



Strasbourg / Varsovie, 15 juillet 2020

CDL-AD(2019)017rev

Étude n° 769/2014

Or. angl.

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

BUREAU DE L'OSCE POUR LES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET LES
DROITS DE L'HOMME
(OSCE/BIDDH)

LIGNES DIRECTRICES

SUR LA LIBERTÉ DE RÉUNION PACIFIQUE

(3ème ÉDITION)

Version révisée

I.	Introduction	4
A.	L'importance du droit à la liberté de réunion pacifique	4
B.	La liberté de réunion et le droit à la liberté d'expression	4
C.	La liberté de réunion et le droit à la liberté d'association	5
D.	La liberté de réunion, le droit de vote et le droit de participation.....	6
E.	Liberté de réunion et de protestation	6
F.	Désobéissance civile.....	7
G.	L'objet de ces lignes directrices	7
II.	Section A : Vue d'ensemble et principes directeurs.....	8
A.	Le droit à la liberté de réunion pacifique	9
B.	Réunions et nouvelles technologies.....	9
C.	Obligations fondamentales de l'État.....	9
D.	Notification, bonne administration et recours juridiques.....	11
E.	Restrictions sur les réunions	11
F.	Maintien de l'ordre lors de rassemblements	12
G.	Rôles et droits des tiers lors de rassemblements	12
H.	Arrestation et détention des participants à un rassemblement	13
I.	Sanctions imposées après un rassemblement	13
J.	Responsabilité des autorités publiques.....	13
III.	Section B : Principes directeurs : Notes interprétatives	14
A.	Le droit à la liberté de réunion pacifique	14
1.	Définir le rassemblement.....	14
2.	Définir « pacifique ».....	16
3.	Participation aux rassemblements.....	18
4.	Planification et organisation des rassemblements	19
5.	Le lieu des rassemblements.....	20
B.	Rassemblements et nouvelles technologies	22
C.	Obligations fondamentales de l'État.....	26
D.	Le cadre juridique et le principe de légalité	34
1.	Exigences du cadre juridique	37
E.	Protection fondée sur l'égalité et la non-discrimination	39
F.	Notification, bonne administration et recours juridiques.....	44
1.	Procédures de notification	44
2.	Voies de recours.....	49
G.	Restrictions imposées avant ou pendant une assemblée	51
1.	Motifs de restriction de la liberté de réunion pacifique	54

2. Catégories de restrictions	59
3. Restrictions imposées aux organisateurs	66
IV. Une approche fondée sur les droits de l'homme pour le maintien de l'ordre des rassemblements.....	68
A. Obligation d'établir des canaux de communication efficaces	69
1. Enregistrement d'images numériques par les autorités.....	73
2. Recours à des agents police infiltrés	74
3. Contrainte, intervention et dispersion	74
4. Le recours à la force	77
B. Rôles et droits des tiers lors des assemblées	81
1. Obligation de protéger et de faciliter le travail des journalistes et du personnel des médias	81
2. Faciliter le contrôle indépendant des assemblées.....	85
3. Obligation de faciliter l'accès aux soins médicaux et de protéger le travail des médecins	88
C. Arrestation et détention des participants à un rassemblement	89
D. Sanctions imposées après une assemblée.....	92
E. Responsabilité des autorités et/ou des fonctionnaires de l'État	97
1. Responsabilité des autorités et du personnel chargés de l'application de la loi.....	97
V. Annexe.....	100
A. Instruments et traités internationaux et régionaux	100

I. Introduction

A. L'importance du droit à la liberté de réunion pacifique

1. Le droit à la liberté de réunion pacifique protège les nombreuses façons dont les gens se rassemblent en public et en privé. Il a été reconnu comme l'un des fondements d'une société démocratique, tolérante et pluraliste dans laquelle des individus et des groupes d'origines et de croyances différentes peuvent interagir pacifiquement les uns avec les autres.¹ Le droit à la liberté de réunion pacifique peut donc contribuer à donner la parole aux opinions minoritaires et à donner de la visibilité aux groupes marginalisés ou sous-représentés.

2. Une protection efficace du droit à la liberté de réunion pacifique peut également contribuer à favoriser une culture de démocratie ouverte, à permettre une participation non violente aux affaires publiques,² et à dynamiser le dialogue sur les questions d'intérêt public. Les assemblées publiques peuvent contribuer à garantir la responsabilité des personnes morales, des organismes publics et des fonctionnaires et ainsi promouvoir la bonne gouvernance conformément à l'État de droit. Les rassemblements ont souvent aussi une importance symbolique pour différentes sections de la société en commémorant des événements particuliers ou en marquant des anniversaires importants.

3. Le droit à la liberté de réunion pacifique complète et recoupe d'autres droits civils et politiques. Le droit à la liberté d'expression est particulièrement pertinent compte tenu de la nature expressive des réunions qui ont un impact sur l'opinion publique (ces deux droits sont alors engagés simultanément).³ La liberté de réunion est également liée au droit à la liberté d'association⁴, au droit de participer aux affaires publiques⁵ et au droit de vote.⁶ En outre, elle fait partie d'un ensemble de droits qui sous-tendent un « droit de manifester » plus large⁷. Par ailleurs, le droit à la liberté de réunion peut chevaucher le droit de manifester sa religion ou ses convictions en commun avec d'autres.⁸ Il est essentiel de reconnaître l'interrelation et l'interdépendance de ces différents droits pour garantir que le droit à la liberté de réunion pacifique bénéficie d'une protection pratique et efficace.⁹

B. La liberté de réunion et le droit à la liberté d'expression

4. La liberté d'expression comprend la liberté d'avoir des opinions, ainsi que de recevoir et de communiquer des informations et des idées sans ingérence des autorités publiques et sans considération de frontières.¹⁰ Étant donné la nature expressive de nombreuses assemblées et le rôle qu'elles jouent dans la protection de l'opinion, la Cour européenne des

¹ Voir par exemple, *Djavit An c. Turquie*, requête n° 20652/92, 20 février 2003, par. 56.

² Rapport sur les « Facteurs qui empêchent la participation à la vie politique dans des conditions d'égalité et mesures permettant de surmonter ces obstacles », Doc. NU A/HRC/27/29, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), 30 juin 2014, paragraphe 22.

³ Article 19, paragraphes 2 et 3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), 16 décembre 1966 ; article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), 4 novembre 1950 (telle que modifiée par les protocoles 11 et 14).

⁴ Article 22, PIDCP et article 11, CEDH.

⁵ Article 25(a), PIDCP.

⁶ Article 25(b), PIDCP et article 3 du Protocole 1, CEDH.

⁷ *Eva Molnár c. Hongrie*, requête n° 10346/05, 7 octobre 2008, par. 42 : « La Cour souligne également que la liberté de réunion vise notamment à donner toute sa place au débat public et à laisser la contestation s'exprimer librement. »

⁸ Voir, *Barankevich/Russie*, demande n° 10519/03, 26 juillet 2007.

⁹ Parmi les autres droits qui peuvent être affectés avant, pendant ou après des réunions pacifiques, on peut citer le droit d'établir et de maintenir des contacts sur le territoire d'un Etat (voir l'article 17 de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur les minorités nationales, qui s'inspire des paragraphes 32(4) et 32(6) du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990) ; la liberté de circulation (voir l'article 12(1) du PIDCP et l'article 2(1) du Protocole n° 4, la CEDH et le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 27 : Article 12 (Liberté de circulation), CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 2 novembre 1999 ; le droit de franchir les frontières internationales (voir, article 12(2) de la DUDH et article 2(2) du Protocole n° 4, CEDH) ; la liberté de religion ou de conviction (voir, article 18, PIDCP et article 9, CEDH) ; et les droits à la liberté (voir, article 9 PIDCP et article 5 CEDH) ; et à ne pas être soumis à des mauvais traitements et à la torture (voir, article 7 PIDCP et article 3 CEDH).

¹⁰ Article 10, paragraphe 1, de la CEDH et article 19, paragraphe 2, du PIDCP.

droits de l'homme a reconnu dans sa jurisprudence que la liberté de réunion pacifique et la liberté d'expression sont souvent, en pratique, étroitement associées.¹¹ Ainsi, certaines restrictions ou interdictions de rassemblements peuvent également affecter automatiquement le droit des individus ou des groupes à exprimer leur opinion sur une question donnée, et dans de nombreux cas, la Cour européenne des droits de l'homme a évalué le droit à la liberté de réunion pacifique à la lumière du droit à la liberté d'expression des organisateurs et des participants au rassemblement.

C. La liberté de réunion et le droit à la liberté d'association

5. Il existe un lien étroit et symbiotique entre la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association.¹² La liberté de réunion est essentielle pour les activités normales de nombreuses associations (telles que les syndicats), et un environnement favorable aux associations facilite l'exercice de la liberté de réunion pacifique. En outre, ce qui peut commencer comme une mobilisation ou un rassemblement d'individus partageant les mêmes idées peut se transformer en association au fil du temps. En tant que telle, la valeur associative d'une assemblée peut être tout aussi importante que son but communicatif ou expressif.

6. Les restrictions à la liberté d'association peuvent avoir un impact négatif sur la liberté de se réunir pacifiquement. Parmi les exemples problématiques, citons l'obligation d'un enregistrement officiel ou du paiement de frais d'enregistrement élevés avant qu'une association puisse se réunir légalement, l'interdiction de l'expression publique et d'autres activités pacifiques de groupes non enregistrés, la prescription de la portée du mandat d'une association,¹³ ou la dissolution ou l'interdiction d'une association sans preuve convaincante qu'elle a des objectifs illégaux.¹⁴ Le droit à la liberté de réunion pacifique ne devrait jamais être subordonné à un enregistrement préalable en tant qu'association ou tout autre type d'entité juridique.¹⁵ En outre, le fait qu'une association se soit vu refuser l'enregistrement ne

¹¹ Voir par exemple, *Ezelin c. France*, requête n° 11800/85, 26 avril 1991, par. 37 et 51. Voir également *Whitney v. California*, Cour suprême des États-Unis 274 U.S. 357, 375 (1927) : (« [L]a liberté de penser comme vous le voulez et de parler comme vous le pensez est un moyen indispensable à la découverte et à la diffusion de la vérité politique ; ... sans la liberté de parole et de réunion, la discussion serait futile ; [...] avec elles, la discussion offre une protection ordinairement adéquate contre la diffusion d'une doctrine nocive ; [...] la plus grande menace pour la liberté est un peuple inerte ; [...] la discussion publique est un devoir politique [...] » . (Brandeis, J. concourant.)). En ce qui concerne le PIDCP, voir l'Observation générale 34 du Comité des droits de l'homme des Nations unies : Article 19 : libertés d'opinion et d'expression, CCPR/C/GC/34, 12 septembre 2011, par. 4.

¹² Article 22, PIDCP, et article 11, CEDH. Voir également Dragan Golubovic, « Freedom of association in the case law of the European Court of Human Rights », 17(7-8) *International Journal of Human Rights* Vol. 17, No 7-8, 2013, pp. 758-771 ; Ashutosh Bhagwat, « Associational Speech », *Yale Law Journal* Vol. 120, No.5, 2011, pp.978-1277.

¹³ Par exemple, le Comité des droits de l'homme des Nations unies, *Zvozskov c. Biélorussie* (communication n° 1039/2001, 10 novembre 2006).

¹⁴ Pour une discussion générale sur la liberté d'association en général, voir OSCE/BIDDH & Commission de Venise, *Lignes directrices sur la liberté d'association*, Warsaw/Strasbourg 2015, disponible sur <<http://www.osce.org/odihr/132371?download=true>>

¹⁵ Voir, par exemple, OSCE/BIDDH, « Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses », préparé par le groupe consultatif d'experts sur la liberté de religion ou de conviction de l'OSCE/BIDDH en consultation avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), (Varsovie : BIDDH, 2004), p. 16-17, point 1. Voir également OSCE/BIDDH et Commission de Venise, « Guidelines on the Legal Personality of Religious or Belief Communities », (Varsovie/Venise : BIDDH, 2014). Voir en outre, *Kimlya et autres c. Russie*, requêtes n° 76836/01 et 32782/03, 1er octobre 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 (UN GA Res.36/55 du 25 novembre 1981) ; et « Freedom of Religion or Belief: Laws Affecting the Structuring of Religious Communities », préparé sous les auspices de l'OSCE/BIDDH à l'intention des participants à la Conférence d'examen de l'OSCE de 1999. Selon la loi américaine, une association volontaire non constituée en société a le droit d'intenter une action en justice pour faire valoir ses droits sans tenir compte des exigences réglementaires formelles telles que l'enregistrement auprès du gouvernement : Fed.R.Civ.Proc. 17(b)(3)(A). Voir, par exemple, *iMatter Utah v. Njord*, 980 F.Supp.2d 1356 (D. Utah 2013) (une association expressive non constituée en société ne peut être contrainte de souscrire une assurance et de signer un accord d'indemnisation comme condition préalable à la tenue d'une assemblée publique).

devrait pas, en soi, justifier des restrictions à la tenue de réunions pacifiques par les membres de cette association.¹⁶

D. La liberté de réunion, le droit de vote et le droit de participation

7. L'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) garantit aux citoyens d'un État donné le droit et la possibilité de prendre part à la conduite des affaires publiques (relatives à l'exercice du pouvoir politique)¹⁷ sur une base d'égalité et sans restrictions déraisonnables. Le droit de participer à la vie publique peut être exercé par les citoyens directement (en votant et en se présentant à des fonctions publiques), par le dialogue avec les représentants qu'ils ont choisis et par la capacité à s'organiser. Le droit de réunion pacifique complète ainsi les autres méthodes conventionnelles de participation (comme la politique des partis ou les élections périodiques)¹⁸ et fournit un moyen essentiel pour les individus ou les groupes d'exprimer leur opinion sur des questions d'intérêt public et de participer à la vie publique.¹⁹

8. Les restrictions qui ont une incidence sur la tenue d'élections libres,²⁰ telles que la détention de militants politiques ou l'exclusion de certaines personnes des listes électorales, peuvent également restreindre indirectement le droit à la liberté de réunion. De telles mesures sont susceptibles de dissuader la participation à un débat politique ouvert et de décourager d'autres partisans des groupes ciblés (et le grand public) d'assister à des manifestations.²¹ De même, la limitation des rassemblements uniquement parce qu'ils font partie d'une campagne électorale ou parce qu'ils ont lieu en période électorale porte atteinte au pluralisme et au bon fonctionnement de la démocratie.²² En résumé, le droit à la liberté de réunion pacifique est une condition essentielle pour l'exercice effectif du droit de vote.²³

E. Liberté de réunion et de protestation

9. La relation entre la liberté de réunion et les autres droits civils et politiques est particulièrement importante en ce qui concerne les activités de protestation. Les rassemblements ne sont pas toujours des actes de protestation, et les individus et les groupes peuvent protester sans se rassembler. Les campagnes de lettres, les actions de grève, l'organisation et la signature de pétitions, l'enregistrement d'un « vote de protestation » et

¹⁶ *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, Requêtes n° 29221/95 et 29225/95 2 octobre 2001, par. 92 : « 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 » ; voir également *Kunz c. New York*, 340 U.S. 290, 294 (1951) ; *Healy v. James*, 408 U.S. 169, 186 (1972) : "[G]uilt by association alone, without (establishing) that an individual's association poses the threat feared by the Government, is an impermissible basis on which to deny First Amendment rights", citant *United States v. Robel*, 389 U.S. 258, 265 (1967)).

