



Strasbourg - Varsovie, 9 juillet 2010

Étude n° 581/2010

CDL-AD(2010)020  
Orig. angl.

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

**LIGNES DIRECTRICES**

**DU BIDDH/OSCE**

**ET**

**DE LA COMMISSION DE VENISE**

**SUR LA LIBERTE DE RÉUNION PACIFIQUE**

**(2<sup>E</sup> EDITION)**

**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)**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Introduction.....</b>	<b>5</b>
<b>Section A – Lignes directrices relatives à la liberté de réunion pacifique.....</b>	<b>7</b>
1. Liberté de réunion pacifique .....	7
Liberté de réunion pacifique .....	7
Définition du terme « réunion ».....	7
Seules les réunions pacifiques sont protégées.....	8
2. Principes directeurs.....	8
2.1 Présomption en faveur de la tenue de réunions.....	8
2.2 Obligation positive de l'État de faciliter et de protéger les réunions pacifiques...	8
2.3 Légalité.....	8
2.4 Proportionnalité.....	8
2.5 Non-discrimination.....	9
2.6 Bonne administration.....	9
2.7 Responsabilités de l'autorité de réglementation.....	9
3. Restrictions à la liberté de réunion.....	9
3.1 Motifs légitimes de restriction.....	9
3.2 Espace public.....	9
3.3 Restrictions fondées sur le contenu.....	10
3.4 Restrictions relatives à l'heure, au lieu et aux modalités.....	10
3.5 « À portée de vue et d'ouïe ».....	10
4. Questions procédurales.....	10
4.1 Notification préalable.....	10
4.2 Réunions spontanées.....	10
4.3 Réunions simultanées.....	11
4.4 Contre-manifestations.....	11
4.5 Processus décisionnel.....	11
4.6 Contrôle et recours.....	11
5. Mise en œuvre de la législation relative à la liberté de réunion pacifique.....	12
5.1 Planification de l'événement à l'avance avec les responsables des services de maintien de l'ordre.....	12
5.2 Coûts.....	12
5.3 Approche fondée sur les droits de l'homme en matière de maintien de l'ordre au cours des réunions.....	12
5.4 Recours à la négociation et/ou à la médiation pour réduire les tensions.....	12
5.5 Recours à la force.....	12
5.6 Responsabilité et obligation de reddition de compte des membres des forces de l'ordre	13
5.7 Responsabilité des organisateurs.....	13
5.8 Encadrement des réunions.....	13
5.9 Surveillance.....	13
5.10 Accès aux médias.....	13
<b>Section B –Notes explicatives .....</b>	<b>14</b>
<b>Partie I.....</b>	<b>14</b>
1. Importance de la liberté de réunion .....	14
2. Réglementation de la liberté de réunion pacifique.....	16
Cadre légal.....	16
Normes internationales et régionales .....	16
Réglementation de la liberté de réunion en droit interne.....	19
La liberté de réunion pacifique dans le contexte des autres droits et libertés.....	20
Principales définitions et catégories de réunions.....	21

