par un professionnel indépendant) soient exigées de la part des donateurs. Il peut s'avérer nécessaire, au moins lorsqu'une association bénéficie de fonds publics, de lui fournir les fonds nécessaires pour procéder à ces audits, que ces sommes proviennent de sources publiques ou privées. Si une association rencontre des difficultés pour effectuer un audit, l'État devrait l'aider en lui fournissant les fonds nécessaires.
233. Lorsque des organes de surveillance ont également le pouvoir de mener de tels audits, il importe qu'ils n'appliquent pas des procédures plus lourdes en matière de vérification des activités associatives, telle que prévue par la législation, que celles qu'ils appliquent à l'audit d'autres entités, comme les entreprises. Un audit ne devrait pas équivaloir à une procédure d'inspection ni à un rapprochement des comptes. La procédure d'audit ne saurait en aucun cas conduire au harcèlement d'une association.
234. En cas de non-respect des exigences en matière de production de rapports, les législations, politique adoptée et pratique de l'État doivent accorder aux associations un délai raisonnable pour leur permettre de rectifier une omission ou une erreur. Les sanctions doivent uniquement être infligées en cas d'infraction grave commise par une association et revêtir systématiquement un caractère proportionné à l'infraction. L'interdiction et la dissolution d'une association doit toujours intervenir en dernier ressort.

## G. Responsabilité et sanctions

235. La législation peut prévoir des sanctions administratives, civiles et pénales<sup>271</sup> applicables aux associations comme à toute autre entité en cas de violation de la réglementation en vigueur. Elles peuvent prendre la forme d'amendes, de suppression de subventions publiques ou, dans des cas extrêmes, d'une suspension de leurs activités, de leur radiation des registres ou de leur dissolution.

271. En matière de sanctions pénales, voir CrEDH, *Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova* (requête n° 28793/02, arrêt du 14 février 2006), dans laquelle la Cour déclare au paragraphe 65 que « la position dominante [du Gouvernement] lui commande de témoigner de retenue dans l'usage de la voie pénale, surtout s'il a d'autres moyens de répondre aux attaques et critiques injustifiées de ses adversaires ou des médias (voir *Castells c. Spain*, 23 avril 1992, § 46, Série A n° 236) ».

## LOI LETTONE RELATIVE AUX ORGANISATIONS ET ASSOCIATIONS PUBLIQUES (1993)

### Article 7.2

Les membres des organisations publiques ne sont pas responsables des obligations civiles légales contractées par l'organisation publique concernée.

236. Lorsqu'une association est dépourvue de la personnalité morale, la législation peut prévoir l'engagement de la responsabilité individuelle des membres<sup>272</sup> de l'association<sup>273</sup>. Néanmoins, les actes individuels commis par un membre d'une association ne devraient pas avoir de répercussions sur l'ensemble de l'association et le membre concerné devrait être tenu personnellement responsable de tels actes<sup>274</sup>.
237. Les sanctions prévues doivent systématiquement respecter le principe de proportionnalité, c'est-à-dire correspondre au moyen le moins intrusif pour atteindre l'objectif souhaité. Les sanctions doivent être à tout moment applicables et effectives pour garantir le respect des objectifs spécifiques pour lesquelles elles ont été adoptées. Lorsque les autorités décident de l'opportunité d'appliquer une sanction, elles doivent veiller à appliquer la mesure la moins perturbatrice et attentatoire au droit à la liberté d'association. Ainsi, si une association ne respecte pas l'obligation légale de remise de ses états financiers, la première réaction des autorités devrait être de lui demander de rectifier cette omission ; l'application d'une amende ou d'une autre peine légère devrait uniquement intervenir par la suite, le cas échéant. Dans l'affaire *Korneenko c. Bélarus*, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a examiné l'interdiction d'une association non enregistrée, qui avait été dissoute en raison de l'usage impropre qu'elle avait fait du matériel acquis grâce à des fonds étrangers et utilisé pour produire du matériel de propagande, ainsi qu'en raison des irrégularités des documents officiels de l'association. Le Comité a conclu que la dissolution d'une association ordonnée en raison des irrégularités présentées par ces documents constituait une mesure disproportionnée<sup>275</sup>. Plus généralement, toute sanction infligée pour

272. Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Pratiques optimales pour promouvoir et protéger le droit de réunion pacifique et la liberté d'association)*, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 mai 2012, dont le paragraphe 56 énonce que « les membres d'associations non enregistrées devraient effectivement être libres de mener toutes activités, et notamment avoir le droit d'organiser des réunions pacifiques et d'y participer, sans s'exposer à des sanctions pénales ».

273. CrEDH, *Fraktion Sozialistischer Gewerkschafter im ÖGB Vorarlberg and 128 of its individual members (Köpruner, Falschlunger et autres) c. Autriche* (requête n°12387/86, arrêt du 13 avril 1989).

274. Voir OSCE/BIDDH, *Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders* (en anglais) (Varsovie : BIDDH, 2014), dont le paragraphe 209 précise que « si la législation et la réglementation peuvent imposer l'engagement de la responsabilité de chaque membre d'une ONG ou d'une autre association dépourvue de personnalité morale, ces dispositions ne doivent pas être appliquées de manière abusive pour exercer des pressions sur un défenseur des droits de l'homme en raison de ses activités ».

275. Voir Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Korneenko et autres c. Bélarus* (Communication n° 1274/2004, 31 octobre 2006), paragraphes 7.6 et 7.7 ; voir également A. Conte, et R. Burchill, « *Defining Civil and Political Rights: The Jurisprudence of the United Nations Human Rights Committee* », deuxième édition, Ashgate 2009, pages 93 et 94.

la soumission tardive ou incorrecte de rapports ou pour une autre infraction légère ne devrait en aucun cas être plus lourde que les peines prévues pour des infractions similaires commises par d'autres entités, comme les entreprises.

238. Lorsque les circonstances le permettent, les sanctions doivent être précédées d'un avertissement accompagné de l'indication du moyen de régulariser la situation. Dans une telle situation, les associations devraient disposer d'un délai suffisant pour leur permettre de remédier à la violation ou à l'omission<sup>276</sup>. La loi devrait également définir clairement l'instance compétente pour l'engagement de poursuites à l'encontre d'une association.
239. Les sanctions qui s'apparentent à une suspension effective d'activité ou à une interdiction ou dissolution de l'association doivent revêtir un caractère exceptionnel<sup>277</sup>. Elles devraient uniquement être appliquées lorsque l'infraction représente une menace grave pour la sécurité de l'État ou de certains groupes ou pour les principes fondamentaux de la démocratie. En tout état de cause, des sanctions aussi draconiennes devraient être infligées ou contrôlées en dernier lieu par une autorité judiciaire.
240. Il convient de ne pas sanctionner à plusieurs reprises une association pour la même violation ou pour les mêmes actes. L'appel interjeté contre la sanction infligée devrait avoir pour effet de suspendre l'exécution des sanctions jusqu'à ce que la procédure d'appel soit terminée. On évitera ainsi les situations dans lesquelles la durée excessive de la procédure d'appel entraîne la quasi disparition de l'association du fait du gel de ses comptes ou des lourdes peines infligées, même lorsqu'elle obtient finalement gain de cause en appel. En cas d'infraction grave ou en rapport avec la sécurité nationale, il est cependant raisonnable de ne pas suspendre l'application des sanctions pendant la durée de la procédure d'appel.
241. La charge de la preuve des violations qui ont conduit à l'application de sanctions devrait systématiquement incomber aux autorités. Cela suppose qu'elles présentent des éléments de preuve suffisants à l'appui des poursuites fondées sur la violation alléguée en vue de l'imposition de sanctions. La procédure qui conduit à l'application de sanctions devrait être transparente et claire, sans pour autant qu'elle soit systématiquement assortie d'une importante publicité. Cette exigence vise à garantir un juste équilibre entre le droit du public à l'information et l'éventuel préjudice causé à la réputation de l'association avant que sa responsabilité ou sa culpabilité ne soit démontrée. En outre, les décisions prises par les organes de surveillance devraient être susceptibles d'appel devant une juridiction ou un tribunal indépendant et impartial. Les agents publics qui procèdent à cette surveillance devraient être tenus administrativement et pénalement responsables s'ils n'ont pas protégé ou ont porté atteinte aux droits des associations.

---

276. CrEDH, *Özbek et autres c. Turquie* (requête n° 35570/02, 6 octobre 2009), paragraphe 37.

277. CrEDH, *Vona c. Hongrie* (requête n° 35943/10, arrêt du 9 juillet 2013).

## H. Extinction, interdiction, dissolution et accès à la justice

242. L'existence d'une association peut prendre fin sur décision de ses membres ou par décision de justice. Son extinction peut donc être volontaire ou involontaire.
243. L'extinction volontaire d'une association peut survenir lorsque l'association a atteint les buts et les objectifs qu'elle s'était fixés ou, par exemple, lorsqu'elle décide de fusionner avec une autre association ou désire ne plus exercer d'activité. Le caractère volontaire de cette cessation d'activité suppose que cette décision soit prise par les membres de l'association, qui peuvent être tenus de respecter les dispositions prévues dans l'acte constitutif ou les statuts de l'association, le cas échéant.
244. L'extinction involontaire d'une association, qui peut prendre la forme d'une dissolution ou interdiction, peut uniquement survenir à la suite d'une décision rendue par une juridiction indépendante et impartiale.
245. S'agissant de la situation particulière des organisations non gouvernementales, la Recommandation du Conseil de l'Europe sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe précise que les associations peuvent uniquement être dissoutes en cas de faillite, d'inactivité prolongée ou de faute grave<sup>278</sup>.
246. Les situations de faillite ou d'inactivité prolongée d'une association n'ont pas fait l'objet de décisions dans le cadre de la jurisprudence internationale relative à la cessation d'activité involontaire. Toutefois, pour ce qui est de la faillite, il ne serait pas souhaitable d'appliquer aux associations des dispositions différentes de celles qui sont appliquées aux autres entités. Par ailleurs, il est difficile d'établir l'existence d'une inactivité prolongée sans que, par exemple, plusieurs années se soient écoulées depuis les dernières réunions de l'association et que cette dernière ait omis à plusieurs reprises de soumettre les rapports annuels qui peuvent être exigés, le cas échéant. Il serait en outre souhaitable que les autorités compétentes vérifient et s'assurent qu'une apparente inactivité prolongée n'est pas en réalité due à un défaut de communication entre l'association concernée et l'État.
247. Dans sa jurisprudence sur la cessation d'activité involontaire, la CrEDH a essentiellement traité de partis politiques dissous ou interdits en raison du caractère jugé inacceptable de leurs objectifs et activités.
248. La CrEDH laisse une certaine marge d'appréciation aux États membres pour juger de la nécessité d'interdire ou de dissoudre un parti politique. Toutefois, dans les nombreux arrêts qu'elle a rendus sur cette question, elle a adopté une approche stricte pour apprécier les implications de telles décisions étatiques pour un système démocratique de gouvernance. Le raisonnement traditionnellement suivi par la CrEDH en pareil cas est que « les exceptions visées à l'article 11 appellent, à l'égard de partis politiques, une interprétation

---

278. Voir Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, paragraphe 44.

stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à leur liberté d'association. Pour juger en pareil cas de l'existence d'une nécessité au sens de l'article 11 § 2, les États contractants ne disposent que d'une marge d'appréciation réduite [...]»<sup>279</sup>. Cette approche devrait se traduire par l'obligation faite aux États d'adopter une approche strict lorsqu'ils font usage de ces sanctions en justifiant de la nécessité de leur application<sup>280</sup> et de n'y recourir qu'en dernier recours.