¹⁷ Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n° 25 : Le droit de participer aux affaires publiques, le droit de vote et le droit à l'égalité d'accès au service public, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12 juillet 1996, par. 5.

¹⁸ Comme l'a fait valoir le professeur Eric Barendt, « en termes plus radicaux, le droit de réunion est précieux pour les citoyens actifs qui « ne veulent pas participer à la politique conventionnelle des partis » - il sert précisément à remettre en question « l'exclusivité des modes conventionnels d'activité civique ». Eric Barendt, "Freedom of Assembly" dans Jack Beatson et Yvonne Cripps, *Freedom of Expression and Freedom of Information: Essays in Honour of Sir David Williams* (Oxford : Oxford University Press, 2000), p.168.

¹⁹ Voir l'observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme des Nations unies, *op. cit.* note 17, paragraphe 8.

²⁰ En vertu de l'article 25 du PIDCP et de l'article 3 du protocole 1 de la CEDH.

²¹ La détention de personnalités politiques connues peut encore amplifier cet effet paralysant. Voir, par exemple, *Navalnyy et Yashin c. Russie*, Requête n° 76204/11, 4 décembre 2014, par. 74.

²² Voir, par exemple, *Tsonev Anguelov c. Bulgarie*, Requête n° 45963/99, 13 avril 2006, par. 48-52..

²³ Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme des Nations unies : « Le droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association est une condition essentielle à l'exercice effectif du droit de vote et doit être pleinement protégé », *op. cit.* note 17, paragraphe 12.

l'affichage de drapeaux et d'autres types de symboles sont autant d'exemples de protestations.²⁴

10. Si le « droit de manifester » n'est pas *expressément* reconnu dans les traités régionaux ou internationaux sur les droits de l'homme, le droit de manifester pacifiquement est généralement protégé par le droit international des droits de l'homme grâce à la combinaison des droits interdépendants évoqués ci-dessus.²⁵ La Cour européenne des droits de l'homme a également souligné que le droit à la liberté d'expression inclut le choix de la forme sous laquelle les idées sont véhiculées, en particulier dans le cas d'activités de protestations symboliques.²⁶

F. Désobéissance civile

11. Il y a des moments où la manière dont une assemblée est menée enfreint intentionnellement la loi d'une telle façon que les organisateurs et/ou les participants pensent que celle-ci amplifiera ou même les aidera dans la communication de leur message.²⁷ C'est ce que l'on appelle communément la « désobéissance civile ». Ceux qui s'engagent dans la désobéissance civile s'efforcent souvent de le faire de manière pacifique, et acceptent généralement la sanction légale dûment prescrite.²⁸ Les réponses des États, y compris les arrestations et les sanctions, doivent être proportionnelles aux infractions respectives.²⁹

G. L'objet de ces lignes directrices

12. L'objet de ces lignes directrices est plus étroit que le champ d'application du droit à la liberté de réunion pacifique. Ces lignes directrices sont principalement axées sur les « assemblées » qui sont des rassemblements intentionnels d'un certain nombre d'individus dans un espace accessible au public et dans un but expressif commun.³⁰ Les lignes directrices

²⁴ Voir *Ezelin c. France* (1991), *op. cit.* note 11, paragraphe. 52 ; et *Barraco c. France*, Requête n° 31684/05, 5 mars 2009, par. 42.

²⁵ Voir, Rapport du Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, A/HRC/25/32 : « Séminaire sur les mesures efficaces et les meilleures pratiques permettant d'assurer la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte des manifestations pacifiques », HCDH, 2 décembre 2013 ; Michael O'Flaherty, « Effective measures and best practices to ensure the promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests: a background paper », disponible sur < <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/Seminar2013/BackgroundPaperSeminar.doc> > ;

Voir également, Wilton Park, Rapport de conférence : « La protestation pacifique : une pierre angulaire de la démocratie. Comment relever les défis ? » (26-28 janvier 2012, WP1154) ; Article 19, *Le droit de protester : Principes relatifs à la protection des droits humains dans le contexte des protestations* (décembre 2016), disponible à l'adresse suivante : < <https://www.article19.org/resources/the-right-to-protest-principles-on-the-protection-of-human-rights-in-protests/> >. Voir aussi, Commission interaméricaine des droits de l'homme, Rapporteur spécial pour la liberté d'expression, « *Protest and Human Rights* » (Rapport thématique du Rapporteur spécial de la CIDH pour la liberté d'expression, Edison Lanza, à paraître en 2018).

²⁶ *Women on Waves et autres c. Portugal*, Requête n° 31276/05, 3 février 2009, par. 39. Il convient toutefois de noter que toute interférence avec une activité de protestation symbolique ne sera pas considérée comme disproportionnée. Voir, par exemple, *Sinkova c. Ukraine*, Requête n° 39496/11, 27 février 2018, par. 107-113.

²⁷ Par exemple, les manifestants s'enchaînent à des machines pour empêcher leur utilisation.

²⁸ Voir par exemple, Peter Quint, *Civil Disobedience and the German Courts : The Pershing Missile Protests in Comparative Perspective* (Oxford : Routledge-Cavendish, 2008) pp.13-14, décrivant les manifestations du village de tentes de Grossengstingen en 1982.

²⁹ Voir, par exemple, Hoffman LJ dans *R v. Jones* [2006] UKHL 16, paragraphe 89 : « ... la désobéissance civile pour des raisons de conscience a une longue et honorable histoire dans ce pays. Les personnes qui enfreignent la loi pour affirmer leur croyance en l'injustice d'une loi ou d'une action gouvernementale sont parfois justifiées par l'histoire. Les suffragettes sont un exemple qui vient immédiatement à l'esprit. C'est la marque d'une communauté civilisée qu'elle peut accueillir des protestations et des manifestations de ce genre. Mais il y a des conventions qui sont généralement acceptées par les briseurs de loi d'un côté et les forces de l'ordre de l'autre. Les manifestants se comportent avec un sens de la mesure et ne causent pas de dommages ou de désagréments excessifs. Et ils se portent garants de la sincérité de leurs convictions en acceptant les sanctions imposées par la loi. La police et les procureurs, en revanche, se comportent avec retenue et les magistrats prononcent des peines qui tiennent compte des motifs de conscience des manifestants ».

³⁰ *Primov c. Russie*, Requête n° 17391/06, 12 juin 2014, par. 135 : « les événements publics liés à la vie politique dans le pays ou au niveau local doivent bénéficier d'une forte protection... ».

s'appliquent principalement aux rassemblements qui se tiennent dans des « espaces publics » - des sites ouverts au public et qui, indépendamment d'une éventuelle propriété privée, sont généralement accessibles à tous (voir plus loin, paragraphe 61 et note 79 - Cour constitutionnelle fédérale allemande, arrêt du 22 février 2011 (décision concernant l'aéroport de Francfort), 1 BvR 699/06).

13. Une assemblée, par définition, requiert la présence d'un certain nombre de personnes, bien que tout acte d'expression commun impliquant deux ou plusieurs personnes ne puisse pas être reconnu comme une assemblée.³¹

14. Les lignes directrices ne sont donc pas destinées à couvrir toutes les formes de rassemblements qui peuvent bénéficier d'un certain niveau de protection en vertu du droit international des droits de l'homme. Alors que de nombreux principes fondamentaux des lignes directrices concernant les obligations des États, les restrictions préalables et la police de facilitation seront également applicables à ces autres formes de rassemblements, les lignes directrices (et la section sur les « questions de procédure » en particulier) ne traitent pas directement des éléments suivants :

- Les formes de protestations individuelles qui n'impliquent pas le rassemblement d'un groupe de personnes.³² Un manifestant individuel ne devrait pas, par exemple, être tenu de notifier les autorités au préalable.³³ Néanmoins, un manifestant individuel qui exerce son droit à la liberté d'expression, lorsque la présence physique fait partie intégrante de cette expression, devrait bénéficier de protections équivalentes à celles accordées aux personnes qui se rassemblent dans le cadre d'une assemblée ;
- Les rassemblements organisés principalement à des fins autres que l'expression d'émotions, d'idées ou d'opinions sur des questions d'intérêt public ou de préoccupation (par exemple, les rassemblements organisés uniquement à des fins de divertissement et/ou de profit, tels que les événements sportifs à but lucratif ou les concerts à but lucratif)³⁴ ;
- Les réunions essentiellement privées qui n'ont pas d'audience publique ;³⁵ et
- Les groupements où l'acte de rassemblement est accessoire à leur objectif principal (comme une file d'attente à un arrêt de bus).

15. Ces lignes directrices tiennent également compte du rôle d'Internet, et notamment des opportunités et des défis qu'il présente pour les organisateurs, les participants et le personnel chargé de l'application de la loi. En outre, l'ampleur de la présence, lors de rassemblements, de personnes ou de groupes violents visant à les perturber, ainsi que l'occupation continue de locaux publics ou privés, ont posé des problèmes spécifiques aux autorités.

II. Section A : Vue d'ensemble et principes directeurs

16. La troisième édition des *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique* de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, s'articule autour de dix rubriques clés qui couvrent l'ensemble des questions ayant un impact sur le droit de se réunir pacifiquement.

³¹ *Tatár et Fáber c. Hongrie*, requêtes n° 26005/08 et 26160/08, 12 juin 2012, paragraphe 29.

³² Voir, *E./Suisse*, demande n° 10279/83, la distribution, par un juge, de tracts à contenu politique est examinée au regard de l'article 10 de la CEDH (liberté d'expression). Question non examinée séparément au titre de l'article 11 de la CEDH

³³ *Tatár et Fáber c. Hongrie* (2012), *op. cit.*, note 31.

³⁴ La Cour européenne des droits de l'homme a toutefois reconnu que l'article 11 couvre les assemblées « revêtant essentiellement un caractère social » : *Friend et autres c. Royaume-Uni*, Requêtes n° 16072/06 et 27809/08, 24 novembre 2009 (recevabilité), par. 50 ; *Huseynov c. Azerbaïdjan*, Requête n° 59135/09, 7 mai 2015, para. 91. Voir en outre, Helen Fenwick et Michael Hamilton, "Freedom of Protest and Assembly", chapitre 9 dans *Fenwick on Civil Liberties and Human Rights* (5th edition) (Oxford : Routledge, 2017), p. 576-577 (fn. 172) et p. 601 (fn. 339, citant David Mead, *The New Law of Peaceful Protest : Rights and Regulation in the Human Rights Act Era*, (Oxford : Hart 2010), p. 137).

³⁵ Par exemple, des rencontres amicales régulières ou des rencontres autour d'un verre. Ces réunions privées ont un but expressif commun (puisque tous les participants souhaitent communiquer entre eux) et peuvent avoir lieu dans un lieu public ou privé.

Cette section vise à résumer les principes directeurs clés qui sont ensuite examinés de manière beaucoup plus détaillée dans le texte intégral des lignes directrices.

A. Le droit à la liberté de réunion pacifique

17. **La liberté de réunion pacifique** est un droit humain fondamental dont peuvent jouir et exercer les individus et les groupes, les entités juridiques et les personnes morales, ainsi que les associations non enregistrées ou enregistrées, y compris les syndicats, les partis politiques, les groupes religieux, etc. Les assemblées peuvent servir de nombreux objectifs, notamment permettre la participation du public et l'engagement critique de la société civile, ainsi que l'expression d'opinions diverses, minoritaires et impopulaires. À ce titre, la protection du droit de se réunir pacifiquement est essentielle pour créer une société tolérante et pluraliste. En effet, plutôt que de représenter une menace pour l'État, la protection et la facilitation des rassemblements est « un élément essentiel d'une approche de la lutte contre le terrorisme fondée sur les droits de l'homme ». ³⁶

18. **Définir le rassemblement.** Aux fins des lignes directrices, le terme « rassemblement » désigne le rassemblement intentionnel d'un certain nombre de personnes dans un lieu accessible au public dans un but expressif commun. Cela comprend les assemblées planifiées et organisées, les assemblées non planifiées et spontanées, les assemblées statiques et mobiles.

19. **Définir pacifique.** Le terme « pacifique » comprend les comportements qui peuvent gêner ou offenser des individus ou des groupes opposés aux idées ou aux revendications que l'assemblée cherche à promouvoir. Il comprend également les comportements qui entravent, empêchent ou gênent temporairement les activités de tiers, par exemple en bloquant temporairement la circulation. En tant que telle, une assemblée peut être entièrement « pacifique » même si elle est « illégale » en vertu du droit national. Les intentions pacifiques des organisateurs et des participants à une assemblée doivent être présumées, sauf s'il existe des preuves convaincantes de l'intention d'utiliser ou d'inciter à la violence.

B. Réunions et nouvelles technologies

20. **Réunions en ligne.** Les technologies basées sur Internet jouent un rôle croissant dans l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique. Internet peut être utilisé pour des formes de militantisme en ligne liées aux rassemblements, et ces activités méritent d'être protégées. Internet et les réseaux sociaux peuvent aussi légitimement servir de moyens de facilitation des assemblées.

C. Obligations fondamentales de l'État

21. **Présomption en faveur des rassemblements (pacifiques).** La liberté de réunion pacifique est reconnue comme un droit fondamental dans une société démocratique et doit être exercée, dans la mesure du possible, sans réglementation.³⁷ La présomption en faveur des rassemblements (pacifiques) comprend une obligation de tolérance et de retenue à l'égard des rassemblements pacifiques dans les situations où les procédures et formalités légales ou administratives n'ont pas été respectées.

22. **Obligation positive de faciliter et de protéger.** Les États ont l'obligation positive de faciliter et de protéger l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique. Ce devoir doit être

³⁶ Rapport du Rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Fionnuala Ní Aoláin, A/72/43280, 27 septembre 2017

³⁷ Toutefois, les mesures prises par les autorités et portant atteinte au droit à la liberté de réunion doivent toujours avoir une base juridique en droit interne et la loi doit être accessible aux personnes concernées et formulée avec suffisamment de précision (*Vyerentsov c. Ukraine*, requête n° 20372/11, paragraphe 52.)

reflété dans le cadre législatif et dans les règlements et pratiques d'application de la loi pertinents. Elle comprend le devoir de faciliter les rassemblements dans le lieu préféré de l'organisateur et à portée de vue du public visé. Le devoir de protection implique également la protection des organisateurs et des participants aux rassemblements, contre les individus ou groupes tiers qui cherchent à porter atteinte à leur droit à la liberté de réunion pacifique. Trois types de rassemblements spécifiques sont particulièrement dignes d'intérêt :

- **Contre-manifestations.** Les individus ont le droit de se réunir en tant que contre-manifestants pour exprimer leur désaccord avec les opinions exprimées lors d'une manifestation publique. La coïncidence de la date et du lieu des deux assemblées est susceptible de constituer une partie essentielle du message à transmettre par la seconde assemblée. Les contre-manifestations doivent être facilitées de manière à ce qu'elles se déroulent « à vue et au son » de leur cible, à moins que cela n'interfère physiquement avec l'autre assemblée et ne donne lieu à un risque de violence imminente ne pouvant être atténué ou empêché ;³⁸
- **Rassemblements simultanés.** Lorsqu'une notification préalable est soumise pour deux ou plusieurs manifestations au même endroit et au même moment, les événements simultanés devraient être facilités dans la mesure du possible. La simple interdiction d'un rassemblement au même endroit et au même moment qu'une manifestation publique déjà notifiée ou prévue, dans les cas où les deux peuvent raisonnablement être accommodés, est susceptible de constituer une réponse disproportionnée et éventuellement discriminatoire. Ainsi, la règle du « premier arrivé, premier servi » ne doit pas être appliquée de manière à permettre à certains organisateurs de rassemblements de « bloquer » des lieux particuliers à l'exclusion d'autres groupes ; et
- **Assemblées spontanées et non notifiées.** L'émergence des nouvelles technologies a considérablement accru la possibilité de tenir des assemblées spontanées, et celles-ci devraient être considérées comme une caractéristique attendue (plutôt qu'exceptionnelle) d'une démocratie saine. Toutes les mesures raisonnables et appropriées devraient être prises pour garantir que les assemblées spontanées et non notifiées soient facilitées et protégées de la même manière que les assemblées planifiées à l'avance.