Réunions « pacifiques » et « non pacifiques » .....	27
3. Principes directeurs.....	28
Présomption en faveur de la tenue des réunions.....	28
Devoir de l'État de protéger les réunions pacifiques .....	29
Légalité .....	31
Proportionnalité .....	32
Non-discrimination.....	35
Groupes, associations non enregistrées et personnes morales .....	38
Minorités.....	39
« Non-ressortissants » .....	39
Femmes .....	40
Enfants .....	40
Personnes handicapées.....	41
Personnel chargé de l'application des lois et agents de l'État.....	41
Bonne administration et transparence de la procédure de prise de décision .....	42
Contrôle et recours.....	43
Responsabilité de l'autorité de réglementation .....	43
4. Restrictions à la liberté de réunion .....	44
Motifs légitimes de restriction .....	44
Ordre public.....	45
Sûreté publique .....	45
Protection de la santé.....	46
Protection de la morale.....	46
Protection des droits et libertés des tiers .....	47
Sécurité nationale.....	49
Législation visant à contrer « le terrorisme » et « l'extrémisme » .....	50
Dérégulation en période de guerre ou d'autre urgence publique .....	52
Types de restrictions .....	53
Restrictions fondées sur le contenu.....	53
Restrictions relatives « à l'heure, au lieu et aux modalités » .....	56
« À portée de vue et d'ouïe ».....	56
Restrictions imposées avant une réunion (« restrictions préalables »).....	56
Liberté d'association et liberté de réunion.....	57
Restrictions indirectes à la liberté de réunion.....	58
Restrictions imposées pendant une réunion .....	59
Sanctions et peines infligées après une réunion.....	59
Moyens de défense .....	60
5. Questions procédurales .....	61
Notification préalable.....	61
Notification préalable et non autorisation .....	63
Réunions simultanées .....	64
Contre-manifestations .....	65
Exceptions au régime de notification préalable.....	65
Réunions spontanées.....	66
Procédures de prise de décision et de recours.....	68
<b>Partie II – La mise en œuvre de la législation relative à la liberté de réunion</b>	
<b>pacifique .....</b>	<b>70</b>
Introduction .....	70
6. Maintien de l'ordre pendant les réunions publiques.....	71
Approche fondée sur les droits de l'homme en matière de maintien de l'ordre .....	72
Formation .....	72
Maintien de l'ordre pendant les réunions : principes généraux étayant les bonnes pratiques .....	74
Recours à la force .....	81

Responsabilité et reddition de comptes .....	86
7. Responsabilités de l'organisateur .....	88
L'organisateur .....	88
Respect du caractère pacifique d'une réunion : principes de bonne pratique .....	88
Service de surveillance pendant les réunions.....	90
Responsabilité.....	91
8. Suivi du respect de la liberté de réunion pacifique.....	91
Observateurs indépendants .....	92
Médias .....	95

## 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.

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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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)

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> 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.

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 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* essaient 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

---

<sup>5</sup> 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.

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

<sup>7</sup> 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).

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 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.
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>.

---

<sup>8</sup> 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. ».

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

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Article 12 du PIDCP et article 2 du Protocole n°4 à la CEDH.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Article 18 du PIDCP et article 9 de la CEDH.

<sup>16</sup> 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*

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 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 réglementer 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

---

*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.

<sup>17</sup> 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.

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

<sup>19</sup> 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 251 994G16). 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 062006MW I087, 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 [...] ».

<sup>20</sup> 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).

campagnes électorales dont l'organisation d'événements publics fait 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 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*

---

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> *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].

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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



*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.

**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*

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.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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 ».

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

*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.*

**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>.

*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

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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>).

<sup>31</sup> 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/hrib64e.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/hrib64e.pdf).

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> 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*

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 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

---

*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]

<sup>34</sup> CDL-AD(2005)040, point 12.

<sup>35</sup> 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

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>.

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.*

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>.**

dans son opinion dissidente dans la communication *Kivenmaa c. Finlande* (1994) CCPR/C/50/D/412/1990, para. 3.5.

<sup>36</sup> *Otto-Preminger-Institut c. Autriche* (1994), para. 47.

<sup>37</sup> 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).

<sup>38</sup> 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

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 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

---

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. ».

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> 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

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 pour toutes que les manifestants doivent se voir accorder suffisamment de possibilités pour exprimer leur opinion<sup>46</sup>. Lorsqu'une réunion ne gêne

---

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. ».

<sup>43</sup> *Barraco c. France* (2009).

<sup>44</sup> *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 ».

<sup>45</sup> 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 une décision précédente qu'une manifestation revêtant la forme de sit-in répétés bloquant une voie publique *entraîne* 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 habitacle – 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.

<sup>46</sup> 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.

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.*

**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.

**Balçik 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,*

<sup>47</sup> 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).

<sup>48</sup> 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).