249. En outre, comme l'ont déjà recommandé l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise<sup>281</sup>, la possibilité de dissoudre un parti politique (ou d'interdire sa formation) devrait être prévue de façon extrêmement limitative et appliquée uniquement dans des situations extrêmes. Il importe que les partis politiques ne puissent en aucun cas être dissous pour des infractions mineures, telles que des manquements mineurs en matière administrative ou dans l'exercice de leurs activités. Des sanctions moins lourdes devraient s'appliquer dans ces situations.
250. Ainsi, l'extinction involontaire des partis politiques a uniquement été confirmée dans les cas où il avait été démontré que les activités ou les objectifs d'un parti politique représentaient une menace tangible et immédiate pour la démocratie<sup>282</sup>.
251. La CrEDH établit une distinction entre parti politique et association classique (« organisation sociale ») lorsqu'il s'agit d'apprécier une cessation d'activité involontaire ordonnée en raison de la menace représentée pour la démocratie par des objectifs et des activités de l'entité concernée. Elle considère que l'application de cette mesure à une association « doit être justifiée par des motifs pertinents et suffisants, tout comme pour la dissolution d'un parti politique bien que, dans le cas d'une association, dont les possibilités d'exercer une influence au plan national sont plus réduites, il est légitime que la justification de restrictions préventives soit moins forte que lorsqu'il s'agit d'un parti politique »<sup>283</sup>. La Cour a estimé que ces motifs existaient lorsqu'une association se livre à une intimidation à grande échelle et de manière coordonnée, en préconisant l'application d'une politique à caractère raciste, au vu des conséquences négatives qu'une telle intimidation peut avoir sur les engagements politiques de la population<sup>284</sup>.
252. En règle générale, toute peine ou sanction qui équivaut à une dissolution ou une interdiction effective d'une association doit être proportionnée à l'acte

---

279. CrEDH, *Parti communiste unifié de Turquie c. Turquie* [GC] (requête n° 19392/92, arrêt du 30 janvier 1998), paragraphe 46.

280. CrEDH, *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan* (requête n° 37083/03, arrêt du 8 octobre 2009).

281. OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (Varsovie : BIDDH, 2011), paragraphes 89 à 96.

282. CrEDH, *Refah Partisi (le Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC] (requêtes n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, arrêt du 13 février 2003) paragraphes 126 à 135 ; et *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne* (requêtes n°s 25803/04 et 25817/04, arrêt du 30 juin 2009).

283. Voir CrEDH, *Vona c. Hongrie* (requête n° 35943/10, arrêt du 9 juillet 2013), paragraphe 58.

284. *Ibidem*.

répréhensible de l'association et ne saurait servir à discréditer ou à entraver sa création et ses activités.

253. Il importe de ne pas interdire ni dissoudre une association en raison de manquements mineurs, notamment lorsque le nom choisi par l'association n'est pas conforme à la législation, ou en raison d'autres violations qui peuvent être aisément corrigées. Qui plus est, l'association doit se voir adresser un avertissement en bonne et due forme au sujet de la violation alléguée et avoir toute la possibilité de corriger un manquement ou une infraction mineure, en particulier si ils sont de nature administrative.
254. En outre, l'acte répréhensible commis par les fondateurs ou les membres d'une association, lorsqu'ils n'agissent pas pour le compte de l'association, devrait uniquement entraîner l'engagement de leur responsabilité individuelle et non l'interdiction ou la dissolution de l'association dans son ensemble.
255. Bien qu'elle représente une sanction moins lourde que la cessation d'activité, la suspension des activités d'une association peut uniquement se justifier par le fait que l'association concernée présente une menace pour la démocratie<sup>285</sup> et doit systématiquement se fonder sur une décision de justice ou être précédée par un contrôle juridictionnel. La suspension devrait être exclusivement provisoire et ne pas avoir d'effet à long terme. La suspension d'activité prolongée se traduirait en effet par le gel des activités d'une association et cette sanction équivaldrait à une dissolution.
256. Il est également essentiel que toute décision de suspension, d'interdiction ou de dissolution d'une association lui soit communiquée en temps utile et soit soumise au contrôle d'un tribunal indépendant et impartial<sup>286</sup>.
257. En cas de cessation d'activité involontaire, la législation doit préciser le sort des actifs et des biens de l'association. Lorsque cette cessation d'activité involontaire est due à la non-conformité des objectifs ou des activités de l'association avec les normes internationales ou avec une législation conforme à ces normes, les dispositions légales peuvent prévoir que les fonds ou les actifs concernés soient attribués à l'État. Dans les autres cas, le fait de prévoir leur transfert automatique pourrait être jugé disproportionné<sup>287</sup>.
258. En cas de cessation d'activité volontaire, cette décision devrait être prise par l'association elle-même, par exemple conformément à son acte constitutif ou à la

---

285. CrEDH, *Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova* (requête n° 28793/02, arrêt du 14 février 2006).

286. Voir Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Financement des associations et organisation de réunions pacifiques)*, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 avril 2013, dont le paragraphe 81 précise que « (c) [les États s'engagent] à veiller à ce que l'imposition d'une restriction fasse l'objet d'une explication écrite détaillée fournie en temps opportun et que ladite restriction puisse être soumise à un contrôle judiciaire indépendant, impartial et rapide ».

287. Voir, par exemple, Conférence des OING du Conseil de l'Europe, *Rapport du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG : « Peut-on engager la responsabilité et sanctionner les ONG ? »* (janvier 2011), paragraphe 53, <[http://www.coe.int/t/ngo/Source/Expert\\_Council\\_NGO\\_Law\\_report\\_2010\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/ngo/Source/Expert_Council_NGO_Law_report_2010_fr.pdf)>.

décision de ses membres<sup>288</sup>. La seule interdiction faite à l'association de déterminer librement le sort de ses actifs concerne la distribution des bénéfices éventuellement réalisés entre ses fondateurs et membres. Lorsque les actifs proviennent d'exonérations fiscales ou d'autres subventions publiques, il peut être légitime qu'ils soient transférés à des associations dont les objectifs sont similaires<sup>289</sup>.

**LOI DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE RELATIVE AU CONTRAT D'ASSOCIATION  
(1901, TELLE QUE MODIFIÉE EN DERNIER LIEU EN 2005)**

**Article 9**

En cas de dissolution volontaire, statutaire ou prononcée par justice, les biens de l'association seront dévolus conformément aux statuts ou, à défaut de disposition statutaire, suivant les règles déterminées en assemblée générale.

**DÉCRET RELATIF À L'EXÉCUTION DE LA LOI DU 1<sup>ER</sup> JUILLET 1901 RELATIVE  
AU CONTRAT D'ASSOCIATION (1901, TELLE QUE MODIFIÉ EN DERNIER LIEU  
EN 2012)**

**Article 14**

Si les statuts n'ont pas prévu les conditions de liquidation et de dévolution des biens d'une association en cas de dissolution, par quelque mode que ce soit, ou si l'assemblée générale qui prononce la dissolution volontaire n'a pas pris de décision à cet égard, le tribunal, à la requête du ministère public, nomme un curateur. Ce curateur provoque, dans le délai déterminé par le tribunal, la réunion d'une assemblée générale dont le mandat est uniquement de statuer sur la dévolution des biens ; il exerce les pouvoirs conférés par l'article 813 du code civil aux curateurs des successions vacantes.

**Article 15**

Lorsque l'assemblée générale est appelée à se prononcer sur la dévolution des biens, quel que soit le mode de dévolution, elle ne peut, conformément aux dispositions de l'article 1er de la loi du 1er juillet 1901, attribuer aux associés, en dehors de la reprise des apports, une part quelconque des biens de l'association.

288. En ce qui concerne les ONG, voir Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, 10 octobre 2007, dont le paragraphe 56 énonce que « [l]es ONG dotées de la personnalité juridique peuvent désigner un successeur qui recevra leurs biens en cas de dissolution, mais seulement après que leur passif aura été soldé et que tous droits éventuels des donateurs à un remboursement auront été satisfaits. Cependant, si aucun successeur n'a été désigné ou si l'ONG concernée a récemment bénéficié de fonds publics ou d'autres formes d'aide, il peut être exigé que les biens soient transférés à une autre ONG ou personne morale poursuivant des objectifs très similaires ou affectés par l'État à la réalisation de tels objectifs. En outre, l'État peut devenir le successeur lorsque les objectifs ou les moyens utilisés par l'ONG pour réaliser ces objectifs ont été qualifiés d'inacceptables ».

289. Voir, par exemple, Conférence des OING du Conseil de l'Europe, *Rapport du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG : « Peut-on engager la responsabilité et sanctionner les ONG ? »* (janvier 2011), paragraphe 53, <[http://www.coe.int/t/ngo/Source/Expert\\_Council\\_NGO\\_Law\\_report\\_2010\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/ngo/Source/Expert_Council_NGO_Law_report_2010_fr.pdf)>.

## **LOI FINLANDAISE RELATIVE AUX ASSOCIATIONS (1989)**

### **Article 40**

Lorsqu'une association décide de procéder à sa dissolution, le comité exécutif doit s'occuper des mesures de liquidation qu'entraîne cette dissolution, sauf si l'association a désigné un ou plusieurs liquidateurs pour remplacer le comité exécutif. Aucune mesure de liquidation n'est toutefois nécessaire si l'association a approuvé, au moment même où elle décidait de sa dissolution, les comptes de clôture établis par le comité exécutif et qui démontrent l'absence de passif de l'association.

## **LOI n° 8788 RELATIVE AUX ORGANISATIONS À BUT NON LUCRATIF DE LA RÉPUBLIQUE D'ALBANIE (2001)**

### **Article 44**

Dissolution judiciaire

Une juridiction peut ordonner la dissolution d'une organisation à but non lucratif à la demande de ses membres, de ses organes dirigeants ou de l'organisme public compétent lorsque :

- a) les activités de l'organisation à but non lucratif sont contraires à la Constitution ;
- b) l'organisation à but non lucratif exerce des activités illégales ;
- c) la création de l'organisation à but non lucratif n'a pas respecté les exigences prévues par la législation ;
- ç) l'organisation à but non lucratif est en faillite, conformément à la législation relative à la faillite.

À moins que les activités de l'organisation ne représentent une menace grave pour la population, la juridiction notifie par écrit à l'organisation l'infraction à la législation et lui accorde un délai de 30 jours pour rectifier ses activités.

### **Article 45**

Mode d'examen de la demande de dissolution

La demande de dissolution d'une organisation à but non lucratif est examinée en présence des représentants de l'organisation, de l'organisme de surveillance et, le cas échéant, des membres auteurs de la demande.

Lorsque, à la demande des parties intéressées visées au premier alinéa de l'article 44, la juridiction estime que les conditions de la dissolution sont réunies, elle recommande au préalable à l'organisation à but non lucratif de prendre des mesures afin d'assurer la conformité de son programme ou de ses activités à la Constitution et à la présente loi dans un délai fixé, ce qui suspend l'examen de l'affaire.

Lorsque des suites satisfaisantes sont données aux recommandations de la juridiction, celle-ci décide de clore la procédure de dissolution. Dans le cas contraire, elle examine l'affaire après extinction du délai fixé.

## **Article 46**

### Liquidation

Lorsque la dissolution est décidée par l'organisation à but non lucratif elle-même, la liquidation est effectuée par un ou plusieurs liquidateurs, désignés conformément aux actes constitutifs de l'organisation, et ce avant que la juridiction ne puisse ordonner la radiation de l'enregistrement de l'organisation.

Lorsque la dissolution est décidée par la juridiction, celle-ci désigne un liquidateur en lui attribuant les compétences nécessaires à la conduite de la procédure de liquidation.

Dans tous les cas, les liquidateurs ont autorité et sont responsables des actifs et biens et de la représentation de l'organisation à but non lucratif[mots manquants] à compter de leur désignation et jusqu'à la clôture de la liquidation.

## **Article 47**

### Activités des liquidateurs

Les liquidateurs évaluent la situation financière et les biens de l'organisation à but non lucratif au moment où la décision de sa dissolution a été prise et ils recensent l'ensemble des créanciers et débiteurs éventuels.

Après le versement des sommes dues à l'État et aux autres créanciers et l'encaissement des sommes dues par les tiers, les liquidateurs évaluent les biens restants et veillent à ce que ces derniers soient remis aux destinataires précisés par les statuts de l'organisation, son organe compétent, la juridiction ou la législation.

La répartition ou la disposition de ces biens au profit des membres de l'organisation, des signataires des statuts ou de l'acte constitutif de l'organisation ou des membres de leur famille ne sont en aucun cas autorisées.