23. **Légalité.** Les dispositions légales relatives à la liberté de réunion pacifique doivent être suffisamment claires pour permettre à un individu d'évaluer si ses actions peuvent enfreindre la loi et de connaître les conséquences probables d'une telle violation.³⁹ Une législation bien rédigée et compatible avec les normes internationales en matière de droits de l'homme est essentielle pour définir et limiter les pouvoirs et la discrétion des autorités publiques et des responsables de l'application des lois.

24. **Égalité et non-discrimination.** Le principe général selon lequel les droits de l'homme doivent être exercés sans discrimination est au cœur de l'interprétation des normes relatives aux droits de l'homme. Toute discrimination fondée sur des motifs tels que 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, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle, le sexe, l'identité de genre, les conditions de santé, le statut d'immigration ou de résidence ou tout autre statut doit être interdite.⁴⁰

³⁸ Dans le cas des *Chrétiens contre le racisme et le fascisme c. Royaume-Uni* (requête n° 8440/78, 16 juillet 1980), la Commission a estimé qu'une interdiction générale des manifestations ne peut être justifiée que s'il existe un danger réel qu'elles entraînent des troubles qui ne peuvent être évités par d'autres mesures moins strictes.

³⁹ *Vyerentsov c. Ukraine*, Requête n° 20372/11, para. 52.

⁴⁰ *Genderdoc-M. c. Moldova*, requête n° 9106/06, par. 48-55.

D. Notification, bonne administration et recours juridiques

25. **La notification comme restriction.** L'exigence d'une notification préalable constitue une interférence *de facto* avec le droit à la liberté de réunion, et une telle exigence devrait donc être prescrite par la loi, nécessaire et proportionnée. Il n'est pas nécessaire, en vertu du droit international des droits de l'homme, que la législation nationale exige la notification préalable d'une assemblée, mais la notification préalable peut permettre à l'État de mieux garantir la nature pacifique d'une assemblée et de mettre en place des dispositions pour faciliter l'événement, ou pour protéger l'ordre public, la sécurité publique et les droits et libertés d'autrui.⁴¹ Un régime de notification ne doit jamais être transformé en une procédure d'autorisation *de facto*.⁴² La procédure de notification préalable aux autorités publiques ne doit pas être onéreuse ou trop bureaucratique. En outre, le cadre juridique national devrait garantir que les assemblées spontanées peuvent se tenir légalement, et les lois régissant la liberté de réunion devraient explicitement exempter ces assemblées des obligations de notification préalable.

26. **Bonne administration.** Les autorités compétentes de l'État doivent veiller à ce que le grand public ait un accès facile et pratique à des informations fiables sur les rassemblements, les lois et règlements pertinents, ainsi que sur les procédures et le mode de fonctionnement des autorités en ce qui concerne l'organisation et le contrôle des rassemblements. Toute décision de restriction ou d'interdiction d'une assemblée doit être fondée sur une législation qui reflète les normes applicables et qui décrit clairement les procédures de prise de décision. Les autorités de l'État doivent également tenir des registres pour garantir la transparence de leurs processus décisionnels.

27. **Les recours juridiques et la responsabilité de l'autorité décisionnelle.** Ceux qui cherchent à exercer le droit à la liberté de réunion pacifique doivent disposer d'un recours rapide et efficace contre les décisions qui restreignent ou interdisent les réunions de manière disproportionnée, arbitraire ou illégale. Les décisions de justice doivent être rendues en temps utile, de sorte que l'appel ou la contestation puisse être résolu avant que l'assemblée ne soit prévue.

E. Restrictions sur les réunions

28. **Motifs de restriction limités.** Toute restriction imposée aux rassemblements doit avoir une base formelle en droit et être fondée sur un ou plusieurs des motifs légitimes prescrits par les instruments internationaux et régionaux pertinents relatifs aux droits de l'homme : la sécurité nationale, la sûreté publique, l'ordre public, la protection de la santé ou de la morale et la protection des droits et libertés d'autrui. Ces motifs ne doivent pas être complétés par des motifs supplémentaires dans la législation nationale et doivent être interprétés de manière restrictive par les autorités.

29. **Nécessité et proportionnalité.** Toute restriction au droit à la liberté de réunion pacifique, qu'elle soit prévue par la loi ou appliquée dans la pratique, doit être à la fois nécessaire dans une société démocratique pour atteindre un objectif légitime, mais aussi proportionnée à cet objectif. Le moyen le moins intrusif pour atteindre un objectif légitime doit toujours être privilégié. Le principe de proportionnalité exige, par exemple, que les autorités

⁴¹ *Skiba c. Pologne*, requête n° 10659/03, 7 juillet 2009 (déc.).

⁴² Toutefois, le fait de soumettre les assemblées à une procédure d'autorisation n'empiète normalement pas sur l'essence du droit. Une telle procédure est conforme aux exigences de l'article 11 § 1 CEDH, ne serait-ce que pour que les autorités puissent être en mesure d'assurer le caractère pacifique d'une réunion (*Rassemblement jurassien c. Suisse*, requête n° 8191/78, 10 octobre 1978, DR 17, p. 119 ; *Christian Ziliberberg/Moldova* (décision de recevabilité), requête n° 61821/00, 4 mai 2004).

n'imposent pas systématiquement des restrictions qui modifieraient fondamentalement le caractère d'un événement, telles que le déplacement des manifestations dans des zones moins centrales d'une ville. L'interdiction ou le blocage d'une assemblée devrait toujours être une mesure de dernier recours et ne devrait être envisagée que lorsqu'une réponse moins restrictive ne permettrait pas d'atteindre l'objectif.

30. **L'illégitimité des restrictions fondées sur le contenu.** Toute restriction aux assemblées ne doit pas être fondée sur le contenu du ou des messages qu'elles cherchent à communiquer dans les limites fixées par l'article 10§2 de la CEDH et l'article 19 (3) du PIDCP. Les restrictions ne doivent pas être justifiées simplement sur la base du désaccord des autorités avec les mérites d'une protestation particulière - et donc les critiques des politiques gouvernementales ou des idées contestant l'ordre établi par des moyens non violents méritent d'être protégées. Les États sont également tenus de protéger les citoyens contre les restrictions fondées sur le contenu imposées par des acteurs tiers qui peuvent inclure les fournisseurs de services Internet (FSI).⁴³

F. Maintien de l'ordre lors de rassemblements

31. **Une approche fondée sur les droits de l'homme.** Les forces de l'ordre devraient adopter une approche fondée sur les droits de l'homme pour tous les aspects de la planification, de la préparation et du maintien de l'ordre lors de rassemblements. Cela signifie qu'ils prennent en considération leur devoir de faciliter et de protéger le droit à la liberté de réunion pacifique. Une approche fondée sur les droits de l'homme pour maintenir l'ordre lors de rassemblements doit reposer sur quatre principes clés qui sous-tendent tous les aspects de la planification, de la préparation, de la mise en œuvre et du compte rendu de la police, liés à la facilitation des rassemblements. Il s'agit (1) de la connaissance des groupes impliqués ; (2) de l'engagement à faciliter les rassemblements ; (3) de la reconnaissance de la valeur et de l'importance de la communication volontaire à tous les stades du processus de rassemblement ; et (4) de la reconnaissance de la diversité des participants aux rassemblements et de la nécessité de les différencier dans le cadre du maintien de l'ordre actif.

32. **Recours à la force.** Les forces de l'ordre ne doivent pas recourir à la force lors de rassemblements, sauf si cela est strictement inévitable. La force ne devrait être appliquée que dans la mesure minimale nécessaire, conformément aux principes de retenue, de proportionnalité, de minimisation des dommages et de préservation de la vie. Les armes à feu, en tant qu'armes potentiellement mortelles, ne sont pas des outils tactiques appropriés pour le maintien de l'ordre ou la dispersion des rassemblements et devraient être évitées.

33. **Responsabilité du personnel chargé de l'application de la loi.** Si la force est utilisée lors d'un rassemblement, elle doit déclencher un processus d'examen automatique et rapide. Lorsque des blessures ou des décès résultent de l'usage de la force par les forces de l'ordre, une enquête indépendante, ouverte, rapide et efficace doit être menée. Le personnel chargé de l'application de la loi doit également être tenu responsable de l'absence d'intervention lorsqu'une telle intervention aurait pu empêcher d'autres agents de faire un usage excessif de la force.

G. Rôles et droits des tiers lors de rassemblements

34. **Journalistes, observateurs et médecins.** Toute une série d'acteurs tiers, notamment les journalistes, les défenseurs des droits de l'homme et le personnel médical, ont le droit d'être présents lors de rassemblements pour observer ou suivre les débats, pour rendre compte de ce qui se passe et éventuellement pour apporter une aide aux autres participants

⁴³ Comme l'a déclaré la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Ozgur Gundem c. Turquie* (requête n° 23144/93, 16 mars 2000, paragraphe 43) : L'exercice véritable et effectif de la liberté d'expression ne dépend pas seulement du devoir de l'État de ne pas intervenir, mais peut nécessiter des mesures positives de protection, même dans la sphère des relations entre individus.

et acteurs en cas de blessure ou de violence. Les autorités publiques et le personnel chargé de l'application des lois doivent être conscients du travail de ces différents acteurs et de la nécessité de faciliter ce travail dans le cadre du processus plus large de protection du droit de réunion pacifique.

H. Arrestation et détention des participants à un rassemblement

35. **Arrestations ou détentions massives.** Le maintien de l'ordre public devrait, dans la mesure du possible, éviter de recourir au confinement (une tactique souvent appelée « *kettling* » ou « *corralling* ») ou aux arrestations massives de participants à un rassemblement. De telles mesures prises sans discernement peuvent équivaloir à une privation arbitraire de liberté en vertu du droit international des droits de l'homme. Des protocoles clairs et accessibles doivent être établis pour l'interpellation, la fouille, l'arrestation ou la détention des participants à une assemblée.

I. Sanctions imposées après un rassemblement

36. **Proportionnalité des sanctions.** Les sanctions imposées pour une conduite survenant dans le contexte d'un rassemblement doivent être nécessaires et proportionnées, car des sanctions inutiles ou d'une sévérité disproportionnée pour un comportement ayant eu lieu au cours d'un rassemblement pourraient empêcher la tenue de tels événements et avoir un effet dissuasif pouvant empêcher les participants d'y assister. De telles sanctions peuvent constituer une violation indirecte de la liberté de réunion pacifique. Des infractions telles que le défaut de notification préalable d'une assemblée ou le non-respect des restrictions imposées à une assemblée en matière d'itinéraire, de temps et de lieu ne devraient pas être punies par des peines de prison ou de lourdes amendes.

37. **Responsabilité des organisateurs et des commissaires.** Les organisateurs et les commissaires ne doivent pas être tenus pour responsables lorsque des dommages matériels, des troubles, ou des actes de violence sont causés par des participants au rassemblement ou par des spectateurs agissant de manière indépendante. La responsabilité n'existera que si les organisateurs ou les commissaires ont personnellement et intentionnellement incité, causé ou participé à des dommages ou des troubles réels.

38. **Un procès équitable.** Tout organisateur ou participant qui fait l'objet de poursuites pénales ou administratives à son encontre, doit bénéficier des droits fondamentaux à un procès équitable, tels que définis dans les instruments internationaux pertinents, y compris l'accès à un procès équitable et public, dans un délai raisonnable, devant un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi.

J. Responsabilité des autorités publiques

39. **Responsabilité publique et responsabilité de l'autorité de régulation.** Les autorités publiques doivent se conformer à leurs obligations légales et devraient être responsables de tout manquement à ces obligations, que ce manquement ait eu lieu avant, pendant ou après une assemblée. La responsabilité individuelle doit être évaluée selon les principes pertinents du droit administratif ou pénal.

40. **Des enquêtes indépendantes.** Tout abus de pouvoir et toute violation de la loi par des agents de l'État, y compris dans les cas de recours à la force disproportionnée ou de dispersion illégale de rassemblements, doivent donner lieu à des enquêtes rapides et indépendantes. Cela s'applique également aux actes de violence, aux menaces de violence ou à l'incitation à la haine contre les participants à une manifestation par d'autres participants, des contre-manifestants, des agents de la force publique ou des tiers. Les responsables devraient être sanctionnés de manière appropriée et les victimes devraient être informées des recours possibles.

III. Section B : Principes directeurs : Notes interprétatives

A. Le droit à la liberté de réunion pacifique

1. Définir le rassemblement

41. Aux fins des présentes lignes directrices, le terme "rassemblement" désigne le rassemblement intentionnel d'un certain nombre de personnes dans un lieu accessible au public dans un but d'expression commun.⁴⁴ Bien que cette définition saisisse le champ d'application essentiel de la protection du droit à la liberté de réunion pacifique, elle n'est pas exhaustive. D'autres types de « rassemblements » sont également protégés par le droit international des droits de l'homme (voir plus loin, L'objet des présentes lignes directrices, paragraphes 12-15 ci-dessus). En outre, le fait de définir un événement comme un « rassemblement » ne justifie pas, pour cette seule raison, une réglementation étatique (y compris une notification préalable). Les rassemblements ne doivent être réglementés que dans la mesure où il existe un besoin social pressant de le faire, dans les limites autorisées par l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH et l'article 21 du PIDCP (voir plus loin les paragraphes 94 et suivants).

42. Ces lignes directrices concernent principalement la protection des rassemblements organisés pour exprimer une émotion, une idée ou une opinion relative à des questions d'intérêt ou de préoccupation publique, y compris lorsqu'ils traitent de questions politiques, culturelles ou sociales et cherchent à envoyer un message au public ou aux décideurs concernés.