*sous peine de vider la liberté de réunion garantie par l'article 11 de la CEDH de toute substance.* » [traduction non officielle].

**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 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>.

<sup>49</sup> 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-I; HC 320-I, 23 mars 2009), pp. 16-17 « Public and Private Space ».

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

<sup>51</sup> 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.

<sup>52</sup> Voir, plus bas, les paras. 46 à 60. Le propriétaire d'un bien immobilier 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).

<sup>53</sup> 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*

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 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.

---

*Right to Assemble* EHRLR 292 [1998] ; Jacob Rowbottom, *Property and Participation: A Right of Access for Expressive Activities* 2 EHRLR 186-202 [2005].

<sup>54</sup> *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. »

<sup>55</sup> 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).

## 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 nourrissent 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 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

<sup>56</sup> 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 nourrissent des *intentions* violentes et qui s'est soldée par des désordres publics.

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

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> 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).

<sup>60</sup> 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.

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

<sup>62</sup> 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,

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).

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

---

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.

<sup>63</sup> 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>

<sup>64</sup> *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.

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.

**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'Etat 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>.

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

<sup>66</sup> 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.

<sup>67</sup> 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

L'État ne devrait pas percevoir le moindre montant supplémentaire au titre de la fourniture de services de police adéquats et 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 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.

---

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.

<sup>68</sup> 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].

<sup>69</sup> 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.

<sup>70</sup> Voir, par exemple, *Öllinger c. Autriche* (2006).

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 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

<sup>71</sup> 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.

<sup>72</sup> 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 réglementer les réunions publiques et ne peuvent pas exercer en toute légalité ce devoir soit en leur nom propre, soit au nom des collectivités locales.

<sup>73</sup> 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) 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. ».

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 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

<sup>74</sup> Voir CrEDH, *Rekvényi c. Hongrie* (1999), para. 34.

<sup>75</sup> 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.

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

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

<sup>78</sup> 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.

<sup>79</sup> 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).



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 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>.

<sup>80</sup> 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 défilier 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).

<sup>81</sup> 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.

<sup>82</sup> Voir, par exemple, *Makhmoudov c. Russie* (2007), para. 65.

<sup>83</sup> *Idem*, para. 64.

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

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

<sup>86</sup> 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*.

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.
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.*

<sup>87</sup> 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.

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

<sup>89</sup> 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. »

*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.*

### *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*

<sup>90</sup> 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).

<sup>91</sup> 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.

<sup>92</sup> 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, par a. 18). »

*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 :*

*... (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>.

<sup>93</sup> 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<sup>os</sup> 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=Congress&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-

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

---

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-](http://www.ilga-europe.org/media_library/lgbt_rights_freedom_of_assembly_diary_of_events_by_country_august_2008)

[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)

<sup>94</sup> 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.

<sup>95</sup> 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)

<sup>96</sup> 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 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.yogyakartaprinciples.org/yogyakarta-principles-jurisprudential-annotations.pdf>

<sup>97</sup> 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

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>.
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

---

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 ».

<sup>98</sup> 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.

<sup>99</sup> *Thlimmenos c. Grèce* (2000), para. 44.

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

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

<sup>102</sup> 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

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, 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

---

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.

<sup>103</sup> 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. ».

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

<sup>105</sup> 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.

<sup>106</sup> Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n°15, Situation des étrangers a u regard du Pacte.

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, [...], 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*

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

<sup>108</sup> 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.

<sup>109</sup> Article 15, Convention relative aux droits de l'enfant.



*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.*

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

Article 6, Organisateurs 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 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

<sup>110</sup> Article 1, Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.

<sup>111</sup> 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.

<sup>112</sup> 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.

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

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.
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.

---

<sup>114</sup> 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.

<sup>115</sup> 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).

<sup>116</sup> 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>

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.*

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.

<sup>117</sup> 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.

<sup>118</sup> 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).

### *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 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.

---

<sup>119</sup> 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.