Lorsque l'organisation à but non lucratif a bénéficié d'exonérations fiscales ou d'allègements fiscaux, de dons effectués par des particuliers ou de subventions versées par l'État, les biens qui subsistent après le versement des sommes dues sont intégralement distribués aux autres organisations à but non lucratif qui poursuivent les mêmes buts ou des buts similaires à l'organisation liquidée. En cas de dissolution volontaire d'une organisation à but non lucratif, les organisations bénéficiaires des biens restants sont précisées par ses statuts ou par sa plus haute instance décisionnelle. En l'absence d'une telle précision, les organisations bénéficiaires sont définies par la juridiction.

## **I. Associations et nouvelles technologies**

259. En règle générale, lorsque la situation s'y prête, les associations devraient jouir des mêmes droits et libertés que les particuliers. Cette situation devrait au minimum d'appliquer aux associations dotées de la personnalité morale. Cela vaut notamment pour le droit à la liberté d'expression, qui est essentiel à l'exercice du droit d'association. La législation devrait tenir compte du fait que

le droit des associations à la liberté d'expression comprend le droit de choisir, sans ingérence de l'État, la forme sous laquelle leurs idées sont véhiculées, y compris par l'utilisation des nouvelles technologies et des médias<sup>290</sup>.

**Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, « La promotion, la protection et l'exercice des droits de l'homme sur l'Internet » (29 juin 2012)**

1. Affirme que les droits dont les personnes jouissent hors ligne doivent également être protégés en ligne, en particulier le droit de toute personne à la liberté d'expression qui est applicable sans considérations de frontières et par le moyen de son choix, conformément aux articles 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;

[...]

5. Engage tous les États à traiter les questions de sécurité sur l'Internet dans le respect de leurs obligations internationales dans le domaine des droits de l'homme, pour garantir la protection de la liberté d'expression, de la liberté d'association, du droit à la vie privée et d'autres droits en ligne, y compris au moyens d'institutions nationales démocratiques et transparentes, fondées sur la légalité, de façon à garantir la liberté et la sécurité sur l'Internet, afin que celui-ci puisse rester une force dynamique génératrice de développement économique, social et culturel ;

260. Ces dix dernières années, les nouvelles technologies, notamment l'Internet, ont considérablement facilité l'exercice de la liberté d'association, ainsi que celui d'autres droits fondamentaux. Les nouvelles technologies ont par exemple amélioré la capacité des personnes et des groupes de personnes de créer tout type d'association, y compris les organisations non gouvernementales et les partis politiques, et d'y adhérer et y participer. Parmi les bonnes pratiques en la matière figurent l'accès accru à l'Internet, qui permet aux personnes qui partagent des intérêts communs de se rassembler et de poursuivre leurs objectifs communs en ligne. Bon nombre des activités habituellement menées par les partis politiques, les organisations non gouvernementales et les autres associations peuvent être exercées en ligne. Ces activités peuvent englober l'enregistrement, la collecte de signatures, la collecte de fonds et la possibilité de faire des dons. Le fait de permettre aux associations de mener ces activités en ligne peut être considéré comme une bonne pratique ; pourtant, la législation de certains États continue à exiger la tenue de réunions auxquelles les membres de l'association sont physiquement présents, par exemple. Le recours aux nouvelles technologies permet également de renforcer la transparence et l'accessibilité des associations.

290. Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique*, 2<sup>ème</sup> édition (Varsovie : BIDDH, 2010), dont le paragraphe 163 précise qu'en ce qui concerne les réunions, le droit à la liberté d'expression inclut le choix des modalités de transmission des idées, sans ingérence déraisonnable des autorités.

261. La législation devrait veiller à ce qu'une association puisse exister en ligne ou, au minimum, à ce qu'elle puisse exercer la plupart de ses activités en ligne. D'autre part, les États doivent être attentifs au fait que certaines personnes peuvent se trouver associées en ligne sans y avoir consenti expressément et contre leur propre gré. Ces associations ou adhésions involontaires ne devraient pas avoir de conséquences juridiques pour les intéressés.
262. La réglementation doit être suffisamment souple pour permettre de procéder à un enregistrement ou de s'acquitter d'obligations déclaratives en ligne et l'administration publique devrait disposer de l'infrastructure nécessaire pour faciliter ces démarches et simplifier ainsi la création, l'exercice des activités et le fonctionnement des associations.
263. Les autorités publiques doivent également garder à l'esprit que toute restriction imposée à l'exercice en ligne de la liberté d'expression ou de la liberté d'association, par exemple en limitant l'espace Internet à disposition des associations pour leur création et leur fonctionnement, peut équivaloir à une ingérence disproportionnée dans l'exercice de ces droits. Toute restriction imposée aux activités en ligne des associations doit respecter les principes de proportionnalité, de légalité et de nécessité dans une société démocratique applicables à n'importe quelle autre limitation<sup>291</sup>.
264. Compte tenu des nouveaux moyens de communications électroniques et des nouvelles possibilités d'association qu'ils offrent, les États devraient se montrer prudents afin de ne pas entraver l'exercice de l'un de ces droits au moyen d'une limitation de l'accès à l'Internet, ou dans le fait de recourir aux nouvelles technologies et aux nouveaux médias pour critiquer, cibler ou sanctionner les personnes qui exercent leurs droits<sup>292</sup>. Leur obligation positive consiste également à veiller à ce que les tiers s'abstiennent de toute ingérence dans l'exercice du droit des particuliers à s'associer ou des droits des associations elles-mêmes.
265. Les nouvelles technologies comprennent également les technologies de surveillance, ce qui soulève un certain nombre de questions et de préoccupations au sujet de l'exercice de la liberté d'association mais également à propos des autres droits dont jouissent les associations en leur qualité d'entités et leurs membres, notamment le droit au respect de la vie privée. Dans une plus ou moins large mesure, la surveillance à laquelle se livrent les États vise avant tout à lutter contre la criminalité et à protéger la sécurité nationale. Malgré le caractère acceptable de ces buts, les mesures de surveillance peuvent s'apparenter

---

291. Voir le rapport de Ian Brown, « *Liberté d'expression, de réunion et d'association en ligne et liberté des médias en Europe* », MCM(2013)007, page 17, <[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/belgrade2013/MCM%282013%29007F\\_Rapport\\_IanBrown.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/belgrade2013/MCM%282013%29007F_Rapport_IanBrown.pdf)>, qui précise que « [b]loquer l'accès aux sites Internet d'associations ou à des outils de communication (courrier électronique, réseaux sociaux...) peut fortement entraver la liberté de réunion et d'association ». Voir également le rapport de 2011 du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, A/HRC/17/27, 16 mai 2011, paragraphes 29 à 32, portant sur le blocage ou le filtrage arbitraire des contenus [en ligne].

292. Pour des exemples en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, voir Rutzen, Douglas et Zenn, Jacob, « *Association and Assembly in the Digital Age* », *International Journal of Not-for-Profit Law* / vol. 13, n° 4, décembre 2011/53.

à une limitation excessive du droit d'association et du droit au respect de la vie privée des associations et de leurs membres ; l'étendue de leur ingérence doit donc être proportionnée au but poursuivi. Il importe en particulier que les mesures de surveillance soient conformes aux exigences et aux garanties minimales que la jurisprudence de la CrEDH a énoncées<sup>293</sup>.

266. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a par ailleurs estimé que toute restriction imposée au fonctionnement des systèmes de diffusion d'informations, y compris à celui des fournisseurs de services Internet, n'avait aucune légitimité, sauf si elle satisfaisait aux critères retenus par le droit international pour les restrictions appliquées à la liberté d'expression<sup>294</sup>. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression a également noté à quel point il importait que les États fassent preuve de transparence au sujet de l'utilisation et de l'étendue des techniques et des pouvoirs de surveillance des communications, notamment en ce qui concerne les fournisseurs de services Internet<sup>295</sup>.
267. En l'absence d'une décision de justice fondée sur des éléments de preuve objectifs, il devrait être illégal de contraindre les fournisseurs de services Internet à communiquer aux autorités l'ensemble des informations échangées en ligne ou au moyen d'autres technologies électroniques par les particuliers membres d'une association ou les associations elles-mêmes. La législation ne doit pas davantage imposer aux fournisseurs de services Internet de conserver les données relatives à ces communications. Compte tenu de l'incidence que ces mesures peuvent avoir sur le droit au respect de la vie privée et familiale et sur le droit à la protection des données à caractère personnel, elles doivent être prévues par la loi et nécessaires dans une société démocratique. La législation devrait notamment prévoir une limitation de la portée matérielle et personnelle de ces mesures, ainsi que des garanties substantielles et procédurales, de manière à ce que les autorités publiques accèdent à ces données et les utilisent uniquement en cas de besoin, par exemple à l'occasion d'une enquête criminelle.
268. Comme l'indiquait dans son rapport de 2009 le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, « [l']exercice d'une surveillance menace aussi les droits relatifs à la liberté d'association et à la liberté de réunion. Pour jouir de ces libertés, les personnes doivent souvent se réunir

---

293. CrEDH, *Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme et Ekimdzhev c. Bulgarie* (requête n° 62540/00, arrêt du 28 juin 2007), paragraphes 76, 85 et 87 à 88. Voir également CrEDH, *Uzun c. Allemagne* (requête n° 35623/05, arrêt du 2 septembre 2010), paragraphe 63. Pour de plus amples informations sur les exigences et garanties minimales, voir OSCE/BIDDH, « *Opinion on the Draft Law of Ukraine on Combating Cybercrime* » (en anglais), 22 août 2014, paragraphes 44 à 47, <[http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5594/file/255\\_CRIM\\_UKR\\_22Aug2014\\_en.pdf](http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5594/file/255_CRIM_UKR_22Aug2014_en.pdf)>.

294. Voir Comité des droits de l'homme, *Observation générale n° 34 : Liberté d'opinion et liberté d'expression*, 12 septembre 2011, paragraphe 43, <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>>.

295. Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, *Rapport au Conseil des droits de l'homme, A/HRC/23/40*, 17 avril 2013, paragraphes 91 et 92, <[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.40\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.40_EN.pdf)>.

et communiquer en privé afin de s'organiser face aux pouvoirs publics ou à d'autres acteurs puissants. L'extension des pouvoirs de surveillance a eu parfois des effets insidieux, lorsque des services de police ou de renseignements ont qualifié de terroristes certains groupes afin de pouvoir exercer des pouvoirs de surveillance qui ne leur étaient accordés qu'au titre de la lutte contre le terrorisme »<sup>296</sup>. Ces pouvoirs servent dans ce cas à entraver les activités d'une organisation, par exemple au moyen du gel de ses comptes bancaires, puisqu'ils mettent un terme, dans les faits, à l'existence de cette organisation.

269. Quant aux mesures de prévention des activités terroristes sur internet (par exemple la réglementation, le filtrage ou le verrouillage de contenus en ligne jugés illicites au regard du droit international), toute restriction imposée devrait être conforme aux normes internationales en matière de droits de l'homme et exercée dans le respect de l'État de droit, de manière à ne pas porter atteinte illégalement à la liberté d'expression et à la libre circulation de l'information.
270. Le blocage des sites web d'associations, de certaines sources d'information ou de certains outils de communication peuvent avoir des répercussions négatives considérables pour les associations<sup>297</sup>. Les mesures de sécurité devraient être de nature temporaire, définies de façon restrictive pour satisfaire à la poursuite d'un objectif légitime précis et prévues par la loi. Ces mesures ne sauraient être utilisées pour faire taire toute forme d'opposition ou de critique<sup>298</sup>.
271. Le législateur doit par conséquent énoncer strictement toute disposition qui permet la surveillance des associations et veiller à ce que ces mesures soient systématiquement autorisées par une décision de justice. Les dispositions constitutives d'une ingérence dans l'utilisation de l'Internet et des autres moyens de communication, y compris les médias sociaux, doivent être proportionnées et représenter la solution la moins intrusive possible parmi toutes celles disponibles. Toute mesure de surveillance doit systématiquement être susceptible de contrôle juridictionnel.
272. En outre, les associations et leurs fondateurs et membres devraient avoir la possibilité de demander réparation lorsque leur droit à la liberté d'association ou au respect de la vie privée ou d'autres droits connexes ont fait l'objet d'une ingérence excessive ou d'une violation en raison de la surveillance de l'État, même si cette surveillance a été menée sur le fondement d'une législation visant à protéger la sécurité nationale ou à lutter contre la criminalité.