43. Le droit à la liberté de réunion pacifique peut être exercé par des individus et des groupes (informels ou *ad hoc*), des personnes morales et des personnes physiques, et des associations non enregistrées ou enregistrées, y compris les syndicats, les partis politiques et les groupes religieux.⁴⁵

44. Un large éventail d'événements différents entrent dans le champ d'application de la liberté de réunion pacifique : les réunions planifiées et organisées, les réunions non planifiées et spontanées (paragraphe 79),⁴⁶ les réunions statiques (telles que les réunions publiques,

⁴⁴ Voir Manfred Nowak, Pacte des Nations unies relatif aux droits civils et politiques : CCPR Commentary (2nd edition) (Kehl : N.P Engel, 2005) p.373 : « Le terme « assemblée » n'est pas défini mais plutôt présumé dans le Pacte. Il doit donc être interprété conformément à la signification coutumière, généralement acceptée dans les systèmes juridiques nationaux, en tenant compte de l'objet et du but de ce droit traditionnel. Il ne fait aucun doute que toutes les assemblées d'individus n'ont pas besoin d'une protection spéciale. Au contraire, seuls les rassemblements *intentionnels* et temporaires de plusieurs personnes dans un but précis bénéficient de la protection de la liberté de réunion ». Voir les constatations du Comité des droits de l'homme (sur le fond) *Kivenmaa c. Finlande* (412/1990) 31 mars 1994, CCPR/C/50/D/412/1990 paragraphe 7.6, où le Comité a déclaré que « est 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 ». Voir également les constatations du Comité des droits de l'homme (sur le fond) *Levinov c. Biélorussie* (1867/09) 19 juillet 2012, CCPR/C/105/D/1867/2009, 1936, 1975, 1977-1981, 2010/2010, dans lesquelles le Comité a déclaré irrecevable le grief de l'auteur au titre de l'article 21 du PIDCP parce qu'il « avait l'intention de mener les piquets de grève de son propre chef » (paragraphe 9.7) et a examiné son grief au titre de l'article 19 du PIDCP.

⁴⁵ La liberté de réunion pacifique peut être exercée non seulement par les participants individuels mais aussi par ceux qui l'organisent. En ce qui concerne les associations et les personnes morales, voir *Hyde Park et autres c. Moldova* (n° 5 et 6), requêtes n° 6991/08 et 15084/08, 14 septembre 2010, par. 32 : « ... la Cour considère qu'il est bien établi dans sa jurisprudence que les associations peuvent être victimes d'une ingérence dans le droit à la liberté de réunion pacifique ». Concernant les syndicats, voir *Özben et autres c. Turquie*, requêtes n° 56395/08 et 58241/08, 9 juin 2015, par. 48-50. Voir également OSCE/BIDDH et Commission de Venise, « Guidelines on Freedom of Association » (Varsovie : BIDDH 2014), paragraphe. 19 ; OSCE/BIDDH et Commission de Venise, "Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques" (Varsovie : BIDDH, 2011) par. 11.

⁴⁶ *Bukta et autres c. Hongrie*, requête n° 25691/04, 17 juillet 2007, paragraphe 36 ; *Eva Molnár c. Hongrie* (2008), *op. cit.* note 7, paragraphe. 38. La Cour a déclaré que : « le droit de manifester de manière spontanée ne peut primer l'obligation de notifier au préalable la tenue d'un rassemblement que dans des circonstances spéciales, notamment s'il est indispensable de réagir immédiatement à un événement par une manifestation. Pareille

les « *flash mobs* »⁴⁷, les *sit-ins*⁴⁸ et les piquets de grève)⁴⁹ et les réunions mobiles (y compris les défilés, les processions et les convois).⁵⁰ Le droit à la liberté de réunion pacifique s'étend également aux assemblées répétées (paragraphe 80), aux rassemblements simultanés (paragraphe 78) et aux contre-manifestations (paragraphe 77), bien que « le droit de contre-manifestation ne puisse pas s'étendre à l'interdiction de l'exercice du droit de manifester ».⁵¹

45. Liberté de réunion pacifique en ligne et hors ligne.⁵² Internet et les réseaux sociaux peuvent être utilisés pour discuter, planifier et promouvoir des rassemblements hors ligne. L'accès à Internet et aux réseaux sociaux est devenu un aspect important du rassemblement pour les organisateurs, les participants, les observateurs et les défenseurs des droits de l'homme. Il s'agit clairement d'un domaine où les droits à la liberté d'expression et à la liberté de réunion pacifique se croisent, et certaines formes d'interaction en ligne peuvent remplir des fonctions équivalentes à celles des assemblées physiques. Le militantisme en ligne relatif aux

dérrogation à la règle générale peut en particulier se justifier dans le cas où un délai aurait rendu la réaction obsolète". Voir également *NAACP v. City of Richmond*, 743 F.2d 1346, 1355-1358 (9th Cir. 1984) (qui invalide une exigence de préavis qui empêche les assemblées spontanées).

⁴⁷ Un flash mob se produit lorsqu'un groupe de personnes se rassemble à un endroit pendant une courte période, effectue une certaine forme d'action, puis se disperse. Bien que ces événements soient planifiés et organisés, ils n'impliquent généralement aucune organisation ou groupe formel. Ils peuvent être planifiés à l'aide des technologies de l'information et de la communication, des médias et des réseaux sociaux (y compris par SMS ou Twitter). Leur raison d'être exige un élément de surprise qui peut être contrecarré par l'obligation de notification préalable.

⁴⁸ *G c. République fédérale d'Allemagne*, requête n° 13079/87, décision du 6 mars 1989 ; *L.F. c. Autriche*, requête n° 15225/89, décision du 30 novembre 1992 ("une manifestation au moyen d'assises répétées bloquant une voie publique relève de l'article 11, paragraphe 2, de la loi sur la sécurité routière"). 1). Voir également *Annenkov et autres c. Russie*, Requête n° 31475/10, 25 juillet 2017, par. 123.

⁴⁹ Toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme a noté que, bien qu'il relève du champ d'application de l'article 11(1), « des comportements physiques visant délibérément à bloquer la circulation routière et à entraver le bon déroulement de la vie quotidienne dans le but de perturber sérieusement les activités d'autrui ne sont pas rares, ils ne sont pas au cœur de la liberté protégée par l'article 11 de la Convention ». Voir *Kudrevičius et autres c. Lituanie*, requête n° 37553/05, 15 octobre 2015, par. 97 ; *Annenkov et autres c. Russie* (2017), *op. cit.* note 48, par. 127. Voir (en général) les décisions de la Cour constitutionnelle allemande concernant les barrages routiers devant les installations militaires : BVerfGE 73, 206, BVerfGE 92, 1 et BVerfGE 104, 92 ; Peter Quint, *op. cit.* note 28, et texte accompagnant ci-dessous. Voir également, *DeJonge v. Oregon*, 299 U.S. 353 (1937) (les assemblées publiques sont une forme de communication protégée) et *Thornhill v. Alabama*, 310 U.S. 88 (1940) (le piquetage est un forum d'assemblée protégé).

⁵⁰ Dans l'affaire *Chrétiens contre le racisme et le fascisme c. Royaume Uni*, requête n° 8440/78, décision du 16 juillet 1980, par. 4, la CEDH a accepté « que la liberté de réunion pacifique couvre non seulement les réunions statiques, mais aussi les processions publiques ». Cette interprétation a été invoquée dans un certain nombre d'affaires ultérieures, notamment *Lashmankin et 14 autres c. Russie*, requête n° 57818/09, paragraphe 402. Voir également David Mead, *The Right to Peaceful Protest under the European Convention on Human Rights - A Content Study of Strasbourg Case Law*, 4 EHRLR (2007) 345-384 ; *Hurley v. Irish-American Gay, Lesbian, and Bisexual Group of Boston*, 515 U.S. 557, 568-569 (1995) (les défilés et marches sont des formes protégées d'association expressive). Les termes utilisés dans la législation nationale pour différencier les types de rassemblement doivent être définis avec suffisamment de clarté - voir, par exemple, *Chumak c. Ukraine*, requête n° 44529/09, 6 mars 2018, par. 47.

⁵¹ Voir *Plattform "Ärzte für das Leben" c. Autriche*, requête n° 10126/82, 21 juin 1988, paragraphe 32. Voir également *Grider c. Abramson*, 994 F. Supp. 840, 848 (W.D. Ky. 1998) aff'd, 180 F.3d 739 (6th Cir. 1999) (selon lequel il n'existe pas de droit constitutionnel de parler à des orateurs ou de les crier lors d'une manifestation). Voir également *Collin v. Smith*, 447 F. Supp. 676, 690 (N.D. Ill.) aff'd, 578 F.2d 1197 (7th Cir. 1978) (« Même lorsque le public est tellement offensé par les idées exprimées qu'il devient désordonné et tente de faire taire l'orateur, il est du devoir de la police de tenter de protéger l'orateur, et non de faire taire son discours s'il ne consiste pas en des épithètes non protégées »).

⁵² Recommandation CM/Rec (2014) 6 du Comité des Ministres aux Etats membres sur un Guide des droits de l'homme pour les utilisateurs d'internet : toute personne a « le droit de se réunir et de s'associer pacifiquement avec d'autres personnes utilisant l'internet ». Aussi, Conseil des droits de l'homme, Résolution 21/16_ (octobre 2012), Doc. A/HRC/RES/21/16, et Résolution 24/5 (octobre 2013), Doc. NU A/HRC/RES/25/5, toutes deux intitulées *Les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association*. Voir également le Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires sur la bonne gestion des réunions, A/HRC/31/66, du 4 février 2016, par.10 : « Bien que le concept de réunion soit généralement compris comme un rassemblement physique de personnes, il a été reconnu que les protections des droits de l'homme, y compris la liberté de réunion, pouvaient s'appliquer aux interactions analogues qui ont lieu en ligne ».

rassemblements peut donc justifier une protection.⁵³ Dans ce contexte évolutif, la possibilité que des assemblées se déroulent entièrement en ligne ne peut donc pas être exclue.⁵⁴

2. Définir « pacifique »

46. Seuls les rassemblements pacifiques entrent dans le champ d'application de l'article 11, paragraphe 1, de la CEDH et de l'article 21 du PIDCP. La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que la notion de rassemblement pacifique ne couvre pas les rassemblements où les organisateurs et les participants ont des intentions violentes ou incitent à la violence.⁵⁵ Les intentions pacifiques des organisateurs et des participants à un rassemblement doivent être présumées, sauf s'il existe des preuves convaincantes qu'ils ont eux-mêmes l'intention de recourir ou d'inciter à une violence imminente.⁵⁶

47. Le terme « pacifique » doit être interprété comme incluant les comportements susceptibles de gêner ou offenser des individus ou des groupes opposés aux idées ou aux revendications qu'un rassemblement cherche à promouvoir.⁵⁷ Il peut même s'agir, par

⁵³ Recommandation CM/Rec (2014) 6 du Comité des Ministres aux Etats membres sur un Guide des droits de l'homme à l'intention des internautes : toute personne a « le droit de se réunir et de s'associer pacifiquement avec d'autres personnes utilisant l'Internet ». Recommandation CM/Rec (2016) 5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la liberté d'Internet (13 avril 2016), paragraphe 3.3 : « Chacun est libre d'utiliser des plates-formes Internet, telles que les médias sociaux et d'autres TIC, pour organiser des réunions pacifiques ».

⁵⁴ La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que le droit de réunion « ne doit pas être interprété de manière restrictive ». Voir, entre autres, *Chumak c. Ukraine*, requête n° 44529/09, arrêt du 6 mars 2018, paragraphe 36. Voir également l'article 7 de la Charte des droits de l'homme et des principes pour l'Internet (disponible à l'adresse suivante : https://internetrightsandprinciples.org/wp-content/uploads/2020/03/2019_French_1sted_IRPC_booklet.pdf) : « tout le monde a le droit de former, de rejoindre, de rencontrer ou de visiter le site Web ou le réseau d'une Assemblée, d'un groupe ou d'une association, pour quelque raison que ce soit. L'accès aux assemblées et aux associations en utilisant les TIC ne doit pas être bloqué ou filtré ». En outre, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies, dans deux résolutions successives en 2012 et 2013, a souligné l'obligation des États « de respecter et de protéger pleinement le droit de réunion pacifique et la liberté d'association de tous les individus, à la fois en ligne et hors ligne ». Conseil des droits de l'homme des Nations unies, résolution 21/16 sur le droit de réunion et d'association pacifiques, 11 octobre 2012, A/HRC/RES/21/16, paragraphe 1 ; Conseil des droits de l'homme des Nations unies, résolution 24/5 sur le droit de réunion pacifique et liberté d'association, 8 octobre 2013, A/HRC/RES/24/5, paragraphe 2. En 2014, la résolution du Conseil des droits de l'homme sur « La promotion, la protection et l'exercice des droits de l'homme sur l'Internet » a également noté que : « les droits dont jouissent les personnes hors ligne doivent également être protégés en ligne ». Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Résolution 26/13 sur la promotion, la protection et l'exercice des droits de l'homme sur l'Internet, 14 juillet 2014, A/HRC/RES/26/13, paragraphe 1. Les Rapporteurs spéciaux des Nations unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, et sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, ont déclaré dans un rapport conjoint en 2016 qu'« il a été reconnu que les protections des droits de l'homme, y compris la liberté de réunion, pouvaient s'appliquer aux interactions analogues qui ont lieu en ligne ». Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 4 février 2016, A/HRC/31/66, paragraphe 10.

⁵⁵ Voir, par exemple, l'affaire *Lashmankin et autres c. Russie* (2017), *op. cit.* note 50, paragraphe 402. On peut trouver des déclarations antérieures de la Cour allant dans le même sens dans l'affaire *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie* (2001), *op. cit.* note 16, paragraphe 402. 77 ; *Fáber c. Hongrie*, Requête n° 40721/08, 24 juillet 2012, par. 37 ; *Cisse c. France*, requête n° 51346/99, 9 avril 2002, paragraphe 37 : « en fait, elles ne refusent la qualification de « réunion pacifique » qu'aux seules manifestations dont les organisateurs et participants ont des intentions violentes ».

⁵⁶ Voir, par exemple, *Saghatelyan c. Arménie*, requête n° 23086/08, 20 septembre 2018, par. 230-233 ; *Karpyuk et autres c. Ukraine*, Requêtes n° 30582/04 et 32152/04, 6 octobre 2015, par. 198-207, 224 et 234. Voir le rapport du Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, Maina Kiai (Financement des associations et tenue de réunions pacifiques), A/HRC/23/39, 24 avril 2013, par. 50. Voir également le rapport du Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, Maina Kiai (Meilleures pratiques pour promouvoir et protéger les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association), A/HRC/20/27, 21 mai 2012, paragraphe 25.

⁵⁷ *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, *op. cit.* note 16, paragraphe 86 ; *Plattform "Ärzte für das Leben" c. Autriche* (1988), *op. cit.* note 51, paragraphe 32. De même, la Cour européenne des droits de l'homme a souvent déclaré que, sous réserve de l'article 10, paragraphe 2, la liberté d'expression « ...elle 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 l'État ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquelles il n'y a pas de « société démocratique » », *Handyside c. Royaume-Uni (Royaume-Uni)*, requête n° 5493/72, 7 décembre 1976, par. 49. Voir également, *Bayev et autres c. Russie*, Requêtes n° 67667/09, 44092/12 et 56717/12, 20 juin 2017,

exemple, de rassemblements préconisant une modification des frontières territoriales d'un pays⁵⁸ ou des dispositions constitutionnelles fondamentales⁵⁹, à condition que cela se fasse de manière non violente.