<sup>120</sup> Par exemple, *Makhmoudov c. Russie* (2007).

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

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

<sup>123</sup> 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].

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).

*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

---

<sup>124</sup> 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)

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

<sup>126</sup> 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/bahrai13529.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.

approche pourrait trop facilement déboucher sur une 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 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.

<sup>127</sup> 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.

<sup>128</sup> 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.

<sup>129</sup> 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.

<sup>130</sup> 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.

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 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

---

<sup>131</sup> 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.

<sup>132</sup> 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.

<sup>133</sup> 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.

<sup>134</sup> 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.

<sup>135</sup> 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.



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 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.

<sup>136</sup> 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.

<sup>137</sup> 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].

<sup>138</sup> *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.

<sup>139</sup> 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.

<sup>140</sup> 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. ».

**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.*

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

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

<sup>142</sup> 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

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.

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>.

---

terrorisme soient conformes aux obligations qu'ils assument en vertu du droit international, en particulier du droit international des droits de l'homme [...] ».

<sup>143</sup> 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>

<sup>144</sup> 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/odih/2007/11/28294\\_980\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/odih/2007/11/28294_980_en.pdf)

<sup>145</sup> 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 »).

<sup>146</sup> 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).

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 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 conçue 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>.

*Dérogação 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

---

<sup>147</sup> Arrêt *Makhmoudov c. Russie* (2007), para. 68.

<sup>148</sup> 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. ».

<sup>149</sup> 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.

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 ou 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 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

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

<sup>151</sup> 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.

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

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

<sup>154</sup> 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 [...] ».

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 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

<sup>155</sup> 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.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.C.79.Add.86.En?Opendocument](http://www.unhcr.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. ».

<sup>156</sup> 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 ».

<sup>157</sup> 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 fondés 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].

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 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

<sup>158</sup> Article 20(2) du PIDCP.

<sup>159</sup> 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 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. ».

<sup>160</sup> 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. »).

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 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

---

<sup>161</sup> 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).



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 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

<sup>162</sup> 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 ».

<sup>163</sup> 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.

<sup>164</sup> 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).

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 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*

<sup>165</sup> 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 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).

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

<sup>167</sup> 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]. ».

<sup>168</sup> 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

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 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

---

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.

<sup>169</sup> 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).

<sup>170</sup> 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).

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 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>.

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

<sup>172</sup> 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.

<sup>173</sup> 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.

<sup>174</sup> 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 Cr EDH a estimé que la condamnation et l'amende infligées à l'intéressé uniquement au titre de sa participation qualifiée

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. 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 reproduits ci-dessous) ou ceux dont les estimations ne prévoient aucune perturbation importante de l'avis des tiers

---

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.

<sup>175</sup> 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).

<sup>176</sup> 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>

<sup>177</sup> *Rassemblement Unité Jurassienne c. Suisse* (1979), p. 119.

(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 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

<sup>178</sup> 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.

<sup>179</sup> 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 ».

<sup>180</sup> 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.

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>.
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>.

<sup>181</sup> 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.

<sup>182</sup> 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 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 ».

<sup>183</sup> 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.

<sup>184</sup> 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].

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

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.

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.

<sup>186</sup> 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. ».



**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.*

*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.

<sup>187</sup> 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.).

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

<sup>189</sup> 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 [...]*

##### **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.*

<sup>190</sup> 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)*.

<sup>191</sup> 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 Nowak dans la note de bas de page 29), l'opinion dissidente est beaucoup plus convaincante.

**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 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

<sup>192</sup> 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.

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

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 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

---

<sup>194</sup> 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.

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 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.*

<sup>195</sup> Voir, par exemple, *Makhmoudov c. Russie* (2007), para. 68.

<sup>196</sup> 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.paradescommission.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. ».

<sup>197</sup> 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-Pétersbourg, 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).

**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.*

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>.

## **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

<sup>198</sup> 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 ».

<sup>199</sup> 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. »

<sup>200</sup> 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).

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>.