---

296. Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, *Rapport au Conseil des droits de l'homme*, U.N. A/HRC/13/37, 28 décembre 2009, paragraphe 36.

297. Voir le rapport établi en 2013 par Ian Brown, « *Liberté d'expression, de réunion et d'association en ligne et liberté des médias en Europe* », MCM(2013)007, page 17. Voir également CrEDH, *Parti socialiste et autres c. Turquie* (requête n° 21237/93, arrêt du 25 mai 1998), paragraphe 47.

298. Voir Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, « *Freedom of Expression on the Internet: A study of legal provisions and practices related to freedom of expression, the free flow of information and media pluralism on the Internet in OSCE participating States* » (en anglais), OSCE, 2010, disponible sur : <<http://www.osce.org/fom/80723>>.

# ANNEXES

---

## Annexe A – Sélection d'instruments internationaux et régionaux

Cette partie comporte une sélection d'extraits des instruments internationaux et régionaux pertinents, primordiaux pour la réglementation et l'exercice du droit à la liberté d'association dans l'espace de l'OSCE, tels qu'ils sont examinés dans le présent document. Les Traités tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention européenne des droits de l'homme sont une source d'obligations juridiques pour les États qui les ont ratifiés. D'autres instruments, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Document de Copenhague de 1990, bien qu'ils ne soient pas juridiquement contraignants, représentent des engagements particulièrement impérieux pour les États qui y ont souscrit.

### A. Nations Unies

---

#### ***Organisation internationale du Travail (OIT) - Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948)***

##### **Article 2**

Les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières

##### **Article 3**

1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action.
2. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.

##### **Article 4**

Les organisations de travailleurs et d'employeurs ne sont pas sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative.

## **Article 5**

Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit de constituer des fédérations et des confédérations ainsi que celui de s'y affilier, et toute organisation, fédération ou confédération a le droit de s'affilier à des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs.

[...]

## **Article 11**

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical.

### ***Convention relative au statut des réfugiés (28 juillet 1951)***

## **Article 15**

Les États Contractants accorderont aux réfugiés qui résident régulièrement sur leur territoire, en ce qui concerne les associations à but non politique et non lucratif et les syndicats professionnels, le traitement le plus favorable accordé aux ressortissants d'un pays étranger, dans les mêmes circonstances.

### ***Convention des Nations Unies relative au statut des apatrides (1954)***

## **Article 15**

Les États Contractants accorderont aux apatrides qui résident régulièrement sur leur territoire, en ce qui concerne les associations à but non politique et non lucratif et les syndicats professionnels, un traitement aussi favorable que possible et, de toute façon, un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qui est accordé, dans les mêmes circonstances, aux étrangers en général.

### ***Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (21 décembre 1965)***

## **Article 4**

Les États parties condamnent toute propagande et toutes organisations qui s'inspirent d'idées ou de théories fondées sur la supériorité d'une race ou d'un groupe de personnes d'une certaine couleur ou d'une certaine origine ethnique, ou qui prétendent justifier ou encourager toute forme de haine et de discrimination raciales; ils s'engagent à adopter immédiatement des mesures positives destinées à éliminer toute incitation à une telle discrimination, ou tous actes de discrimination, et, à cette fin, tenant dûment compte des principes formulés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et des droits expressément énoncés à l'article 5 de la présente Convention, ils s'engagent notamment :

[...]

(b) A déclarer illégales et à interdire les organisations ainsi que les activités de propagande organisée et tout autre type d'activité de propagande qui incitent à la discrimination raciale et qui l'encouragent et à déclarer délit punissable par la loi la participation à ces organisations ou à ces activités ;

[...]

### **Article 5**

Conformément aux obligations fondamentales énoncées à l'article 2 de la présente Convention, les États parties s'engagent à interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toute ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits suivants :

(a) Droit à un traitement égal devant les tribunaux et tout autre organe administrant la justice ;

(b) Droit à la sûreté de la personne et à la protection de l'État contre les voies de fait ou les sévices de la part soit de fonctionnaires du gouvernement, soit de tout individu, groupe ou institution ;

(c) Droits politiques, notamment droit de participer aux élections -- de voter et d'être candidat -- selon le système du suffrage universel et égal, droit de prendre part au gouvernement ainsi qu'à la direction des affaires publiques, à tous les échelons, et droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques ;

(d) Autres droits civils, notamment :

[...]

(viii) Droit à la liberté d'opinion et d'expression ;

(ix) Droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques ;

### ***Pacte international relatif aux droits civils et politiques (16 décembre 1966)***

#### **Article 22**

1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.

2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par 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. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police.

3. Aucune disposition du présent article ne permet aux États parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte – ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte – aux garanties prévues dans ladite convention.

***Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels  
(16 décembre 1966)***

**Article 8**

1. Les États parties au présent Pacte s'engagent à assurer :

(a) Le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui ;

(b) Le droit qu'ont les syndicats de former des fédérations ou des confédérations nationales et le droit qu'ont celles-ci de former des organisations syndicales internationales ou de s'y affilier ;

(c) Le droit qu'ont les syndicats d'exercer librement leur activité, sans limitations autres que celles qui sont prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui ;

(d) Le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays.

2. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de la fonction publique.

3. Aucune disposition du présent article ne permet aux États parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte – ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte – aux garanties prévues dans ladite convention.

***Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (18 décembre 1979)***

**Article 7**

Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays et, en particulier, leur assurent, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit :

[...]

(c) de participer aux organisations et associations non gouvernementales s'occupant de la vie publique et politique du pays.

***Convention relative aux droits de l'enfant (20 novembre 1989)***

**Article 15**

1. Les États parties reconnaissent les droits de l'enfant à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui.

***Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (18 décembre 1990)***

**Article 26**

1. Les États parties reconnaissent à tous les travailleurs migrants et à tous les membres de leur famille le droit :

(a) de participer aux réunions et activités de syndicats et de toutes autres associations créées conformément à la loi, en vue de protéger leurs intérêts économiques, sociaux, culturels et autres, sous la seule réserve des règles fixées par les organisations intéressées ;

(b) d'adhérer librement à tous les syndicats et associations susmentionnées, sous la seule réserve des règles fixées par les organisations intéressées ;

(c) de demander aide et assistance à tous les syndicats et associations susmentionnées.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public ou pour protéger les droits et libertés d'autrui.

***Convention relative aux droits des personnes handicapées (13 décembre 2006)***

**Article 29 - Participation à la vie politique et à la vie publique**

Les États Parties garantissent aux personnes handicapées la jouissance des droits politiques et la possibilité de les exercer sur la base de l'égalité avec les autres, et s'engagent :

[...]

b. à promouvoir activement un environnement dans lequel les personnes handicapées peuvent effectivement et pleinement participer à la conduite des affaires publiques, sans discrimination et sur la base de l'égalité avec les autres, et à encourager leur participation aux affaires publiques, notamment par le biais :

i. de leur participation aux organisations non gouvernementales et associations qui s'intéressent à la vie publique et politique du pays, et de leur participation aux activités et à l'administration des partis politiques ;

ii. de la constitution d'organisations de personnes handicapées pour les représenter aux niveaux international, national, régional et local et de l'adhésion à ces organisations.

***Déclaration universelle des droits de l'homme (10 décembre 1948)***

**Article 20**

1. Toute personne a le droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques.
2. Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association.

## **B. Conseil de l'Europe**

---

### ***Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (4 novembre 1950) telle qu'amendée par les Protocoles n° 11 et n° 14***

#### **Article 11**

1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État.

### ***Charte sociale européenne (18 octobre 1961, telle que révisée en 1996)***

#### **Partie I**

5. Tous les travailleurs et employeurs ont le droit de s'associer librement au sein d'organisations nationales ou internationales pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux.

### ***Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales (24 avril 1986)***

#### **Article 1**

La présente Convention s'applique aux associations, fondations et autres institutions privées (ci-après dénommées ONG) qui remplissent les conditions suivantes :

- a. avoir un but non lucratif d'utilité internationale ;
- b. avoir été créées par un acte relevant du droit interne d'une Partie ;
- c. exercer une activité effective dans au moins deux États; et
- d. avoir leur siège statutaire sur le territoire d'une Partie et leur siège réel sur le territoire de cette Partie ou d'une autre Partie.

#### **Article 2**

1. La personnalité et la capacité juridiques d'une ONG telles qu'elles sont acquises dans la Partie dans laquelle elle a son siège statutaire sont reconnues de plein droit dans les autres Parties.

2. Lorsqu'elles sont dictées par un intérêt public essentiel, les restrictions, limitations ou procédures spéciales prévues pour l'exercice des droits découlant de la capacité juridique par la législation de la Partie dans laquelle la reconnaissance a lieu, sont applicables aux ONG établies dans une autre Partie.

### **Article 3**

1. La preuve de l'acquisition de la personnalité et de la capacité juridiques est fournie par la présentation des statuts ou d'autres actes constitutifs de l'ONG. De tels actes seront accompagnés des pièces établissant l'autorisation administrative, l'enregistrement ou toute autre forme de publicité dans la Partie qui a accordé la personnalité et la capacité. Dans une Partie qui ne connaît pas de procédure de publicité, l'acte constitutif de l'ONG sera dûment certifié par une autorité compétente. Lors de la signature ou du dépôt de l'instrument de ratification, d'approbation, d'acceptation ou d'adhésion, l'État concerné indiquera l'identité de cette autorité au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. Pour faciliter l'application du paragraphe 1, une Partie peut prévoir un système de publicité facultatif dispensant les ONG d'apporter la preuve prévue par le paragraphe précédent pour chaque acte qu'elles accomplissent.

### **Article 4**

Dans chaque Partie l'application de la présente Convention ne peut être écartée que lorsque l'ONG qui invoque la présente Convention par son objet, par son but ou par l'activité effectivement exercée :

- a. contrevient à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection des droits et libertés d'autrui ; ou
- b. compromet les relations avec un autre État ou le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

### ***Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (1 février 1995)***

#### **Article 7**

Les Parties veilleront à assurer à toute personne appartenant à une minorité nationale le respect des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, à la liberté d'expression et à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

#### **Article 8**

Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de manifester sa religion ou sa conviction, ainsi que le droit de créer des institutions religieuses, organisations et associations.

### ***Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (12 avril 2011)***

#### **Article 9**

Les Parties reconnaissent, encouragent et soutiennent, à tous les niveaux, le travail des organisations non gouvernementales pertinentes et de la société civile qui sont actives dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes et établissent une coopération effective avec ces organisations.

## **C. Autres instruments régionaux**

---

### ***Convention américaine relative aux droits de l'homme (22 novembre 1969)***

#### **Article 16. Liberté d'association**

1. Toute personne a le droit de s'associer librement à d'autres à des fins idéologiques, religieuses, politiques, économiques, professionnelles, sociales, culturelles, sportives ou à toute autre fin.
2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui, prévues par la loi, 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 ou les libertés d'autrui.
3. Les dispositions du présent article n'empêchent pas l'imposition de restrictions légales, ni même l'interdiction de l'exercice du droit d'association, aux membres des forces armées et de la police.

### ***Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne***

#### **Article 12**

##### **Liberté de réunion et d'association**

1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique, ce qui implique le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts.
2. Les partis politiques au niveau de l'Union contribuent à l'expression de la volonté politique des citoyens ou citoyennes de l'Union.

### ***Charte africaine des droits de l'homme et des peuples***

#### **Article 10**

1. Toute personne a le droit de constituer librement des associations avec d'autres, sous réserve de se conformer aux règles édictées par la loi.
2. Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association sous réserve de l'obligation de solidarité prévue à l'article 29.

[...]