48. Une assemblée peut être « pacifique » même si elle est « illégale » en vertu du droit national.⁶⁰ À cet égard, il est particulièrement important de souligner que le concept de « pacifique » peut inclure un comportement qui entrave, empêche ou fait obstacle temporairement aux activités de tiers, par exemple en bloquant temporairement la circulation.⁶¹

49. La charge de prouver les intentions violentes des organisateurs d'une manifestation incombe aux autorités. Lorsqu'on cherche à évaluer et à prouver les intentions d'un organisateur de rassemblement, on ne peut pas déduire des intentions non pacifiques simplement en se basant sur l'occurrence de la violence lors d'événements passés avec le même organisateur et/ou un nombre significatif des mêmes participants. Un organisateur doit également avoir la possibilité de contester toute conclusion défavorable tirée de ces preuves - par exemple, en montrant qu'il a pris des mesures de bonne foi pour éviter la violence. Néanmoins, les autorités doivent disposer d'une marge d'appréciation lors de l'évaluation de ces questions.

50. L'usage de la violence par un petit nombre de participants à une assemblée (y compris l'utilisation d'un langage incitant à la haine, à la violence ou à la discrimination) ne transforme pas automatiquement une assemblée par ailleurs pacifique en une assemblée non pacifique. De plus, « la possibilité que des extrémistes aux intentions violentes, qui ne sont pas membres du groupe organisateur, se joignent à une manifestation ne peut pas en soi retirer [le droit à

par. 70 : "La Cour rappelle qu'il serait incompatible avec les valeurs sous-jacentes à la Convention qu'un groupe minoritaire ne puisse exercer les droits qu'elle garantit qu'à condition que cela soit accepté par la majorité ». Voir également *Terminiello v. City of Chicago*, 337 U.S. 1, 4-5 (1949) : « [U]ne des fonctions de la liberté d'expression dans notre système de gouvernement est d'inviter au litige. Elle peut en effet servir au mieux son objectif premier lorsqu'elle induit une situation de troubles, crée un mécontentement à l'égard des conditions telles qu'elles sont, ou même suscite la colère des gens. La parole est souvent provocatrice et stimulante. Il peut s'attaquer aux préjugés et aux idées préconçues et avoir de profonds effets perturbateurs lorsqu'il pousse à l'acceptation d'une idée ».

⁵⁸ Voir, par exemple, *Parti socialiste et autres c. Turquie*, 20/1997/804/1007, 25 mai 1998, par. 47 ; *Manole et autres c. Moldova*, requête n° 13936/02, 17 septembre 2009, par. 95 ; *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie* (2001), *op. cit.* note 16, par. 97-103 : « le fait qu'un groupe de personnes appelle à l'autonomie ou même demande la sécession d'une partie du territoire du pays - exigeant par là des modifications constitutionnelles et territoriales fondamentales - ne justifie pas nécessairement l'interdiction de leurs rassemblements. Exiger des changements territoriaux dans des discours et manifestations ne s'analyse pas automatiquement en une menace pour l'intégrité territoriale et la sécurité nationale du pays. [...] De l'avis de la Cour, rien n'indique que les réunions de l'association requérante étaient susceptibles de servir de tribune pour propager des idées de violence et de rejet de la démocratie, et avaient un impact potentiel néfaste qui justifiait leur interdiction. Tout incident isolé pouvait être traité de façon adéquate par des poursuites engagées contre les responsables ».

⁵⁹ *Women on Waves c. Portugal* (2009), *op. cit.* note 26, par. 28-29 et 41-42, concernant également les organisations de protestation visant à promouvoir une modification de la législation criminalisant l'avortement, où la Cour a conclu à une violation de l'article 10 de la CEDH, tout en se référant également à l'article 11 de la CEDH.

⁶⁰ Par exemple, *Taranenko c. Russie*, requête n° 19554/05, 15 mai 2014, par. 91-93 : « le comportement des manifestants, bien que comportant un certain degré de perturbation et causant un certain préjudice, n'a pas été assimilé à de la violence » (parallèle avec *Steel et autres c. Royaume-Uni*, requête n° 24838/94, arrêt du 23 septembre 1998 et *Barraco c. France* (2009), *op. cit.* note 24).

⁶¹ La Cour européenne des droits de l'homme a souvent répété qu'une manifestation dans un lieu public « peut provoquer un certain niveau de perturbation de la vie ordinaire » ; voir par exemple *Nurettin Aldemir et autres c. Turquie*, (Requête n° 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02 et 32138/02, 18 décembre 2007, par. 43 ; *Körtvélyessy c. Hongrie*, requête n° 7871/10, 5 avril 2016), paragraphe 28. Voir également l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale allemande, BVerfGE 69, 315(360), note 3, concernant les barrages routiers devant les installations militaires : « Leurs blocages ne tombent pas en dehors du champ d'application de ce droit fondamental simplement parce qu'ils sont accusés de coercition par la force. » Voir en outre Peter Quint, *op. cit.* note 28. Voir également *Annenkov et autres c. Russie* (2017), *op. cit.* note 48, paragraphes 124-126, où la Cour a souligné que tout comportement présumé violent doit être d'une certaine nature ou d'un certain degré pour qu'il suffise de soustraire une assemblée au champ d'application de la protection de l'article 11.

la liberté de réunion pacifique] » à ceux qui restent pacifiques.⁶² Au contraire, les normes internationales prévoient que même s'il existe un risque réel qu'un rassemblement entraîne des troubles à la suite d'événements échappant au contrôle de ceux qui l'organisent, cela ne le soustrait pas en soi au champ d'application de l'article 11, paragraphe 1, de la CEDH.⁶³ En outre, comme l'a déclaré la Cour européenne des droits de l'homme, « un individu ne cesse pas de jouir du droit à la liberté de réunion pacifique à la suite de violences sporadiques ou d'autres actes punissables commis par d'autres au cours de la manifestation, si l'individu en question reste pacifique dans ses propres intentions ou son comportement. ».⁶⁴ Des incidents isolés de violence sporadique, même s'ils sont commis par des participants au cours d'une manifestation, ne suffisent pas à eux seuls à justifier des restrictions importantes, voire la dissolution, des rassemblements et de leurs participants pacifiques⁶⁵. La violence appelle au contraire une réponse mesurée et graduée qui respecte pleinement la doctrine de la proportionnalité (voir paragraphes 47 et 156).

51. **Les comportements qui constituent ou provoquent de la « violence ».** L'éventail des comportements qui soit, constituent de la « violence », soit, sont considérés comme susceptibles de causer de la « violence », devrait être interprété de manière étroite, limité en principe à l'utilisation ou à l'incitation manifeste de l'utilisation de la force physique qui inflige ou est destinée à infliger des blessures ou des dommages matériels graves lorsque ces blessures ou ces dommages sont susceptibles de se produire.⁶⁶ Le fait que certains contenus ou messages puissent provoquer de fortes réactions de la part de non-participants ne rend pas une assemblée « non pacifique ».

3. Participation aux rassemblements

52. **La participation aux rassemblements devrait toujours être volontaire.** La participation à une assemblée ne devrait jamais être forcée (directement ou indirectement), mais devrait toujours être volontaire.⁶⁷ Néanmoins, la pratique consistant à encourager la participation aux rassemblements (par exemple, lorsque les organisateurs fournissent gratuitement le transport vers un événement aux participants potentiels) ne devrait pas être soumise à une réglementation légale, à moins que la disposition de telles incitations ne contrevienne aux lois imposant des limites proportionnelles au financement des campagnes.⁶⁸

53. Le droit à la liberté de réunion pacifique ne confère pas à un individu le droit de prendre part à toute réunion qu'il souhaite. Bien que de nombreuses assemblées (peut-être même la plupart) soient ouvertes à tous, il peut arriver que la décision d'exclure certaines personnes souhaitant participer à une manifestation par son organisateur soit justifiée.

⁶² *Chrétiens contre le racisme et le fascisme c. Royaume-Uni* (1980), *op. cit.* note 38, p.148-149 ; *Ezelin c. France* (1991), *op. cit.* note 11, par. 41.

⁶³ *Schwabe et M.G. c. Allemagne*, requêtes n° 8080/08 et 8577/08, 1er décembre 2011, par. 103 ; *Taranenko c. Russie* (2014), *op. cit.* note 60, paragraphe. 66.

⁶⁴ Voir *Ziliberberg c. Moldova*, requête n° 61821/00, 4 mai 2004, (recevabilité). Voir également *Ezelin c. France* (1991), *op. cit.* note 11, paragraphe 53 : « la liberté de participer à une réunion pacifique - en l'occurrence une manifestation non prohibée – revêt une telle importance qu'elle ne peut subir une quelconque limitation, même pour un avocat, dans la mesure où l'intéressé ne commet par lui-même, à cette occasion, aucun acte répréhensible ».

⁶⁵ *Ziliberberg c. Moldova* (2004), *op. cit.* note 42, p.10, citant *Ezelin c. France* (1991), *op. cit.* note 11, par. 34. Voir également *Annenkov et autres c. Russie* (2017), *op. cit.* note 48, par. 98, et 124-6), et *Collins c. Jordanie*, 110 F.3d 1363, 1371-1373 (9th Cir. 1996) (la police doit faire la différence entre un comportement licite et illicite plutôt que d'interdire la manifestation dans son intégralité).

⁶⁶ Voir *Brandenburg v. Ohio*, 395 US 444 (1969) qui stipule que le gouvernement ne peut pas punir un discours incendiaire à moins que ce discours ne soit destiné à inciter, et soit susceptible d'inciter, à une action anarchique imminente.

⁶⁷ Voir, par exemple, la loi de 2014 sur les assemblées, réunions, manifestations et processions de rue du Tadjikistan, article 5 (principes de la tenue d'un événement de masse) : « L'événement de masse est basé sur les principes suivants : - légalité ; - respect et observation des droits et libertés de l'homme et du citoyen ; - transparence dans la prise de décision ; participation volontaire à un événement de masse ».

⁶⁸ Ces pratiques qui cherchent à gonfler artificiellement l'apparence de soutien à un groupe ou à une cause particulière (et sont parfois appelées « *astroturfing* ») peuvent saper l'authenticité d'une assemblée et la crédibilité de son message.

4. Planification et organisation des rassemblements

54. **La liberté de planifier, de préparer et de promouvoir un rassemblement.** La planification et la promotion d'un rassemblement font partie intégrante de l'exercice des droits à la liberté d'expression et de réunion et doivent être facilitées et protégées en conséquence.

55. Étant donné la présomption en faveur des assemblées (pacifiques) (voir les paragraphes 21 et 76), les organisateurs ont également le droit de promouvoir à l'avance la tenue d'une assemblée, tant en ligne que hors ligne.⁶⁹ En raison de leur importance dans la vie quotidienne des gens,⁷⁰ Internet et les réseaux sociaux peuvent être (et sont souvent) utilisés pour discuter, préparer, organiser et promouvoir les rassemblements.⁷¹

56. Les organisateurs d'une assemblée ne peuvent être contraints d'inclure des individus ou des groupes dont le message interférerait avec le message souhaité par l'événement.⁷² Les organisateurs d'un rassemblement peuvent donc exclure ceux dont le message s'écarte ou dont la présence en tant que participants modifierait le message que l'organisateur souhaite faire passer.

57. **Liberté de choisir la structure organisationnelle** (ou son absence). Les organisateurs, coordinateurs, dirigeants ou sponsors d'une assemblée doivent être libres de choisir la structure organisationnelle (ou l'absence de structure) de l'assemblée et ne doivent pas être légalement tenus d'adopter une structure spécifique, par exemple un comité d'organisation avec des rôles spécifiquement désignés⁷³. Les autorités compétentes devraient plutôt reconnaître et chercher à tenir compte de la forme organisationnelle préférée - ou de l'absence de forme organisationnelle - de ceux qui souhaitent se réunir.

58. **Liberté de choisir le type et le mode de réunion.** Selon la jurisprudence établie de la Cour européenne des droits de l'homme, le droit à la liberté de réunion inclut le droit de choisir les modalités d'une réunion.⁷⁴ Les organisateurs d'une assemblée doivent pouvoir décider, sans ingérence indue de l'État, des modalités qui les aideront à maximiser la portée de l'événement.⁷⁵

59. **Liberté de choisir la date et l'heure d'un rassemblement.** Le droit à la liberté de réunion, en principe, comprend également le droit de choisir la date et l'heure de la réunion. La date d'une réunion peut être essentielle pour le message que les participants souhaitent faire passer - par exemple, pour protester contre un événement concurrent ou pour commémorer un événement historique.⁷⁶ Le droit de choisir la date et l'heure d'un rassemblement peut également être crucial pour garantir que l'assemblée atteigne son public

⁶⁹ Vues du Comité des droits de l'homme des Nations unies (sur le fond) : *Tulzhenkova c. Biélorussie* (1226/03) 26 octobre 2011, CCPR/C/103/D/1838/2008, par. 9.3. Le Comité a estimé que la diffusion de publicité pour une prochaine assemblée ne peut légitimement être pénalisée en l'absence d'une précision « des risques qu'auraient entraînés la diffusion, à l'avance, des renseignements contenus dans les tracts distribués par l'auteur ».

⁷⁰ *Kalda c. Estonie* Requête n° 17429/10, 19 janvier 2016, par. 52, dans laquelle la Cour a explicitement reconnu l'importance d'Internet pour la jouissance d'une série de droits de l'homme. Voir également *Jankovskis c. Lituanie* (requête n° 21575/08, 17 janvier 2017), paragraphe 62.

⁷¹ Recommandation CM/Rec(2016)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la liberté d'Internet (13 avril 2016) par. 3.3 : « Chacun est libre d'utiliser des plates-formes internet, telles que les médias sociaux et d'autres TIC, pour organiser des réunions pacifiques ».

⁷² Voir, par exemple, *Hurley c. Irish-Am. Gay, Lesbian & Bisexual Grp. of Boston*, 515 U.S. 557 (1995) (les sponsors d'un défilé expressif ne peuvent être contraints d'inclure des groupes dont le message interférerait avec ou changerait le message global du défilé).

⁷³ Voir, dans ce contexte, l'avis de l'OSCE/BIDDH sur la loi [de Tunisie] relative à la réglementation des réunions publiques, des marches, des rassemblements, des manifestations et des assemblées, Avis n°. : FOA-TUN/218/2012, 21 décembre 2012, par. 70.

⁷⁴ *Sáska c. Hongrie*, requête n° 58050/08, arrêt du 27 novembre 2012), point 21.

⁷⁵ *Women on Waves c. Portugal* (2009), *op. cit.* note 26, paragraphe. 38.

⁷⁶ *Zelini Balkani c. Bulgarie*, Requête n° 63778/00, 12 avril 2007, para. 40.

cible, et pour permettre la participation la plus large possible (y compris la participation de personnes d'autres villes ou régions).

60. **Liberté de déterminer la durée d'un rassemblement.** En général, les organisateurs d'un rassemblement ont le droit de déterminer la durée d'une assemblée afin de disposer de suffisamment de temps et de possibilités pour interagir les uns avec les autres et pour exprimer leurs points de vue.⁷⁷ La durée d'un rassemblement peut également faire partie de son message, par exemple lorsqu'une assemblée cherche à coïncider précisément avec d'autres événements contemporains. Dans les cas de rassemblements d'une durée particulièrement longue, toute limitation ne sera autorisée qu'après une évaluation individuelle de l'affaire en question, en tenant compte du niveau d'interférence et de la mesure selon laquelle les organisateurs et les participants à l'assemblée ont eu la possibilité d'interagir les uns avec les autres et de communiquer leur message⁷⁸ (voir également « Restrictions sur les réunions » aux paragraphes 28 à 30).