---

<sup>201</sup> 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 ».

<sup>202</sup> 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.

<sup>203</sup> 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.

*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 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

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

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

<sup>206</sup> 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.

<sup>207</sup> 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. »



force<sup>208</sup>. La formation peut ainsi contribuer à assurer que la culture et l'éthique des services 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 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.*

<sup>208</sup> 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.

<sup>209</sup> 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.

<sup>210</sup> 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>

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.
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

<sup>211</sup> 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.

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

<sup>213</sup> 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.

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 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

---

<sup>214</sup> 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.

<sup>215</sup> 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'embarcadere de Kadiköy (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.

<sup>216</sup> 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

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 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>.

---

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) po ur 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 ».

<sup>217</sup> 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 *Ziliberberg c. Moldova*.

<sup>218</sup> En Grande-Bretagne, ce terme désigne une tactique d'encerclement et d'isolement d'une foule par des cordons policiers.

<sup>219</sup> Voir le paragraphe 10 de la décision sur la recevabilité rendue en 2004 dans l'affaire *Ziliberberg 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*.

<sup>220</sup> 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.

<sup>221</sup> Pour plus de détails, voir plus haut la note de bas de page 135.

<sup>222</sup> 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.

**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. 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 de 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

<sup>223</sup> 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.

<sup>224</sup> 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.

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 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

<sup>225</sup> *Mammadov (Jalaloglu) c. Azerbaïdjan* (2007).

<sup>226</sup> *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.

<sup>227</sup> 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.

dernières devraient préciser les circonstances méritant un ordre de dispersion et l'autorité habilitée à ordonner une telle 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 (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.*

<sup>228</sup> 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. ».

(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 infiltrèrent 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 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

<sup>229</sup> 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.

<sup>230</sup> 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.



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 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

<sup>231</sup> 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).

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

<sup>233</sup> 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 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].

<sup>234</sup> 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 Şırnak 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 ».

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 nécessité plus strict et impératif » – « 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>.

---

<sup>235</sup> 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).

<sup>236</sup> *Idem*, Principe 14.

<sup>237</sup> 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.

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

<sup>239</sup> 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).

<sup>240</sup> 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).

<sup>241</sup> 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

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.

**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

---

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.

*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
- 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

<sup>242</sup> 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. »

<sup>243</sup> 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>

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.*

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.

<sup>244</sup> 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. »).

<sup>245</sup> 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.

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

### 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 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

<sup>247</sup> *Solomou et autres c. Turquie* (2008), para. 46.

<sup>248</sup> 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.

<sup>249</sup> 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)

<sup>250</sup> 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). ».

<sup>251</sup> 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

- 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 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. ».*

*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.

<sup>252</sup> *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.

<sup>253</sup> 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.

<sup>254</sup> *Osman c. Royaume-Uni* (1998), para. 116.

<sup>255</sup> *Muradova c. Azerbaïdjan* (2009), para. 99.

**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.*

## 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

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

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



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, 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 où 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 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).

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

### *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 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

<sup>259</sup> 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 ».

<sup>260</sup> Voir, par exemple, le paragraphe 34.4 de la décision rendue le 23 novembre 2006 par la Cour constitutionnelle lettonne 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. »

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 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

<sup>261</sup> 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. ». ».

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

<sup>263</sup> 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.

<sup>264</sup> 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. ».

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.

#### *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 et ces

---

<sup>265</sup> 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 ».

<sup>266</sup> 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/odih/2008/12/35711\\_1217\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/odih/2008/12/35711_1217_en.pdf).

<sup>267</sup> 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

- 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 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.

---

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.

<sup>268</sup> 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>

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

### **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.*
- 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>.

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.*

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

<sup>271</sup> Miklos Haraszi (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).

<sup>272</sup> Juge Berger siégeant à la Cour suprême de la Colombie britannique (1980).

*(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.*

*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*

<sup>273</sup> 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.

<sup>274</sup> 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).



*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).*