#### **Article 29**

L'individu a en outre le devoir de :

1. de préserver le développement harmonieux de la famille et d'œuvrer en faveur de la cohésion et du respect de cette famille ; de respecter à tout moment ses parents, de les nourrir, et de les assister en cas de nécessité ;
2. de servir sa communauté nationale en mettant ses capacités physiques et intellectuelles à son service ;

3. de ne pas compromettre la sécurité de l'État dont il est national ou résident;
4. de préserver et de renforcer la solidarité sociale et nationale, singulièrement lorsque celle-ci est menacée ;
5. de préserver et de renforcer l'indépendance nationale et l'intégrité territoriale de la patrie et, d'une façon générale, de contribuer à la défense de son pays, dans les conditions fixées par la loi ;
6. de travailler, dans la mesure de ses capacités et de ses possibilités, et de s'acquitter des contributions fixées par la loi pour la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la société ;
7. de veiller, dans ses relations avec la société, à la préservation et au renforcement des valeurs culturelles africaines positives, dans un esprit de tolérance, de dialogue et de concertation et d'une façon générale de contribuer à la promotion de la santé morale de la société ;
8. de contribuer au mieux de ses capacités, à tout moment et à tous les niveaux, à la promotion et à la réalisation de l'unité africaine.

## **Charte arabe des droits de l'homme**

### **Article 24**

Tout citoyen a le droit :

1. de pratiquer librement une activité politique.
2. de participer à la direction des affaires publiques, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis.
3. de se porter candidat ou de choisir ses représentants dans des élections libres et régulières et dans des conditions d'égalité entre tous les citoyens assurant la libre expression de sa volonté.
4. de bénéficier de la possibilité d'accéder dans des conditions d'égalité avec les autres aux fonctions publiques de son pays dans le respect de la parité des chances.
5. de constituer librement des associations avec d'autres et d'y adhérer.
6. à la liberté de réunion et à la liberté de rassemblement pacifique.
7. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société respectueuse des libertés et des droits de l'homme pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la sûreté publique, la santé publique ou la moralité publique ou pour sauvegarder les droits et les libertés d'autrui.

## **D. Engagements de l'OSCE**

---

### **Madrid 1983 (Questions relative à la sécurité en Europe : Principes)**

Les États participants donneront effet au droit qu'ont les travailleurs de créer librement des syndicats et d'y adhérer, au droit qu'ont les syndicats d'exercer librement

leurs activités et aux autres droits qu'énoncent les instruments internationaux pertinents. Ils prennent note du fait que ces droits seront exercés dans le respect des lois de l'État et conformément aux obligations de l'État en vertu du droit international. Ils favoriseront, selon le cas, les contacts et la communication directs entre lesdits syndicats et entre leurs représentants.

### **Sofia 1989 (Préambule)**

Les États participants réaffirment qu'ils respectent le droit des personnes, groupes et organisations qui s'occupent des problèmes relatifs à l'environnement d'exprimer librement leurs avis, de s'associer avec d'autres, de s'assembler pacifiquement, ainsi que d'obtenir, publier et diffuser des informations relatives à ces problèmes, sans se heurter à des obstacles juridiques et administratifs incompatibles avec les dispositions de la CSCE. Ces personnes, groupes et organisations ont le droit de participer à des débats publics sur les problèmes d'environnement, ainsi que d'établir et de garder des contacts directs et indépendants aux niveaux national et international.

### **Vienne 1989**

(13) à cet égard, [les États participants]

[...]

(13.5) - respecteront le droit de leurs citoyens de contribuer activement, à titre individuel ou en association avec d'autres, à la promotion et à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

### **Copenhague 1990**

(7) Pour faire en sorte que la volonté du peuple soit le fondement des autorités publiques, les États participants

[...]

(7.6) — respecteront le droit des individus ainsi que des groupes ou groupements de créer, en toute liberté, leurs propres partis ou autres organisations politiques, et fourniront à ces partis et organisations les garanties légales nécessaires pour leur permettre de se mesurer sur la base d'une égalité de traitement devant la loi et les autorités ;

(...)

## **II**

(9) Les États participants réaffirment que

[...]

(9.3) — le droit d'association est garanti. Est garanti également le droit de former un syndicat et d'y adhérer librement, sous réserve du droit général dont jouit tout syndicat de déterminer ses propres conditions d'adhésion. Ces droits excluent tout contrôle préalable. La liberté d'association des travailleurs, y compris le droit de grève, est garantie, sous réserve des limites prévues par la loi et compatibles avec les normes internationales communément admises ;

[...]

(10) Réaffirmant leur engagement de garantir effectivement les droits de chacun de connaître les droits de l'homme et les libertés fondamentales et d'agir en conséquence, et de contribuer activement, à titre individuel ou en association avec d'autres, à leur promotion et à leur protection, les États participants s'engagent :

[...]

(10.3) — à veiller à ce que toute personne soit autorisée à exercer le droit d'association, y compris le droit effectif de créer des organisations non gouvernementales cherchant à promouvoir et à protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales, notamment des syndicats et des groupes de surveillance en matière de droits de l'homme, ainsi que d'adhérer à ces organisations et de participer à leurs activités ;

(10.4) — à permettre aux membres de ces groupes et organisations d'avoir librement accès à des organismes similaires, à l'intérieur et hors des frontières de leur pays, ainsi qu'à des organisations internationales et de communiquer avec ceux-ci, de procéder à des échanges, de nouer des contacts et de coopérer avec ces groupements et organisations, de même que de solliciter, de recevoir et d'utiliser des contributions financières volontaires d'origine nationale et internationale dans la mesure prévue par la loi, afin de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales.

[...]

### III

(26) Les États participants reconnaissent qu'une démocratie vigoureuse dépend de l'existence, comme partie intégrante de la vie nationale, de valeurs et de pratiques démocratiques ainsi que d'une gamme étendue d'institutions démocratiques. A ces fins, ils encourageront, faciliteront et, le cas échéant, appuieront les efforts concrets de coopération et le partage d'informations, d'idées et d'expertise et les contacts directs ainsi que la coopération entre individus, groupes et organisations dans les domaines suivants:

[...]

- création de partis politiques et leur rôle dans des sociétés pluralistes,
- liberté et indépendance des syndicats,
- création d'autres formes d'associations libres et de groupes d'intérêt public,

[...]

(30) Les États participants reconnaissent que les questions relatives aux minorités nationales ne peuvent être résolues de manière satisfaisante que dans un cadre politique démocratique se fondant sur l'État de droit, avec un système judiciaire indépendant efficace. Ce cadre garantit le respect total des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'égalité des droits et des conditions entre tous les citoyens, la libre expression de tous leurs intérêts et aspirations légitimes, l'application de règles juridiques permettant un contrôle efficace des abus de pouvoir exercés par le gouvernement, le pluralisme politique et la tolérance sociale.

Ils réaffirment aussi que le respect des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, considérés comme des droits de l'homme reconnus universellement, est un facteur essentiel de la paix, de la justice, de la stabilité et de la démocratie dans les États participants.

[...]

Les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit d'exprimer, de préserver et de développer en toute liberté leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse et de maintenir et de développer leur culture sous toutes ses formes, à l'abri de toutes tentatives d'assimilation contre leur volonté. En particulier, elles ont le droit

[...]

(32.2) — de créer et de maintenir leurs propres institutions, organisations ou associations éducatives, culturelles et religieuses, qui peuvent solliciter des contributions financières bénévoles et autres contributions, y compris une aide publique, conformément à la législation nationale ;

[...]

(32.6) — de créer et de maintenir des organisations ou associations dans leur pays, et de participer aux activités d'organisations non gouvernementales internationales. [...]

## **Paris 1990**

### ***Droits de l'homme, démocratie et État de droit***

Nous affirmons que, sans discrimination, tout individu a le droit à [...] la liberté d'association et de réunion pacifique [...]

### ***Organisations non gouvernementales***

Nous rappelons le rôle important joué par les organisations non gouvernementales, les groupes religieux et autres et les particuliers dans la réalisation des objectifs de la CSCE et nous continuerons à faciliter leurs activités en faveur de la mise en œuvre des engagements de la

CSCE par les États participants. Pour accomplir les tâches importantes qui sont les leurs, ces organisations, groupes et particuliers doivent être associés de manière appropriée aux activités et aux nouvelles structures de la CSCE. [...]

## **Bonn 1990 (Préambule)**

Reconnaissant le lien qui existe entre le pluralisme politique et les économies de marché et ayant souscrit aux principes concernant :

[...]

- une activité économique qui soutienne en conséquence la dignité humaine [...] et qui ne dénie pas aux travailleurs le droit de créer librement des syndicats indépendants et d'y adhérer,

[...]

## **Moscou 1991**

(43) Les États participants reconnaîtront comme ONG les organisations qui se déclarent comme telles, selon les procédures nationales en vigueur, et faciliteront à ces organisations le libre exercice de leurs activités sur leur territoire; à cet effet, ils :

(43.1) - s'efforceront de trouver les moyens de renforcer encore les possibilités de contacts et d'échanges de vues entre les ONG, les autorités nationales et les institutions publiques compétentes ;

(43.2) - s'efforceront de faciliter le séjour dans leur pays d'ONG venues de l'un quelconque des États participants pour observer la situation en ce qui concerne la dimension humaine ;

(43.3) - accueilleront favorablement les activités des ONG, notamment lorsqu'elles observent l'application des engagements souscrits dans le cadre de la CSCE au titre de la dimension humaine ;

(43.4) - autoriseront les ONG, étant donné l'importance de leur rôle dans le cadre de la dimension humaine de la CSCE, à porter leurs vues à la connaissance de leurs gouvernements respectifs et des gouvernements de tous les autres États participants au cours des futurs travaux de la CSCE sur la dimension humaine.

(43.5) Au cours des travaux futurs de la CSCE sur la dimension humaine, les ONG auront la possibilité de distribuer à toutes les délégations des contributions écrites sur des questions déterminées relevant de la dimension humaine de la CSCE.

(43.6) Le Secrétariat de la CSCE, dans les limites des ressources dont il disposera, fera droit aux demandes adressées par des ONG pour obtenir des documents de la CSCE ne faisant pas l'objet d'une distribution restreinte.

(43.7) Les directives concernant la participation des ONG aux futurs travaux de la CSCE sur la dimension humaine pourraient être notamment les suivantes :

(i) il devrait être réservé aux ONG un espace commun au lieu des réunions ou dans le voisinage immédiat, à leur propre usage, ainsi qu'un accès raisonnable, à leurs propres frais, aux installations techniques telles que photocopieuses, téléphones et télécopieurs ;

(ii) les ONG devraient être informées et instruites en temps voulu des dispositions en ce qui concerne la transparence et l'accès aux réunions;

(iii) les délégations aux réunions de la CSCE devraient être encouragées davantage à inclure ou à inviter des membres des ONG.

Les États participants recommandent que la Réunion principale de suivi d'Helsinki envisage de définir de telles directives. [...]

## **Helsinki 1992**

### ***Relations avec les organisations internationales, relations avec les États non participants, rôle des organisations non gouvernementales***

(14) Les États participants offriront aux organisations non gouvernementales des occasions de participer davantage aux activités de la CSCE.

(15) En conséquence :

- ils appliqueront à toutes les réunions de la CSCE les directives antérieurement convenues en ce qui concerne l'accès des ONG à certaines réunions de la CSCE;
- ils offriront aux ONG l'accès à toutes les séances plénières des conférences d'examen, des séminaires, ateliers et réunions du BIDDH, du CHF lorsqu'il siègera en tant que Forum économique, des réunions sur la mise en œuvre des engagements concernant les droits de l'homme et d'autres réunions d'experts. En outre, chaque réunion pourra décider d'admettre les ONG à certaines autres séances ;
- ils donneront pour instructions aux directeurs des institutions de la CSCE et aux secrétaires exécutifs des réunions de la CSCE de désigner un « chargé de liaison avec les ONG » parmi les membres de leur personnel;
- ils désigneront, le cas échéant, un fonctionnaire de leur ministère des affaires étrangères et un membre de leur délégation aux réunions de la CSCE comme responsables de la liaison avec les ONG ;
- ils favoriseront, entre les réunions de la CSCE, les contacts et les échanges de vues entre les ONG et les autorités nationales et institutions gouvernementales compétente ;
- ils faciliteront, au cours des réunions de la CSCE, des discussions informelles entre les représentants des États participants et ceux des ONG ;
- ils encourageront la présentation par les ONG aux institutions et réunions de la CSCE de communications écrites dont les intitulés pourront être gardés et communiqués aux États participants qui le demanderont ;
- ils prodigueront des encouragements aux ONG qui organiseront des séminaires sur des questions concernant la CSCE ;
- ils notifieront aux ONG par le canal des institutions de la CSCE les dates des futures réunions de la CSCE en indiquant, dans la mesure du possible, les sujets qui seront traités ainsi que, sur demande, le déclenchement des mécanismes de la CSCE qui aura été porté à la connaissance de tous les États participants.