5. Le lieu des rassemblements

61. **Liberté de choisir le lieu ou l'itinéraire d'un rassemblement.** Les personnes ont également le droit, en principe, de choisir le lieu ou l'itinéraire d'une réunion dans des lieux accessibles au public. Le lieu ou l'itinéraire peut comprendre, sans s'y limiter, les parcs publics, les places, les rues, les routes, les avenues, les trottoirs, les chaussées, les sentiers et les zones ouvertes à proximité des bâtiments et des installations publiques.⁷⁹ Les bâtiments et structures qui sont physiquement adaptés aux assemblées (c'est-à-dire capables d'accueillir le nombre prévu de participants) et qui sont habituellement ouverts au public - tels que les auditoriums, les stades ou les espaces ouverts dans les bâtiments publics - peuvent

⁷⁷ *Patyi c. Hongrie*, requête n° 5529/05, 7 octobre 2008 ; *Éva Molnár c. Hongrie* (2008), *op. cit.* note 7, paragraphe 42, et *Barraco c. France* (2009), *op. cit.*, note 24. En concluant à une violation de l'article 11 de la CEDH dans l'affaire *Balcik et autres c. Turquie*, requête n° 25/02, 29 novembre 2007, la Cour a noté au paragraphe 1 de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme 51 que, le rassemblement en cause dans l'affaire ayant commencé vers midi et s'étant terminé par l'arrestation du groupe dans la demi-heure qui a suivi à 12h30, a été « particulièrement frappée par l'impatience des autorités à vouloir mettre fin à la manifestation ».

⁷⁸ Dans l'affaire *Cissé c. France*, requête n° 51346/99, 9 avril 2002, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que « la valeur de symbole et de témoignage de la présence des requérants (...) avait pu se manifester de façon suffisamment durable pour que l'ingérence, après cette longue période, n'apparaisse pas en l'espèce comme excessive », par. 52.

⁷⁹ Cette définition est basée sur les termes utilisés dans les arrêts américains *International Society of Krishna Consciousness c. Lee*, 505 U.S. 672, 695 (1992) (Kennedy, J. concourant) et *Grayned c. Rockford*, 408 U.S. 104, 116 (1972) (dictum). Ce n'est pas la définition adoptée par la Cour suprême des États-Unis qui a donné une définition assez restrictive du « forum public » en se basant sur l'histoire du site. Ainsi, selon la Cour suprême, un forum public est un site qui a « mémorialement été tenu en fiducie pour l'usage du public et, le temps d'une folle journée, ... a été utilisé à des fins de rassemblement, de communication de pensées entre les citoyens et de discussion de questions publiques » ; *International Society of Krishna Consciousness c. Lee*, p. 679. Voir également le paragraphe 66 ci-dessous concernant les rassemblements dans les espaces publics en ligne (et l'affaire *Knight First Amendment Institute at Columbia University and Others v. Donald J. Trump et autres*, 17 Civ. 5205). Voir également la Cour constitutionnelle fédérale allemande, arrêt du 22 février 2011 (décision concernant l'aéroport de Francfort), 1 BvR 699/06, paragraphe 70 : « Un forum public se caractérise par le fait qu'il peut être utilisé pour mener une variété d'activités et de préoccupations différentes conduisant au développement d'un réseau de communication varié et ouvert. Les forums publics doivent être distingués des lieux qui, en raison de circonstances extérieures, ne sont accessibles au grand public qu'à des fins spécifiques et qui sont conçus en conséquence. Si un lieu ne sert qu'un seul but ou sert principalement à un seul but, les particuliers ne peuvent pas demander à y tenir des réunions en vertu de l'article 8.1 [Loi fondamentale] - sauf s'ils ont des droits d'utilisation privés sur ce lieu. Il en va autrement, cependant, dans les lieux où la combinaison de magasins, de prestataires de services, de restaurants et de zones de loisirs permet de se promener et donc de créer un lieu de rencontre et de loisir. Si un espace est ainsi mis à disposition pour la coexistence de différents usages, y compris des usages communicatifs, et devient un forum public, il n'est pas possible, selon l'article 8.1 [Loi fondamentale], d'en exclure le débat politique sous la forme d'expressions collectives d'opinion par le biais d'assemblées ». Voir également la Cour constitutionnelle fédérale allemande, ordonnance du 18 juillet 2015, (décision *Beer Can Flashmob for Freedom*), 1 BvQ 25/15, dans laquelle la Cour a estimé, concernant un projet de flash-mob sur une place privée, qu'en l'espèce l'interdiction de *facto* de tenir des assemblées constituait une atteinte grave aux droits du requérant. La Cour a noté que l'emplacement du rassemblement était particulièrement significatif étant donné l'objectif du rassemblement prévu, qui était de protester contre la limitation croissante des libertés individuelles et la privatisation de la sécurité nationale. Par rapport à cela, l'ingérence dans les droits du propriétaire a été considérée comme relativement mineure, car l'assemblée serait limitée à 15 minutes et statique.

également être considérés comme des lieux légitimes pour les assemblées, et leur utilisation sera de même protégée par les droits à la liberté de réunion et d'expression pacifique.⁸⁰

62. Les rassemblements comme utilisation légitime de l'espace public. Compte tenu de l'importance de la liberté de réunion dans une société démocratique, les rassemblements doivent être considérés comme utilisant tout aussi légitimement l'espace public que d'autres utilisations plus courantes de cet espace, telles que les activités commerciales ou la circulation des piétons et des véhicules.⁸¹ Dans ce contexte, la Cour européenne des droits de l'homme et le Rapporteur spécial de la Commission interaméricaine des droits de l'homme pour la liberté d'expression, ont souligné la nécessité de faciliter, plutôt que d'entraver, les réunions dans l'espace public.⁸²

63. Protection des rassemblements sur une propriété privée. Le droit à la liberté de réunion pacifique protège les réunions privées, ainsi que celles qui se tiennent dans des lieux accessibles au public.⁸³

⁸⁰ *Szel c. Hongrie*, requête n° 44357/13, 16 septembre 2014 ; *Sergey Kuznetsov c. Russie* (requête n° 10877/04, 23 octobre 2008, *Acik c. Turquie*, requête n° 31451/03, 13 janvier 2009 ; *Cisse c. France* (2002), *op. cit.* note 55 ; *Barankevich c. Russie*, requête n° 10519/03, 26 juillet 2007, paragraphe 25 : « Le droit à la liberté de réunion couvre à la fois les réunions privées et les réunions sur la voie publique ». Voir également la discussion sur l'« espace quasi-public » dans le Rapport du Comité conjoint britannique sur les droits de l'homme, *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". Voir en outre *Southeastern Promotions v. Conrad*, 420 U.S. 546 (1974) (indiquant qu'une municipalité ne peut pas exclure sélectivement une organisation de l'utilisation d'un auditorium public sur la base de ses objections au message communiqué).

⁸¹ « Dans une société démocratique, l'espace urbain n'est pas seulement un champ de mouvement, mais aussi un espace de participation » ; Cour constitutionnelle espagnole, arrêt STC 193/2011 du 12 décembre 2011. Cf. Cour de justice de l'UE, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzuge c. Republik Osterreich* (C-112/00, arrêt du 12 juin 2003). Dans l'affaire *Patyi et autres c. Hongrie*, requête n° 35127/08, 17 janvier 2008) par. 42-43, la Cour a rejeté les arguments du gouvernement hongrois relatifs à la perturbation potentielle de la circulation et des transports publics. De même, dans l'affaire *Körtvélyessy c. Hongrie*, requête n° 7871/10, 4 avril 2016, paragraphe 29, la Cour a conclu « que les autorités, en prononçant l'interdiction de la manifestation et en se fondant uniquement sur des considérations de circulation, n'ont pas su trouver un juste équilibre entre les droits de ceux qui souhaitent exercer leur liberté de réunion et ceux des autres dont la liberté de circulation peut avoir été temporairement entravée, voire pas du tout ». Voir également, *Hague v. CIO*, 307 U.S. 496, 515 (1939). Pour d'autres arguments contre la priorité accordée à la circulation des véhicules sur la liberté de réunion, voir Nicholas Blomley, « Civil Rights Meets Civil engineering : Urban Public Space and Traffic Logic », *Canadian Journal of Law and Society*, Vol.22 No.2 2007 55-72. Voir aussi, Commission interaméricaine des droits de l'homme, "Rapport du Bureau du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression", 2008, paragraphe 70 : « Naturellement, les grèves, les blocages de routes, l'occupation de l'espace public, et même les perturbations qui peuvent se produire pendant les manifestations sociales peuvent causer des désagréments, voire des dommages qu'il est nécessaire de prévenir et de réparer. Néanmoins, des restrictions disproportionnées à la protestation, en particulier dans le cas de groupes qui n'ont aucun autre moyen de s'exprimer publiquement, compromettent sérieusement le droit à la liberté d'expression. Le Bureau du Rapporteur spécial est donc préoccupé par l'existence de dispositions pénales qui font de la simple participation à une manifestation, des barrages routiers (à tout moment et de toute nature) ou des actes de désordre des infractions pénales qui, en réalité, en soi, ne portent pas atteinte à des intérêts légalement protégés tels que la vie ou la liberté des individus ».

⁸² Dans ce contexte, voir également le rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association sur sa mission en République de Corée, A/HRC/32/36/Add.2, 15 juin 2016, paragraphe 28, qui précise que « Les raisons invoquées par la police pour interdire ou déclarer illégales des réunions, telles que l'obstruction à la circulation, la perturbation de la vie quotidienne des citoyens, les niveaux de bruit élevés et la notification ultérieure d'une réunion simultanée, ne répondent pas aux critères énoncés à l'article 21 du PIDCP pour justifier des restrictions aux réunions. [...] Le large pouvoir discrétionnaire et les pouvoirs de restriction des assemblées auraient conduit à des situations dans lesquelles, par exemple, des conférences de presse [...] ont été considérées comme des "assemblées illégales" parce que les participants ont crié des slogans ». Voir Cour permanente d'arbitrage, *The Arctic Sunrise Arbitration (Pays-Bas c. Russie)*, sentence sur le fond du 14 août 2015, par. 227-228, confirmant que « la protestation en mer est une utilisation internationalement licite de la mer liée à la liberté de navigation », à condition, entre autres, que cette protestation soit pacifique.

⁸³ *Annenkov et autres c. Russie* (2017), *op. cit.* note 48, paragraphe. 122. Voir également *Djavit An c. Turquie* (2003), *op. cit.* note 1, paragraphe. 56 et *Rassemblement Jurassien Unité Jurassienne c. Suisse*, requête n° 8191/78, décision de la Commission du 10 octobre 1979, p. 119. Voir également, Max Planck Institute for Comparative Public and International Law, « Comparative Study on National Legislation on Freedom of Peaceful Assembly » (approuvé par la Commission de Venise le 19 juin 2014), CDL-AD(2014)024, par. 489-492, qui décrit l'éventail des différents régimes qui s'appliquent aux assemblées dans les espaces publics et privés.

64. **Pas de droit d'entrée sur une propriété privée.** Nonobstant la liberté de choisir le lieu ou l'itinéraire d'une réunion, le droit de réunion pacifique ne confère pas automatiquement un droit d'entrée sur une propriété privée (ou même sur toutes les propriétés publiques qui ne sont pas habituellement accessibles au public, comme les bureaux gouvernementaux ou les ministères).⁸⁴ Dans le même temps, la capacité des individus et des groupes à exercer le droit à la liberté de réunion doit rester pratique et effective. Lorsque des restrictions importantes à l'accès à la propriété publique existent parallèlement à des restrictions à l'accès à la propriété privée, cela peut avoir pour effet de rendre ce droit totalement théorique et illusoire et doit être évité.⁸⁵

Finlande, loi sur l'Assemblée 22.4.1999/530, article 9

Lieux publics de réunions

Une réunion publique peut être organisée en plein air sur une place publique, dans un espace ouvert, dans une rue et dans un autre lieu public similaire adapté aux réunions, sans l'autorisation du propriétaire ou du détenteur. Le propriétaire ou détenteur peut restreindre l'utilisation d'un tel lieu à des fins de réunion, s'il faut s'attendre à ce que l'organisation de la réunion lui cause des inconvénients déraisonnables ou des dommages déraisonnables à l'environnement.

B. Rassemblements et nouvelles technologies

65. **Importance d'Internet pour le droit de réunion.** Les technologies basées sur Internet jouent un rôle de plus en plus important dans l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique et il est difficile d'imaginer une réunion qui n'implique pas une certaine forme de dépendance à Internet.⁸⁶ Dans de nombreux domaines, Internet est accessible, bon marché, rapide, sans frontières et a réduit le coût de la communication avec les autres.⁸⁷ Cependant, la "fracture numérique" continue d'exister et les États sont de plus en plus obligés de la

⁸⁴ *Appleby et autres c. Royaume-Uni*, requête n° 44306/98, 6 mai 2003, par. 47 ; *Taranenko c. Russie* (2014), *op. cit.* note 60, par. 78. Au Royaume-Uni, les lieux privés ont été considérés comme relevant de la définition légale de « lieu public » : dans une affaire concernant le pouvoir d'émettre des ordres de dispersion contre des groupes ayant un comportement antisocial, le juge May a fait remarquer que la définition de « lieu public » à l'article 36(b) de l'Anti-social Behaviour Act, 2003 « inclurait, semble-t-il, les cinémas, les restaurants, les cafés et les lieux publics » (*R (W et PW) v. Commissioner of Police for the Metropolis and Another* [2006] EWCA Civ 458). À l'inverse, les lieux situés dans des bâtiments publics - tels que les hôtels de ville et les salles de réunion des conseils locaux - ne sont ni entièrement ni en permanence ouverts au public, mais celui-ci se voit néanmoins accorder un accès limité à certaines heures ou à certaines fins (voir *Laporte c. Commissaire de police de la métropole* [2014] EWHC 3574 (QB)).

⁸⁵ Voir, par exemple, le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association, Rapport à l'Assemblée générale des Nations unies (Étude comparative des environnements favorables aux associations et aux entreprises, Doc. A/70/266, 4 août 2015, par. 102-104 : « Le rapporteur spécial réaffirme la légitimité des réunions tenues par les organisations de la société civile vis-à-vis des manifestations, des intérêts ou des biens des grandes entreprises. Un équilibre adéquat entre des intérêts divergents doit obéir à des critères objectifs conformément au droit international ». Dans l'affaire *Knight First Amendment Institute at Columbia University and Others v. Donald J. Trump and others*, 17 Civ. 5205, la Cour (paragraphe 48-9) a noté comment la nature de l'espace (privé ou public) change souvent : « ... tout le concept de forum public désigné repose sur la prémisse que la nature d'un espace (auparavant fermé) a été modifiée. Voir également *Cornelius*, 473 U.S., p. 802. Pour prendre deux exemples, si une installation initialement développée par le gouvernement en tant que base militaire - qui n'est manifestement pas un forum public selon *Greer*, 424 U.S., p. 838 - est ensuite déclassée et reconvertie en parc public, ... l'utilisation actuelle de l'installation en tant que parc pèserait beaucoup plus lourd dans l'analyse du forum que ses origines historiques en tant qu'installation militaire. De même, si un aéroport privé était ensuite repris par un organisme public, l'analyse du forum porterait sur son utilisation actuelle en tant qu'aéroport public plutôt que sur son utilisation antérieure en tant qu'aéroport privé. Cf. *ISKCON*, 505 U.S., p. 681 (« Les pratiques des centres de transport privés ne portent pas atteinte à l'autorité réglementaire du gouvernement sur un aéroport public »). Disponible à l'adresse suivante : <https://knightcolumbia.org/documents/a07ecc2a26/2019.07.09_ECF-141-1_Opinion.pdf>.

⁸⁶ W L Youmans, J C York, "Social Media and the Activist Toolkit : User Agreements, Corporate Interests and the Information Infrastructure of Modern Social Movements", *Journal of Communication* Vol. 62, 2012, p 315. Dans l'affaire *Packingham v. North Carolina*, 137 S. Ct. 1730, 1735 (2017), la Cour suprême des États-Unis a fait l'analogie entre l'internet et les « lieux essentiels pour les rassemblements publics ».

⁸⁷ Jonathon Zittrain, "Ubiquitous human computing", *Philosophical Transactions of the Royal Society A* Vol. 366 No.188, 2008 pp. 3813-3821.

réduire, étant donné l'importance d'Internet dans la vie quotidienne⁸⁸ et particulièrement en considérant la participation politique. Internet peut également véhiculer un message de protestation, et même contribuer à "créer" un message de protestation grâce à l'accès à l'information, notamment en permettant l'accès à d'autres juridictions et à un soutien depuis l'étranger.

66. **Reconnaissance des droits en ligne.** La CEDH, le PIDCP et d'autres instruments internationaux s'appliquent aussi bien en ligne que hors ligne⁸⁹. Le rôle d'Internet et des réseaux sociaux dans la mobilisation des rassemblements est de plus en plus essentiel à l'exercice du droit de se réunir pacifiquement. Comme indiqué tout au long de ces lignes directrices, les assemblées organisées en partie en ligne comportent des considérations pratiques différentes de celles des assemblées hors ligne. Il s'agit notamment, mais pas exclusivement, de considérations relatives à la notification (voir paragraphe 112 ci-dessous), à l'utilisation de l'espace public et au droit à la vie privée.

La recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur un guide des droits de l'homme pour les internautes du 16 avril 2014⁹⁰ conseille les internautes sur leurs droits de la manière suivante :

"Réunion, association et participation

Vous êtes libre de vous réunir et de vous associer pacifiquement avec d'autres personnes utilisant Internet. Concrètement, cela signifie que :

Vous êtes libre de choisir tout site web, toute application ou tout autre service pour constituer ou mobiliser un groupe de la société ou une association, pour y adhérer ou pour participer à ses activités, indépendamment du fait que cette entité soit ou non officiellement reconnue par les pouvoirs publics.. Vous devriez pouvoir également utiliser Internet afin d'exercer votre droit de constituer des syndicats et d'y adhérer.

Vous avez le droit d'émettre des protestations en ligne de manière pacifique. Vous devriez toutefois être conscient du fait que vous pouvez faire face à d'éventuelles conséquences judiciaires dans les cas où vos protestations en ligne entraîneraient des blocages, des interruptions de services ou des dommages aux biens d'autrui.

Vous êtes libre d'utiliser des outils en ligne disponibles pour participer aux débats publics au niveau local, national ou mondial, aux initiatives législatives et à l'observation citoyenne des processus

⁸⁸ *Kalda c. Estonie* (2016), *op. cit.* note 70, paragraphe 52 : « La Cour ne peut ignorer le fait que, dans un certain nombre d'instruments du Conseil de l'Europe et d'autres instruments internationaux, la valeur de service public d'Internet et son importance pour la jouissance d'une série de droits de l'homme ont été reconnues. L'accès à Internet est de plus en plus considéré comme un droit, et des appels ont été lancés en faveur de l'élaboration de politiques efficaces pour parvenir à un accès universel à Internet et pour combler la « fracture numérique »... La Cour estime que ces évolutions reflètent le rôle important que joue Internet dans la vie quotidienne des personnes ».

⁸⁹ Recommandation CM/Rec(2016)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la liberté de l'Internet (3 avril 2016) par. 3 de l'annexe se lit comme suit (indicateurs de la liberté de l'Internet) : « 3. Droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques ; 3.1. Chacun est libre d'utiliser des plates-formes internet, telles que les médias sociaux et d'autres TIC, pour s'associer ou créer des associations, en déterminer les objectifs, constituer des syndicats et mener des activités dans les limites prévues par une législation conforme aux normes internationales. 3.2. Les associations sont libres d'utiliser internet pour exercer leur droit à la liberté d'expression et pour participer à des débats publics et politiques. 3.3. Chacun est libre d'utiliser des plates-formes internet, telles que les médias sociaux et d'autres TIC, pour organiser des réunions pacifiques. 3.4. Les mesures appliquées par l'Etat dans le contexte de l'exercice du droit de réunion pacifique, et qui constituent un blocage ou une restriction de plates-formes internet, telles que les médias sociaux et d'autres TIC, sont conformes à l'article 11 de la Convention. 3.5. Toute restriction à l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique et du droit à la liberté d'association sur internet respecte les exigences de l'article 11 de la Convention, à savoir qu'elle : est prévue par la loi, laquelle est accessible, claire, sans ambiguïté et suffisamment précise pour permettre aux personnes de régler leur conduite en conséquence ; poursuit un but légitime figurant parmi ceux énumérés de façon exhaustive à l'article 11 de la Convention ; est nécessaire dans une société démocratique et proportionnée au but légitime poursuivi. La restriction répond à un besoin social impérieux. Il existe un juste équilibre entre l'exercice du droit à la liberté de réunion et d'association, et les intérêts de la société dans son ensemble. Si une mesure moins intrusive permet d'atteindre le même but, c'est cette mesure qui est appliquée. La restriction est interprétée et appliquée de manière étroite et ne met pas en cause l'essence du droit à la liberté de réunion et d'association » ».

⁹⁰ CM/Rec(2014)6

décisionnels ; vous avez notamment le droit de signer des pétitions et de participer à l'élaboration des politiques de gestion d'Internet".

67. **La responsabilité de faciliter l'accès à l'Internet.** Accroître l'accès à l'Internet est l'un des moyens par lesquels les États peuvent partiellement s'acquitter de leur devoir de faciliter les rassemblements, et de plus en plus, cet accès devient un droit.⁹¹ Des documents du Conseil de l'Europe et des Nations unies appellent à « appliquer une approche fondée sur les droits de l'homme pour fournir et développer l'accès à Internet »⁹² et soulignent la nature fondamentale de l'accès à Internet comme moyen d'exercer les droits et libertés de l'homme, en particulier le droit à la liberté d'opinion et d'expression⁹³ - en appelant les États parties à « prendre toutes les mesures voulues pour favoriser l'indépendance de ces nouveaux moyens et garantir l'accès des particuliers à ceux-ci ». ⁹⁴ Certains documents consultatifs de l'ONU mentionnent également (mais ne définissent pas) l'idée et la nature de ce nouvel « espace des droits de l'homme »⁹⁵ dans le contexte des rassemblements. Les États devraient donc s'efforcer d'étendre l'accès à Internet, ce qui, dans la pratique, implique de travailler à la suppression des obstacles à l'accès tels que les coûts élevés, les exigences administratives lourdes et la nécessité d'obtenir des permis de séjour. Les États devraient également s'efforcer de garantir la gratuité d'Internet dans les lieux publics et l'accessibilité à Internet dans les lieux géographiquement éloignés. En outre, les États devraient être particulièrement prudents lorsqu'ils limitent l'accès à Internet, de quelque manière que ce soit, lorsqu'il est utilisé pour faciliter un rassemblement en ligne. Dans ce domaine en pleine évolution, il ne peut être exclu que toute interférence avec la liberté d'expression et la liberté de réunion, par exemple par le blocage, le filtrage, le ralentissement ou la fermeture de services Internet, constitue une ingérence disproportionnée dans l'exercice de ces droits. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies a estimé que toute restriction au fonctionnement des systèmes de diffusion de l'information n'est pas légitime si elle n'est pas conforme au critère de restriction de la liberté d'expression prévu par le droit international.⁹⁶

68. **Plateformes en ligne comme espace de rassemblements.** Internet et les réseaux sociaux ont grandement facilité l'exercice des droits fondamentaux, y compris celui de la liberté de réunion pacifique, en renforçant le droit à la liberté d'expression, qui est inextricablement lié à la liberté de réunion pacifique (voir paragraphe 4). Conformément à ces lignes directrices, la législation doit tenir compte du fait qu'une partie essentielle de l'exercice du droit à la liberté de réunion est le droit de choisir le lieu (voir paragraphes 61 et suivants) et la forme sous laquelle les idées sont véhiculées (voir paragraphe 10). Dans cette sphère en évolution, cela peut inclure Internet et les réseaux sociaux, même lorsque ces plateformes sont privées mais considérées comme un espace disponible pour un usage public (voir paragraphe 83⁹⁷). La législation et les politiques des États devraient donc veiller à ce

⁹¹ Comme l'a déjà indiqué la Cour européenne des droits de l'homme, bien que dans les circonstances limitées de l'affaire *Kalda c. Estonie* (2016), *op. cit.* note 70 et *Janskovsis c. Lituanie* (2017), *op. cit.*

⁹² Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies du 27 juin 2016 sur « La promotion, la protection et l'exercice des droits de l'homme sur Internet », A/HRC/32/L.20, par. 5.

⁹³ Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Frank La Rue, A/HRC/17/27, 16 mai 2011, en particulier les paragraphes 67, 78, 79 et 85.

⁹⁴ Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n° 34, *op. cit.* note 11, par. 15.

⁹⁵ M O'Flaherty, "Effective measures and best practices to ensure the promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests : a background paper", 2014, p. 9, section 3.7 : "[...] these modern technologies have changed traditional notions of the "human rights space" - in this regard it has been suggested that the right to peaceful assembly also applies to online protests." Disponible à l'adresse suivante : < <https://www.ohchr.org/documents/issues/fassociation/seminar2013/backgroundpaperseminar.doc>>.

⁹⁶ Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n° 34, *op. cit.* note 11, par. 34.

⁹⁷ Dans l'affaire *Knight First Amendment Institute at Columbia University and Others v. Donald J. Trump et autres*, 17 Civ. 5205, la Cour a conclu (pp.61-2) que le compte Twitter @realDonaldTrump était un espace interactif et un « forum public désigné ». « Il est généralement accessible au grand public sans considération d'affiliation politique ou de tout autre critère limitatif ». Pour parvenir à cette conclusion, la Cour a souligné l'« interactivité de Twitter » et la compatibilité de ce forum avec l'activité expressive. Notant la jurisprudence pertinente en matière de « forum public » (voir également la note 79 ci-dessus), la Cour a examiné la propriété et le contrôle par le gouvernement (en mettant l'accent sur le contrôle gouvernemental, plutôt que sur la propriété gouvernementale complète), notant également qu'« un espace peut être un forum plus dans un sens métaphysique que dans un sens spatial ou géographique », *Rosenberger v. Recteur et visiteurs de l'Université de Virginie*, 515 U.S. 819, 830 (1995), et

qu'Internet puisse être utilisé pour préparer et organiser des assemblées et surtout pour utiliser les réseaux sociaux comme moyen de mobilisation et d'organisation d'assemblées qui se déroulent ensuite hors ligne.

69. **Responsabilité des fournisseurs de services Internet.** Si les États ont l'obligation ultime de protéger les droits de l'homme, les obligations de respect, de protection et de mise en œuvre s'étendent également aux tiers, y compris les fournisseurs d'accès Internet qui, tout en étant des entreprises privées, hébergent l'espace d'expression et de rassemblement accessible au public. En coopération avec les FSI, les États doivent veiller à ce que l'autorégulation n'entraîne pas la censure de contenus qui seraient normalement autorisés et acceptables dans une société démocratique. Cela s'applique également aux assemblées qui expriment des opinions susceptibles "d'offenser, de choquer ou de déranger" l'État ou une partie de la population⁹⁸, tant qu'elles n'incitent pas à la violence⁹⁹. Dans le même temps, les fournisseurs d'accès Internet ne doivent pas interférer avec le message que l'expression et/ou l'assemblée cherche à faire passer, par le biais d'algorithmes fourre-tout ou de retraits injustifiés de contenus. D'autre part, les FSI peuvent également être tenus pour responsables lorsqu'ils ne réagissent pas à un contenu ou à une expression qui constitue une incitation à la violence ou à la haine, ou lorsqu'ils ne les suppriment pas.¹⁰⁰ Les FSI doivent également respecter et protéger la vie privée des utilisateurs, et ne doivent pas être contraints par l'État de divulguer des informations à ce sujet sans une décision de justice (voir plus loin le paragraphe 73).

70. **Accès à Internet et aux réseaux sociaux.** L'accès à Internet et aux réseaux sociaux ne doit pas être bloqué avant ou pendant les rassemblements. Étant donné que la planification et l'organisation d'une assemblée sont également couvertes par le droit à la liberté de réunion pacifique, les sites web et autres outils électroniques utilisés pour faire de la publicité et informer sur un rassemblement ne doivent pas être restreints ou bloqués ; toute tentative en ce sens constituerait généralement une violation de ce droit. Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu la valeur de service public d'Internet et son importance pour l'exercice d'une série de droits de l'homme.¹⁰¹ L'accès à Internet lui-même est de plus en plus considéré comme un droit, et les politiques efficaces visant à assurer l'accès universel à Internet et à réduire la "fracture numérique" bénéficient d'un soutien croissant¹⁰². En outre, les participants ou les participants potentiels ont le droit de recevoir des informations sur les rassemblements à venir ou en cours.¹⁰³ Ainsi, les États doivent veiller à ce que la diffusion d'informations pour faire connaître les prochaines assemblées, y compris en ligne, ne soit entravée en aucune façon¹⁰⁴, par exemple en bloquant les réseaux sociaux. Comme l'a fait remarquer le Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, le fait de couper l'accès des utilisateurs à Internet, quelle que soit la justification fournie, est disproportionné et constitue une violation de l'article 19, paragraphe 3, du PIDCP.¹⁰⁵

peut « manquer [...] d'un situs physique », *Cornelius*, 473 U.S. à 801, auquel cas les conceptions traditionnelles de la « propriété » peuvent moins bien convenir ». Disponible sur : < https://knightcolumbia.org/documents/daa1a14eb1/2020.03.23_ECF-162_Order-denying-en-banc-petition.pdf > Voir aussi *Packingham v. North Carolina*, 137 S. Ct. 1730, 1735 (2017) dans lequel la Cour suprême des États-Unis a fait une analogie entre Internet et les « lieux essentiels de rassemblement public ».

⁹⁸ *Handyside c. Royaume-Uni* (1976), *op. cit.* note 57, paragraphe. 49.

⁹⁹ Voir *Delfi AS c. Estonie*, requête n° 64569/09, 16 juin 2015 ; *Smajić c. Bosnie-Herzégovine*, requête n° 48657/16, janvier 2018.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Kalda c. Estonie* (2016), *op. cit.* note 70, paragraphe. 52 et *Jankovskis c. Lituanie* (2017), *op. cit.* note 70, paragraphe 62.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Article 19, PIDCP ; article 10, CEDH.