(16) Les dispositions ci-dessus ne s'appliqueront pas aux personnes ou organisations qui recourent à la violence ou excusent publiquement le terrorisme ou le recours à la violence.

[...]

(15) Les organisations non gouvernementales ayant l'expérience voulue dans le domaine de la dimension humaine sont invitées à présenter des communications écrites à la réunion sur la mise en œuvre, par exemple par l'intermédiaire du BIDDH, et pourront être invitées par la réunion sur la mise en œuvre, après présentation de leurs communications écrites, à prendre, le cas échéant, la parole sur certains points.

[...]

(18) Les séminaires seront organisés dans un esprit d'ouverture et de souplesse. Des organisations et institutions internationales compétentes pourront être invitées à participer et à contribuer aux travaux des séminaires. Les experts indépendants

participant au séminaire en tant que membres d'une délégation nationale seront également libres de prendre la parole à titre individuel.

## **Budapest 1994**

### ***Décision relative à la dimension humaine***

3. La participation d'organisations non gouvernementales (ONG) a contribué utilement à l'examen de la mise en œuvre. Dans leurs déclarations, ces organisations ont apporté des idées et soumis des questions préoccupantes à l'attention des États participants. Elles ont également informé les États participants de leurs activités, par exemple dans les domaines de la prévention et du règlement des conflits. L'expérience acquise dans le cadre de la Conférence d'examen de Budapest invite à réfléchir davantage aux possibilités de promouvoir au sein de la CSCE, outre le dialogue d'État à État, le dialogue entre gouvernements et ONG des États participants.

[...]

17. Les États participants et les institutions de la CSCE continueront d'offrir aux ONG la possibilité de participer davantage aux activités de cette dernière, comme le mentionne le chapitre IV du Document de Helsinki 1992. Ils étudieront les moyens qui permettraient à la CSCE de mieux mettre à profit le travail et les informations des ONG. Le Secrétaire général est invité à présenter une étude sur le renforcement de la participation des ONG.

## **Istanbul 1999**

27. Les organisations non gouvernementales (ONG) peuvent jouer un rôle crucial dans l'action en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit. Elles font partie intégrante d'une société civile forte. Nous nous engageons à renforcer la capacité des ONG de contribuer pleinement au développement de la société civile et au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

## **Maastricht 2003**

36. [...] En se fondant sur ses engagements dans la dimension humaine, l'OSCE s'attache à promouvoir dans toute sa région des conditions dans lesquelles tous puissent jouir pleinement des droits de l'homme et des libertés fondamentales sous la protection d'institutions démocratiques efficaces et dans le cadre d'une procédure judiciaire régulière et de la primauté du droit. Ces mesures supposent un environnement sûr et des institutions sûres propices à un débat pacifique et permettant à toutes les personnes et à tous les groupes de la société de défendre leurs intérêts. La société civile a un rôle important à jouer à cet égard et l'OSCE continuera à appuyer les organisations de la société civile et à contribuer à leur renforcement.

## **Déclaration ministérielle à l'occasion du soixantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme (Helsinki 2008)**

Nous réaffirmons que chacun a droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction ; à la liberté d'opinion et d'expression ; et à la liberté de réunion pacifique et d'association. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules

restrictions qui sont prévues par la loi et conformes à nos obligations en vertu du droit international et de nos engagements internationaux.

### **Astana 2010**

6. L'approche globale et coopérative de l'OSCE en matière de sécurité, dans le cadre de laquelle les dimensions humaine, économique-environnementale et politico-militaire de la sécurité sont traitées comme un tout, reste indispensable. Convaincus que la dignité intrinsèque de l'individu est au cœur d'une sécurité globale, nous réaffirmons que les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont inaliénables et que leur protection et leur promotion constituent notre responsabilité première. Nous réaffirmons catégoriquement et irrévocablement que les engagements contractés dans le domaine de la dimension humaine sont un sujet de préoccupation directe et légitime pour tous les États participants et ne relèvent pas exclusivement des affaires intérieures de l'État concerné. Nous apprécions le rôle important que jouent la société civile et les médias libres pour nous aider à assurer le respect intégral des droits de l'homme, des libertés fondamentales, de la démocratie, y compris grâce à des élections libres et équitables, et l'état de droit.

## **Annexe B – Sélection de la jurisprudence internationale et régionale**

### **ASSOCIATIONS**

---

- ▶ CrEDH, *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*, requête n° 6878/75, 23 juin 1981
- ▶ CrEDH, *Sigurdur A Sigurjónsson c. Islande*, requête n° 16130/90, 30 juin 1993
- ▶ CrEDH, *Chassagnou et autres c. France* [GC], requête n° 25088/94, 29 avril 1999
- ▶ CrEDH, *Popov et autres, Vakarelova, Markov et Bankov c. Bulgarie* (décision), requête n° 48047/99, 6 novembre 2003
- ▶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Wallman et autres c. Autriche*, Communication n° 1002/2001, 1<sup>er</sup> avril 2004
- ▶ CrEDH, *Slavic University in Bulgaria et autres c. Bulgarie* (décision.), requête n° 60781/00, 18 novembre 2004
- ▶ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Massacres du Río Negro c. Guatemala*, Série C n° 250, 4 novembre 2012.
- ▶ CrEDH, *Özbek et autres c. Turquie*, requête n° 35570/02, 6 octobre 2009

### **CRÉATION**

---

#### **Capacité**

- ▶ CrEDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie* [GC], requête n° 19392/92, 30 janvier 1998
- ▶ CrEDH, *Branche de Moscou de l'Armée du Salut c. Russie*, requête n° 72881/01, 5 octobre 2006

- ▶ CrEDH, *Demir et Baykara c. Turquie* [GC], requête n° 34503/97, 12 novembre 2008
- ▶ CrEDH, *Matelly c. France*, requête n° 10609/10, 2 octobre 2014

## Nombre de membres

- ▶ CrEDH, *Zhechev c. Bulgarie*, requête n° 57045/00, 21 juin 2007

## Entités informelles

- ▶ Commission européenne des droits de l'homme, *Stankov et Organisation macédonienne unie « Ilinden » c. Bulgarie* (décision), requête n° 29221/95, 29 juin 1998
- ▶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Zvozkov et autres c. Bélarus*, Communication n° 1039/2001, 17 octobre 2006

## Personnalité morale

- ▶ Commission européenne des droits de l'homme, *Xc. Suisse* (décision), requête n° 18874/91, 12 janvier 1994
- ▶ Commission européenne des droits de l'homme, *Movement for Democratic Kingdom c. Bulgarie* (décision), requête n° 27608/95, 29 novembre 1995
- ▶ Commission européenne des droits de l'homme, *Apeh Uldozotteinek Szovetsege, Ivanyi, Roth et Szerdahelyi c. Hongrie* (décision), requête n° 32367/96, 31 août 1999
- ▶ *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], requête n° 44158/98, 17 février 2004
- ▶ CrEDH, *Cârmuirea Spirituală a Musulmanilor din Republica Moldova c. Moldova*, requête n° 12282/02, 14 juin 2005
- ▶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Malakhovsky et Pikul c. Bélarus*, Communication n° 1207/2003, 26 juillet 2005
- ▶ CrEDH, *Tsonev c. Bulgarie*, requête n° 45963/99, 13 avril 2006
- ▶ CrEDH, *Ramazanova et autres c. Azerbaïdjan*, requête n° 44363/02, 1<sup>er</sup> février 2007
- ▶ CrEDH, *Aliyev et autres c. Azerbaïdjan*, requête n° 28736/05, 18 décembre 2008
- ▶ CrEDH, *Özbek et autres c. Turquie*, requête n° 35570/02, 6 octobre 2009
- ▶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Katsora, Sudalenko et Nemkovich c. Bélarus*, Communication n° 1383/2005, 25 octobre 2010
- ▶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Kungurov c. Ouzbékistan*, Communication n° 1478/2006, 17 mars 2011
- ▶ CrEDH, *Organisation macédonienne unie Ilinden – PIRIN et autres c. Bulgarie (n° 2)*, requête n° 41561/07, 18 octobre 2011
- ▶ CrEDH, *Organisation macédonienne unie Ilinden – PIRIN et autres c. Bulgarie (n° 2)*, requête n° 34960/04, 18 octobre 2011

## ADHÉSION

---

### Droit d'adhésion

- ▶ CrEDH, *Rutkowski c. Pologne* (décision), requête n° 30867/96, 16 avril 2002
- ▶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Arenz c. Allemagne*, Communication n° 1138/2002, 24 mars 2004

- ▶ CrEDH, *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni*, requête n° 11002/05, 27 février 2007
- ▶ CrEDH, *Staatkundig Gereformeerde Partij c. Pays-Bas* (décision), requête n° 58369/10, 10 juillet 2012

## Obligation d'adhésion

- ▶ Commission européenne des droits de l'homme, *X c. Pays-Bas* (décision), requête n° 2290/64, 6 février 1967
- ▶ Commission européenne des droits de l'homme, *X c. Belgique* (décision), requête n° 4072/69, 3 février 1970
- ▶ CrEDH, *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*, requête n° 6878/75, 23 juin 1981
- ▶ CrEDH, *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, requête n° 7601/76, 13 août 1981
- ▶ Cour interaméricaine relative aux droits de l'homme, *Adhésion obligatoire à une association imposée par la loi pour la pratique du journalisme (articles 13 et 29 de la Convention américaine des droits de l'homme)*, Série A n° 5, 13 novembre 1985
- ▶ CrEDH, *Sigurdur A. Sigurjónsson c. Islande*, requête n° 16130/90, 30 juin 1993
- ▶ CrEDH, *Gustafsson c. Suède*, requête n° 15773/89, 25 avril 1996
- ▶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Gauthier c. Canada*, Communication n° 633/1995, 7 avril 1997
- ▶ CrEDH, *Chassagnou et autres c. France* [GC], requête n° 25088/94, 29 avril 1999
- ▶ CrEDH, *Sørensen et Rasmussen c. Danemark* [GC], requête n° 52562/99, 11 janvier 2006
- ▶ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Castaneda Gutman c. Mexique*, Série C n° 184, 6 août 2008
- ▶ CrEDH, *A.S.P.A.S. et Lasgrezas c. France*, requête n° 29953/08, 22 septembre 2011

## Restrictions imposées à l'adhésion

- ▶ CrEDH, *Rekvényi c. Hongrie* [GC], requête n° 25390/94, 20 mai 1999
- ▶ CrEDH, *Ždanoka c. Lettonie* [GC], requête n° 58278/00, 16 mars 2006
- ▶ CrEDH, *İzmir Savaş Karşıtları Derneği et autres c. Turquie*, requête n° 46257/99, 2 mars 2006
- ▶ CrEDH, *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie* (n° 2), requête n° 26740/02, 31 mai 2007
- ▶ CrEDH, *Piroğlu et Karakaya c. Turquie*, requêtes n° 36370/02 et n° 37581/02, 18 mars 2008

## Sanctions

- ▶ CrEDH, *Vogt c. Allemagne* [GC], requête n° 17851/91, 26 septembre 1995
- ▶ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Baena Ricardo et autres c. Panama*, Série C n° 72, 2 février 2001
- ▶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Jeong-Eun Lee c. République de Corée*, Communication n° 1119/2002, 20 juillet 2005

- ▶ CrEDH, *Danilenkov et autres c. Russie*, requête n° 67336/01, 30 juillet 2009
- ▶ CrEDH, *Redfearn c. Royaume-Uni*, requête n° 47335/06, 6 novembre 2012

## Communications des noms

- ▶ Commission européenne des droits de l'homme, *National Association of Teachers in Further and Higher Education c. Royaume-Uni* (décision), requête n° 28910/95, 16 avril 1998

## OBJECTIFS

---

- ▶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *MA c. Italie*, Communication n° 117/1981, 10 avril 1984
- ▶ CrEDH, *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, requête n° 26695/95, 10 juillet 1998
- ▶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Park c. République de Corée*, Communication n° 628/1995, 20 octobre 1998
- ▶ CrEDH, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], requêtes n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, 13 février 2003
- ▶ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Yatama c. Nicaragua*, Série C n° 127, 23 juin 2005
- ▶ CrEDH, *Tüm Haber Sen et Çınar c. Turquie*, requête n° 28602/95, 21 février 2006
- ▶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Zvozkov et autres c. Bélarus*, Communication n° 1039/2001, 17 octobre 2006
- ▶ CrEDH, *Zhechev c. Bulgarie*, requête n° 57045/00, 21 juin 2007
- ▶ CrEDH, *Koretsky et autres c. Ukraine*, requête n° 40269/02, 3 avril 2008
- ▶ CrEDH, *Kasymakhunov et Saybatalov c. Russie*, requête n° 26261/05, 14 mars 2013
- ▶ CrEDH, *Association des victimes des juges roumains et autres c. Roumanie*, requête n° 47732/06, 14 janvier 2014
- ▶ CrEDH, *Islam-Ittihad Association et autres c. Azerbaïdjan*, requête n° 5548/05, 13 novembre 2014

## DROITS/CAPACITÉS

---

- ▶ CrEDH, *Syndicat national de la police belge c. Belgique*, requête n° 4464/70, 27 octobre 1975
- ▶ CrEDH, *Syndicat suédois des conducteurs de locomotives c. Suède*, requête n° 5614/72, 6 février 1976
- ▶ CrEDH, *Les saints monastères c. Grèce*, requête n°s 13092/87 et 13984/88, 9 décembre 1994
- ▶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *J B et autres c. Canada*, Communication n° 118/1982, 18 juillet 1986
- ▶ CrEDH, *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, requêtes n°s 30668/96, 30671/96 et 30678/96, 2 juillet 2002
- ▶ CrEDH, *Gorraiz Lizarraga et autres c. Espagne*, requête n° 62543/00, 10 novembre 2004

- ▶ CrEDH, *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif Stop Melox et Mox c. France*, requête n° 75218/01, 12 juin 2007
- ▶ CrEDH, *Koretskyy et autres c. Ukraine*, requête n° 40269/02, 3 avril 2008
- ▶ CrEDH, *Demir et Baykara c. Turquie* [GC], requête n° 34503/97, 12 novembre 2008
- ▶ CrEDH, *Women on Waves et autres c. Portugal*, requête n° 31276/05, 3 février 2009
- ▶ CrEDH, *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie*, requête n° 68959/01, 6 novembre 2009
- ▶ CrEDH, *Kimlya, Sultanov et l'Eglise de Scientologie de Nizhnekamsk c. Russie*, requête nos 76836/01 et 32782/03, 1<sup>er</sup> octobre 2009
- ▶ CrEDH, *Alekseyev c. Russie*, requête n° 4916/07, 21 octobre 2010
- ▶ CrEDH, *Genderdoc-M c. Moldova*, requête n° 9106/06, 12 juin 2012
- ▶ CrEDH, *Mouvement raëlien suisse c. Suisse*, requête n° 16354/06, 13 juillet 2012
- ▶ CrEDH, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, requête n° 31045/10, 8 avril 2014

## **AUTONOMIE**

---

- ▶ CrEDH, *Hasan et Chaush c. Bulgarie* [GC], requête n° 30985/96, 26 octobre 2000
- ▶ CrEDH, *Koretskyy et autres c. Ukraine*, requête n° 40269/02, 3 avril 2008
- ▶ CrEDH, *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, requête n° 37083/03, 8 octobre 2009
- ▶ CrEDH, *Republican Party of Russia c. Russie*, requête n° 12976/07, 12 avril 2011

## **ENVIRONNEMENT FAVORABLE**

---

### **Obstacles**

- ▶ CrEDH, *Chypre c. Turquie* [GC], requête n° 25781/94, 10 mai 2001
- ▶ CrEDH, *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, requête n° 30668/96, 2 juillet 2002
- ▶ CrEDH, *Danilenkov et autres c. Russie*, requête n° 67336/01, 30 juillet 2009
- ▶ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Massacres du Río Negro c. Guatemala*, Série C n° 250, 4 septembre 2012
- ▶ CrEDH, *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie*, requête n° 70945/11, 8 avril 2014

### **Financement**

- ▶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Korneenko et autres c. Bélarus*, Communication n° 1274/2004, 31 octobre 2006
- ▶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Korneenko c. Bélarus*, Communication n° 1226/2003, 20 juillet 2012
- ▶ CrEDH, *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde c. France*, requête n° 71251/01, 7 juin 2007

## Protection

- ▶ CrEDH, *Platform Ärzte fur das Lieben c. Autriche*, requête n° 10126/82, 21 juin 1988
- ▶ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Huilca-Tecse c. Pérou*, Série C n° 121, 3 mars 2005
- ▶ CrEDH, *Ouranio Toxo et autres c. Grèce*, requête n° 74989/01, 20 octobre 2005
- ▶ CrEDH, *Membres de la Congrégation des témoins de Jéhovah de Gldani et autres c. Géorgie*, requête n° 71156/01, 3 mai 2007
- ▶ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Cantoral-Huamani et García-Santa Cruz c. Pérou*, Série C n° 167, 10 juillet 2007
- ▶ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Kawas-Fernández c. Honduras*, Série C n° 196, 3 avril 2009
- ▶ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Fleury et autres c. Haïti*, Série C n° 236, 23 novembre 2011
- ▶ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *García et famille c. Guatemala*, Série C n° 258, 29 novembre 2012

## Surveillance

- ▶ CrEDH, *Segerstedt-Wiberg et autres c. Suède*, requête n° 62332/00, 6 juin 2006
- ▶ CrEDH, *Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme et Ekimdjev c. Bulgarie*, requête n° 62540/00, 28 juin 2007
- ▶ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Escher et autres c. Brésil*, Série C n° 200, 6 juillet 2009
- ▶ CrEDH, *Uzun c. Allemagne*, requête n° 35623/05, 2 septembre 2010

## RÉGLEMENTATION

---

### Suspension des activités

- ▶ CrEDH, *Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova*, requête n° 28793/02, 14 février 2006

### Extinction

- ▶ CrEDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie [GC]*, requête n° 19392/92, 30 janvier 1998
- ▶ CrEDH, *Parti socialiste et autres c. Turquie*, requête n° 21237/93, 25 mai 1998
- ▶ CrEDH, *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie [GC]*, requête n° 23885/94, 8 décembre 1999
- ▶ CrEDH, *Dicle pour le Parti de la Démocratie (DEP) c. Turquie*, requête n° 25141/94, 10 décembre 2002
- ▶ CrEDH, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie [GC]*, requêtes nos 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, 13 février 2003
- ▶ CrEDH, *Bota c. Roumanie* (décision), requête n° 24057/03, 12 octobre 2004
- ▶ CrEDH, *Tüm Haber Sen et Çınar c. Turquie*, requête n° 28602/95, 21 février 2006

- ▶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Korneenko et autres c. Bélarus*, Communication n° 1274/2004, 31 octobre 2006
- ▶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Belyatsky et autres c. Bélarus*, Communication n° 1296/2004, 24 juillet 2007
- ▶ CrEDH, *Association de citoyens Radko et Paunkovski c. l'ex-République yougoslave de Macédoine*, requête n° 74651/01, 15 janvier 2009
- ▶ CrEDH, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, requête n°s 25803/04 et 25817/04, 30 juin 2009
- ▶ CrEDH, *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, requête n° 37083/03, 8 octobre 2009
- ▶ CrEDH, *Association Rhino et autres c. Suisse*, requête n° 48848/07, 11 octobre 2011
- ▶ CrEDH, *Vona c. Hongrie*, requête n° 35943/10, 9 juillet 2013

## Annexe C – Sélection de documents de référence

### A. Documents internationaux

- ▶ Organisation internationale du Travail (OIT), *Lignes directrices à l'attention de la police et des forces armées pour l'application de la liberté d'association et du droit de négociation collective* (2013)
- ▶ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies (CERD), *Recommandation générale n° 31 sur la prévention de la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement du système de justice pénale (soixante-septième session, 2005)*, A/60/18 (SUPP)
- ▶ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies (CERD), *Recommandation générale n° 35 sur la lutte contre les discours de haine raciale, 26 septembre 2013*, CERD/C/GC/35
- ▶ Comité des Nations Unies contre la torture (CAT), *Observations finales sur le quatrième rapport périodique du Bélarus*, 7 décembre 2011, CAT/C/BLR/CO/4
- ▶ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies (CRC), *Observation générale n° 2 : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant*, 15 novembre 2002, CRC/GC/2002/2
- ▶ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies (CRC), *Observation générale n° 5 (2003) : Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant*, 27 novembre 2003, CRC/GC/2002/5
- ▶ Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnues*, A.G. Résolution. 53/144, annexe, 53 U.N. GAOR Supp., U.N. Doc. A/RES/53/144 (1999)
- ▶ Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, A.G. Résolution 47/135, annexe, 47 U.N. GAOR Supp. (n° 49) 210, U.N. Doc. A/47/49 (1993)

- ▶ Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration sur les droits de l'homme des personnes qui ne possèdent pas la nationalité du pays dans lequel elles vivent*, A.G. Résolution 40/144, annexe, 40 U.N. GAOR Supp. (n° 53) 252, U.N. Doc. A/40/53 (1985)
- ▶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Observation générale n° 34 : Article 19 : Liberté d'opinion et liberté d'expression*, 12 septembre 2011, CCPR/C/GC/34
- ▶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Observation générale n° 25 : Article 25 (Participation aux affaires publiques et droit de vote)*, 12 juillet 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7
- ▶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Résolution sur le champ d'action de la société civile : créer et maintenir, en droit et dans la pratique, un environnement sûr et favorable*, 9 octobre 2013, A/HRC/RES/24/21
- ▶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Droit de réunion pacifique et liberté d'association*, 8 octobre 2013, A/HRC/RES/24/5
- ▶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Le droit de réunion pacifique et la liberté d'association*, 11 octobre 2012, A/HRC/RES/21/16
- ▶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Résolution 15/21 sur le droit à la liberté de réunion pacifique et le droit à la liberté d'association*, 17 juin 2011, A/HRC/RES/15/21
- ▶ Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Menaces pesant sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association des groupes de population les plus à risques)*, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 avril 2014
- ▶ Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Financement des associations et organisation de réunions pacifiques)*, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 avril 2013
- ▶ Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Pratiques optimales pour promouvoir et protéger le droit de réunion pacifique et la liberté d'association)*, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 mai 2012
- ▶ Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, U.N. A/HRC/13/37, 28 décembre 2009
- ▶ Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, *Directives concernant les mécanismes nationaux de prévention*, 9 décembre 2010, CAT/OP/12/5
- ▶ Déclaration et Programme d'action de Vienne, adopté lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme qui s'est tenue à Vienne le 25 juin 1993.

## **B. Document du Conseil de l'Europe**

---

- ▶ Conférence des OING du Conseil de l'Europe, Rapport établi par le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, « Peut-on engager la responsabilité et

sanctionner les ONG ? » (janvier 2011), disponible sur : [http://www.coe.int/t/ngo/Source/Expert\\_Council\\_NGO\\_Law\\_report\\_2010\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/ngo/Source/Expert_Council_NGO_Law_report_2010_fr.pdf)

- ▶ Conférence des OING du Conseil de l'Europe, Rapport établi par le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, « La gouvernance interne des organisations non gouvernementales » (janvier 2010), disponible sur : [http://www.coe.int/t/ngo/Source/Expert\\_Council\\_NGO\\_Law\\_report\\_2009\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/ngo/Source/Expert_Council_NGO_Law_report_2009_fr.pdf)
- ▶ Conférence des OING du Conseil de l'Europe, Rapport établi par le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, « Conditions d'établissement des organisations non gouvernementales » (janvier 2009), disponible sur : [http://www.coe.int/t/ngo/Source/Expert\\_Council\\_NGO\\_Law\\_report\\_2008\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/ngo/Source/Expert_Council_NGO_Law_report_2008_fr.pdf)
- ▶ Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, Strasbourg, 10 octobre 2007
- ▶ Conseil de l'Europe, Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe et exposé des motifs, Strasbourg, 13 novembre 2002
- ▶ Conseil de l'Europe, Lignes directrices pour le développement et le renforcement des ONG en Europe, Réunion multilatérale organisée par le Conseil de l'Europe en coopération avec la Fondation du Japon, Strasbourg, 23 - 25 mars 1998

## C. OSCE/BIDDH et Commission de Venise

---

### Lignes directrices

- ▶ OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction* (2014)
- ▶ OSCE/BIDDH, *Lignes directrices sur la protection des défenseurs des droits de l'homme* (2014)
- ▶ OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (2011)
- ▶ OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique* (2<sup>ème</sup> édition, 2010)
- ▶ OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices concernant l'examen des lois relatives à la religion ou aux convictions religieuses* (2004)

### Avis juridiques

- ▶ Commission de Venise, « Avis relatif à la loi sur les organisations non gouvernementales (Associations publiques et Fonds) telle qu'amendée de la République d'Azerbaïdjan », CDL-AD(2014)043 (15 décembre 2014)
- ▶ Commission de Venise, « *Compilation of Venice Commission Opinions on Freedom of Association* » (en anglais), CDL-PI(2014)004 (3 juillet 2014)
- ▶ OSCE/BIDDH et Commission de Venise, « *Joint Interim Opinion on the Draft Law amending the Law on Non-Commercial Organisations and other Legislative Acts of the Kyrgyz Republic* » (en anglais), CDL-AD(2013)030 (16 octobre 2013)

- ▶ Commission de Venise, « *Interim Opinion on the Draft Law on Civic Work Organisations of Egypt* » (en anglais), CDL-AD(2013)023 (18 juin 2013)
- ▶ Commission de Venise, « *Avis sur la loi fédérale relative à la lutte contre les activités extrémistes de la Fédération de Russie* », CDL-AD(2012)016 (20 juin 2012)
- ▶ Commission de Venise, « *Avis sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme* », CDL-AD(2011)035 (19 octobre 2011)
- ▶ Commission de Venise, « *Avis sur la compatibilité avec les normes universelles des droits de l'homme de l'article 193-1 du Code pénal de la République du Bélarus relatif aux droits des associations non enregistrées* », CDL-AD(2011)036 (18 octobre 2011)
- ▶ OSCE/BIDDH, « *Comments on the Law of Turkmenistan on Public Associations* » (en anglais), 22 juin 2010

## **D. Ouvrages et articles**

---

- ▶ Ian Brown, « Rapport sur la liberté d'expression, de réunion et d'association en ligne et liberté des médias en Europe », MCM(2013)007
- ▶ A. Conte et R. Burchill, « *Defining Civil and Political Rights: The Jurisprudence of the United Nations Human Rights Committee* », deuxième édition (Ashgate, 2009)
- ▶ Jacobs, White et Ovey, « *The European Convention on Human Rights* », cinquième édition (Oxford University Press, 2010)
- ▶ Manfred Nowak, « *U.N. Convention on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* », deuxième édition revue et corrigée (Editions N.P. Engel, 2005)
- ▶ Douglas Rutzen et Jacob Zenn, « *Association and Assembly in the Digital Age* », *International Journal of Not-for-Profit Law* / volume 13, n° 4, décembre 2011 / 53
- ▶ Van Dijk, Van Hoof, Van Rijn et autres (sous la direction de), « *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* », quatrième édition (Intersentia, 2006)
- ▶ Van Der Schyff, « *Limitation of Rights: A Study of the European Convention and the South African Bill of Rights* » (Wolf Legal Publications, 2005)

# Sales agents for publications of the Council of Europe

## Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

### **BELGIUM/BELGIQUE**

La Librairie Européenne -  
The European Bookshop  
Rue de l'Orme, 1  
BE-1040 BRUXELLES  
Tel.: +32 (0)2 231 04 35  
Fax: +32 (0)2 735 08 60  
E-mail: info@libeurop.eu  
<http://www.libeurop.be>

Jean De Lannoy/DL Services  
Avenue du Roi 202 Koningslaan  
BE-1190 BRUXELLES  
Tel.: +32 (0)2 538 43 08  
Fax: +32 (0)2 538 08 41  
E-mail: jean.de.lannoy@dl-servi.com  
<http://www.jean-de-lannoy.be>

### **BOSNIA AND HERZEGOVINA/ BOSNIE-HERZÉGOVINE**

Robert's Plus d.o.o.  
Marka Marulića 2/V  
BA-71000 SARAJEVO  
Tel.: + 387 33 640 818  
Fax: + 387 33 640 818  
E-mail: robertsplus@bih.net.ba

### **CANADA**

Renouf Publishing Co. Ltd.  
22-1010 Polytek Street  
CDN-OTTAWA, ONT K1J 9J1  
Tel.: +1 613 745 2665  
Fax: +1 613 745 7660  
Toll-Free Tel.: (866) 767-6766  
E-mail: order.dept@renoufbooks.com  
<http://www.renoufbooks.com>

### **CROATIA/CROATIE**

Robert's Plus d.o.o.  
Marasovičeva 67  
HR-21000 SPLIT  
Tel.: + 385 21 315 800, 801, 802, 803  
Fax: + 385 21 315 804  
E-mail: robertsplus@robertsplus.hr

### **CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE**

Suweco CZ, s.r.o.  
Klecakova 347  
CZ-180 21 PRAHA 9  
Tel.: +420 2 424 59 204  
Fax: +420 2 848 21 646  
E-mail: import@suweco.cz  
<http://www.suweco.cz>

### **DENMARK/DANEMARK**

GAD  
Vimmelskaftet 32  
DK-1161 KØBENHAVN K  
Tel.: +45 77 66 60 00  
Fax: +45 77 66 60 01  
E-mail: reception@gad.dk  
<http://www.gad.dk>

### **FINLAND/FINLANDE**

Akateeminen Kirjakauppa  
PO Box 128  
Keskuskatu 1  
FI-00100 HELSINKI  
Tel.: +358 (0)9 121 4430  
Fax: +358 (0)9 121 4242  
E-mail: akatilaus@akateeminen.com  
<http://www.akateeminen.com>

### **FRANCE**

Please contact directly /  
Merci de contacter directement  
Council of Europe Publishing  
Editions du Conseil de l'Europe  
FR-67075 STRASBOURG cedex  
Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81  
Fax: +33 (0)3 88 41 39 10  
E-mail: publishing@coe.int  
<http://book.coe.int>

### **Librairie Kléber**

1 rue des Francs-Bourgeois  
FR-67000 STRASBOURG  
Tel.: +33 (0)3 88 15 78 88  
Fax: +33 (0)3 88 15 78 80  
E-mail: librairie-kléber@coe.int  
<http://www.librairie-kléber.com>

### **GREECE/GRÈCE**

Librairie Kauffmann s.a.  
Stadiou 28  
GR-105 64 ATHINAI  
Tel.: +30 210 32 55 321  
Fax: +30 210 32 30 320  
E-mail: ord@otenet.gr  
<http://www.kauffmann.gr>

### **HUNGARY/HONGRIE**

Euro Info Service  
Pannónia u. 58.  
PF. 1039  
HU-1136 BUDAPEST  
Tel.: +36 1 329 2170  
Fax: +36 1 349 2053  
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu  
<http://www.euroinfo.hu>

### **ITALY/ITALIE**

Licosa SpA  
Via Duca di Calabria, 1/1  
IT-50125 FIRENZE  
Tel.: +39 0556 483215  
Fax: +39 0556 41257  
E-mail: licosa@licosa.com  
<http://www.licosa.com>

### **NORWAY/NORVÈGE**

Akademika  
Postboks 84 Blindern  
NO-0314 OSLO  
Tel.: +47 2 218 8100  
Fax: +47 2 218 8103  
E-mail: support@akademika.no  
<http://www.akademika.no>

### **POLAND/POLOGNE**

Ars Polona JSC  
25 Obroncow Street  
PL-03-933 WARSZAWA  
Tel.: +48 (0)22 509 86 00  
Fax: +48 (0)22 509 86 10  
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl  
<http://www.arspolona.com.pl>

### **PORTUGAL**

Marka Lda  
Rua dos Correios 61-3  
PT-1100-162 LISBOA  
Tel: 351 21 3224040  
Fax: 351 21 3224044  
Web: www.marka.pt  
E mail: apoio.clientes@marka.pt

### **RUSSIAN FEDERATION/ FÉDÉRATION DE RUSSIE**

Ves Mir  
17b, Butlerova ul. - Office 338  
RU-117342 MOSCOW  
Tel.: +7 495 739 0971  
Fax: +7 495 739 0971  
E-mail: orders@vesmirbooks.ru  
<http://www.vesmirbooks.ru>

### **SWITZERLAND/SUISSE**

Planetis Sàrl  
16 chemin des Pins  
CH-1273 ARZIER  
Tel.: +41 22 366 51 77  
Fax: +41 22 366 51 78  
E-mail: info@planetis.ch

### **TAIWAN**

Tycoon Information Inc.  
5th Floor, No. 500, Chang-Chun Road  
Taipei, Taiwan  
Tel.: 886-2-8712 8886  
Fax: 886-2-8712 4747, 8712 4777  
E-mail: info@tycoon-info.com.tw  
orders@tycoon-info.com.tw

### **UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI**

The Stationery Office Ltd  
PO Box 29  
GB-NORWICH NR3 1GN  
Tel.: +44 (0)870 600 5522  
Fax: +44 (0)870 600 5533  
E-mail: book.enquiries@tso.co.uk  
<http://www.tsoshop.co.uk>

### **UNITED STATES AND CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA**

Manhattan Publishing Co  
670 White Plains Road  
USA-10583 SCARSDALE, NY  
Tel: +1 914 472 4650  
Fax: +1 914 472 4316  
E-mail: coe@manhattanpublishing.com  
<http://www.manhattanpublishing.com>

**Council of Europe Publishing/Editions du Conseil de l'Europe**

FR-67075 STRASBOURG Cedex

Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81 – Fax: +33 (0)3 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>

La mission de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe est de procurer des conseils juridiques à ses États membres. La Commission aide, en particulier, ceux qui souhaitent mettre leurs structures juridiques et institutionnelles en conformité avec les normes et l'expérience internationales en matière de démocratie, de droits de l'homme et de prééminence du droit.

Elle contribue également à la diffusion et au développement d'un patrimoine constitutionnel commun, joue un rôle unique dans la gestion des conflits et fournit une « aide constitutionnelle d'urgence » aux États en transition.

La Commission comprend 60 États membres: les 47 États membres du Conseil de l'Europe sont membres de la Commission de Venise, ainsi que 13 autres pays (l'Algérie, le Brésil, le Chili, la République de Corée, les États-Unis d'Amérique, Israël, le Kazakhstan, le Kirghizstan, le Kosovo, le Maroc, le Mexique, le Pérou et la Tunisie).

## POUR PLUS D'INFORMATIONS COMMISSION DE VENISE

DG-I, Conseil de l'Europe  
67075 Strasbourg Cedex France  
Tél. : +33 3 88 41 20 67  
Fax : +33 3 88 41 37 38  
E-mail : [venice@coe.int](mailto:venice@coe.int)

Cette publication est financée par le Gouvernement norvégien.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont les 28 membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