¹⁰⁴ Voir, par exemple, les constatations du Comité des droits de l'homme des Nations unies (sur le fond), *Schumilin c. Biélorussie* (1784/2008) 5 septembre 2012, Doc. ONU CCPR/C/105/D/1784/2008.

¹⁰⁵ Rapport du rapporteur spécial des Nations unies (2011), A/HRC/17/27 *op. cit.* note 93, paragraphe. 78.

71. **Limitation de la surveillance par l'État des activités de rassemblement sur Internet.**¹⁰⁶ Si les avantages relatifs à l'amplification du message des rassemblements grâce à la technologie sont nombreux, cette même technologie peut également être employée contre les manifestants l'utilisant afin de coordonner leurs efforts. Les rassemblements traditionnels permettent aux participants, s'ils le souhaitent, d'avoir un certain niveau d'anonymat ou au moins une moindre probabilité d'être « distingués » ou identifiés. Même le port de masques, à des fins d'expression, est considéré comme légitime en vertu du droit international (voir paragraphe 153). Toutefois, l'utilisation des nouvelles technologies n'offre pas toujours le même anonymat, en raison de la disponibilité des outils de surveillance et de suivi utilisés par l'État ou des tiers. Les États devraient donc s'abstenir d'utiliser des outils de surveillance pour traquer (ou encore moins pour persécuter) les personnes qui participent à des rassemblements et à des actions de protestation. Ces technologies comprennent les enregistrements vidéo de la police¹⁰⁷ et les outils de reconnaissance faciale, la surveillance des portails Internet et des sites de réseaux sociaux utilisés par les militants, et l'identification du lieu où se trouve une personne par le biais du repérage (pour établir la participation à une manifestation ou à un rassemblement). Ces outils ne devraient être utilisés que lorsque cette interférence peut être justifiée par des motifs de sécurité nationale ou d'ordre public strictement prouvés et proportionnés et devraient être soumis à un contrôle judiciaire.

72. Toute mesure de sécurité prise par l'État, par exemple les mesures antiterroristes (voir paragraphe 151), qui comprendrait soit la surveillance soit la restriction de l'accès à Internet, devrait être de nature temporaire, étroitement définie et répondre à un objectif légitime clairement établi, prescrit par la loi, et ne pas être utilisée pour cibler les discours dissidents et critiques.¹⁰⁸

73. **Droits à la vie privée en ligne.** En l'absence d'une décision de justice étayée par des preuves objectives, il devrait être illégal de contraindre les fournisseurs d'accès Internet à partager avec les autorités les informations échangées entre les personnes qui participent à un rassemblement. La législation ne devrait autoriser la conservation des données que pour une période limitée ou lorsqu'elle est absolument nécessaire pour assurer l'enquête sur un crime grave. Lorsque les intermédiaires ont connaissance d'un contenu restreint indiquant l'existence d'un délit grave, ils doivent le signaler sans délai à un service répressif. (Voir CM/Rec(2018)2 sur les rôles et responsabilités des intermédiaires Internet). Des garanties devraient exister pour s'assurer que les autorités publiques n'accèdent et n'utilisent ces données qu'en cas de nécessité.

C. Obligations fondamentales de l'État

74. **Portée des obligations.** Les États liés par les instruments relatifs aux droits de l'homme et les engagements politiquement contraignants de l'OSCE,¹⁰⁹ qui confèrent une protection au droit à la liberté de réunion pacifique, ont l'obligation juridique générale d'assurer la protection des droits qui y sont contenus pour tous les individus relevant de leur juridiction.¹¹⁰ Comme le souligne l'observation générale 31 du Comité des droits de l'homme

¹⁰⁶ *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni* (requêtes n° 58170/13, 62322/14 et 24960/15), arrêt du 13 septembre 2018.

¹⁰⁷ Un exemple d'arrestations basées sur le tournage par la police de manifestants peut être vu dans le cas des manifestations kurdes en Turquie en 2008 (où, entre autres, des mineurs ont été filmés en train de jeter des pierres à la police et arrêtés). Voir *Gülçü c. Turquie*, Requête n° 17526/10, 19 janvier 2016, par. 6 : « Selon un rapport établi par quatre policiers le 21 juillet 2008 à la suite de l'examen des images vidéo de la manifestation enregistrées par la police... »

¹⁰⁸ Voir OSCE, "Freedom of expression on the Internet: A study of legal provisions and practices related to freedom of expression, the free flow of information and media pluralism on the Internet in OSCE participating States", 2010.

¹⁰⁹ Voir par exemple, OSCE, Document d'Istanbul 1999, paragraphe. 7 : « (...) Tous les engagements pris au titre de l'OSCE, sans exception, s'appliquent de façon égale à chaque État participant (...) Nous considérons ces engagements comme notre acquis commun et estimons donc qu'ils sont d'un intérêt immédiat et légitime pour tous les États participants ».

¹¹⁰ Voir, par exemple, l'article 2 du PIDCP (Obligation de respecter les droits de l'homme), l'article 40 du PIDCP (Rapports des États) et le premier protocole facultatif au PIDCP (Communications individuelles). Voir également

des Nations unies, ces obligations s'étendent à toutes les branches du gouvernement - législative, exécutive et judiciaire - « ainsi que les pouvoirs publics et autres instances publiques à quelque échelon que ce soit - national, régional ou local », ¹¹¹ y compris (pour les États à structure fédérale) « sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des États fédératifs ». ¹¹²

75. L'obligation générale de faciliter et protéger la liberté de réunion pacifique. Les États ont l'obligation positive de faciliter et protéger l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique. ¹¹³ Ce devoir doit être reflété dans le cadre législatif et dans les règlements et pratiques d'application de la loi pertinents. L'obligation de protection implique également la protection des organisateurs et des participants aux réunions contre les individus ou groupes tiers qui cherchent à porter atteinte à leur droit à la liberté de réunion pacifique (voir paragraphe 81 ci-dessous). ¹¹⁴

76. La présomption en faveur des assemblées (pacifiques). La liberté de réunion pacifique est reconnue comme un droit fondamental dans une société démocratique et doit être exercée, dans la mesure du possible, sans réglementation. ¹¹⁵ Ce principe de protection devrait être reflété dans les constitutions nationales et dans la législation pertinente et devrait être interprété largement par tous les organes de l'État. ¹¹⁶ En conséquence, les autorités publiques compétentes devraient supprimer tous les obstacles juridiques et pratiques inutiles au droit à la liberté de réunion pacifique. En particulier, l'organisation et la conduite des réunions ne devraient pas être soumises à des exigences bureaucratiques pesantes (voir notamment les paragraphes 112 ci-dessous). En outre, la présomption en faveur des rassemblements (pacifiques) comprend également une obligation de tolérance et de retenue

l'article 1 de la CEDH (Obligation de respecter les droits de l'homme) en liaison avec l'article 46 de la CEDH (Force obligatoire et exécution des arrêts). Dans l'affaire *Vyerentsov c. Ukraine*, requête n° 20372/11, 11 avril 2013, par. 93-95, la Cour a expliqué l'application de l'article 46 par rapport à des problèmes de nature structurelle (ici, une lacune législative concernant la liberté de réunion).

¹¹¹ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 31, La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 mai 2004, par. 4.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Voir *Oya Ataman*, demande n° 74552/01, 5 décembre 2006), paragraphe. 35 ; *Gün et autres c. Turquie*, Requête n° 8029/07, 18 juin 2013 (uniquement en français), para. 69. Voir également *Glasson v. Ville de Louisville*, 518 F.2d 899, 906 (6th Cir. 1975) (l'État a la responsabilité de protéger et de ne pas interférer avec l'expression des idées même lorsque celles-ci sont provocatrices). Il convient de noter qu'aux États-Unis, l'incapacité des agents de l'État à protéger et à ne pas entraver la liberté d'expression ou d'autres droits fondamentaux ne crée pas nécessairement une demande susceptible d'être présentée devant un tribunal ; voir *DeShaney v. Winnebago Cty. Dept. of Social Services*, 489 U.S. 189 (1989). Voir également le Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n° 31, *op. cit.* note 111, par. 6 en relation avec le PIDCP : « L'obligation légale prévue à l'article 2, paragraphe 1, est de nature à la fois négative et positive ». Voir également le Rapport du Rapporteur spécial de l'ONU (2013), A/HRC/23/39, *op. cit.* note 56, par. 2 et 3 ; et (en ce qui concerne les États-Unis), Glenn Abernathy, *The Right of Assembly and Association* (Columbia : University of South Carolina Press : 1961), p. 49 : « La garantie constitutionnelle de la liberté de réunion signifie plus que la simple absence de mesures restrictives inappropriées ; elle signifie également la protection positive par les fonctionnaires responsables contre les groupes hostiles qui s'y immisceraient ».

¹¹⁴ Voir *Promo Lex et autres c. Moldavie*, requête n° 42757/09, 24 février 2015, par. 22-28, où la Cour a conclu que l'État avait violé ses obligations positives au titre de l'article 11 de la CEDH en raison de son manquement à protéger les organisateurs et les participants de l'assemblée contre une attaque violente et à enquêter efficacement sur les circonstances de l'incident. Également *Identoba et autres c. Géorgie*, requête n° 73235/12, 12 mai 2015, par. 93-100.

¹¹⁵ *Countryside Alliance et autres c. Royaume-Uni*, requêtes n° 16072/06 et 27809/08, 24 novembre 2009, par. 50. *New York Times c. États-Unis* 403 US 413 (1971) : « Tout système de restrictions préalables à l'expression est soumis à cette Cour avec une lourde présomption contre sa validité constitutionnelle. » Voir également, Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies (2012), A/HRC/20/27, *op. cit.* note 56, par. 16, qui stipule que « la liberté [de réunion pacifique] doit être considérée comme la règle et sa restriction comme l'exception ». Ce principe est réaffirmé dans le Rapport du Rapporteur spécial A/HRC/23/39 (2013), *op. cit.* note 56, paragraphe. 47.

¹¹⁶ *Taranenko c. Russie* (2014), *op. cit.* note 60, paragraphe. 65 ; *Rassemblement Jurassien & Unité Jurassien c. Suisse*, requête n° 8191/78, décision de la Commission du 10 octobre 1979, p. 93 et 119.

à l'égard des rassemblements pacifiques dans les situations où les procédures et formalités pertinentes n'ont pas été respectées (voir paragraphes 112 et 114).¹¹⁷

77. Facilitation des contre-manifestations. Les personnes ont le droit de se réunir en tant que contre-manifestants pour exprimer leur désaccord avec les opinions exprimées lors d'une assemblée publique.¹¹⁸ Dans ce cas, la coïncidence de l'heure et du lieu des deux assemblées est susceptible de constituer une partie essentielle du message à transmettre par la seconde assemblée. Les contre-manifestations doivent être facilitées de manière à ce qu'elles se déroulent "à vue et au son" de leur cible, à moins que cela n'interfère physiquement avec l'autre assemblée et ne comporte un risque de violence imminente (voir paragraphe 177) qui ne peut être ni atténué ni empêché.¹¹⁹

78. Facilitation des rassemblements simultanés. Lorsqu'une notification préalable est soumise pour deux ou plusieurs rassemblements au même endroit et au même moment, il convient de faciliter les événements simultanés dans la mesure du possible.¹²⁰ Si cela n'est pas pratique (par exemple, en raison du manque de place), les organisateurs doivent être encouragés à explorer d'autres options qui pourraient permettre de trouver une solution mutuellement satisfaisante. Lorsqu'une telle solution ne peut être trouvée, les autorités devraient toujours chercher à accueillir les différents rassemblements, en veillant, dans la mesure du possible, à ce que les autres lieux restent à portée de vue et de son des publics cibles. Les tentatives des organisateurs de rassemblements de réserver des lieux particuliers, notamment pour des dates importantes ou des anniversaires, peuvent constituer un abus de droit puisqu'elles visent à empêcher d'autres assemblées d'utiliser ce même lieu à ce moment-là.¹²¹ En tant que telle, la règle du « premier arrivé, premier servi » ne doit pas être appliquée de manière à permettre à certains organisateurs de bloquer des lieux particuliers. Le simple fait d'interdire un rassemblement au même endroit et au même moment qu'un rassemblement public déjà notifié ou prévu dans les cas où les deux peuvent raisonnablement être accommodés, est susceptible de constituer une réponse disproportionnée et éventuellement discriminatoire.

79. Facilitation des réunions spontanées et autres rassemblements non notifiés. Les rassemblements peuvent avoir lieu sans aucune planification préalable en réponse directe à un événement, un incident, une autre assemblée ou une déclaration d'intérêt public largement

¹¹⁷ Voir par exemple, *Navalny c. Russie* (2014) *op. cit.* note 21 : « Si les règles régissant les rassemblements publics, comme le système de notification préalable, sont essentielles au bon déroulement des manifestations publiques puisqu'elles permettent aux autorités de minimiser les perturbations de la circulation et de prendre d'autres mesures de sécurité, leur application ne peut pas devenir une fin en soi ».

¹¹⁸ Voir *Öllinger c. Autriche*, Requête n° 76900/01, 29 juin 2006, par. 43-51. Cette affaire fournit des indications quant aux facteurs potentiellement pertinents pour évaluer la proportionnalité de toute restriction aux contre-manifestations. Il s'agit notamment de savoir si la coïncidence de l'heure et du lieu est une partie essentielle du message de la contre-manifestation, si la contre-manifestation concernait l'expression d'une opinion sur une question d'intérêt public, l'ampleur de la contre-manifestation, si les contre-manifestants ont des intentions pacifiques et la manière proposée pour la manifestation (utilisation de banderoles, chant, etc.). *Olivieri c. Ward*, 801 F.2d 602,606-608(2d Cir. 1986) et *O'Neill & Vasvari 23 Hastings Const. L.Q.*, p. 100. Voir également *Bay Area Peace Navy v. United States*, 914 F.2d 1224 (9th Cir. 1990) (infirmité la décision relative à une zone tampon qui empêchait l'observation du message des manifestants) cité à la note 290.

¹¹⁹ Voir *Bay Area Peace Navy v. United States*, 914 F.2d 1224 (9th Cir. 1990), où une restriction empêchant les manifestants de pénétrer dans une zone tampon désignée par le gouvernement a été déclarée nulle et non avenue parce qu'elle empêchait les manifestants d'accéder à leur public.

¹²⁰ Voir, par exemple, *Hyde Park et autres c. Moldova (n° 2)*, requête n° 45094/06, 31 mars 2009, paragraphe 26 : « Il n'a pas été suggéré que le parc dans lequel l'assemblée devait avoir lieu était trop petit pour accueillir tous les différents événements qui y étaient prévus. En outre, il n'a jamais été suggéré que les organisateurs avaient l'intention de perturber l'ordre public ou de chercher une confrontation avec les autorités ou d'autres groupes se réunissant dans le parc le jour en question. Leur intention était plutôt d'organiser un rassemblement pacifique en faveur de la liberté d'expression. Par conséquent, la Cour ne peut que conclure que le refus de la municipalité d'autoriser la manifestation ne répondait pas à un besoin social urgent ». Voir *O'Neill & Vasvari*, "Counter-Demonstration As Protected Speech: Finding the Right to Confrontation in Existing First Amendment Law", *Hastings Constitutional Law Quarterly* Vol. 23, 1995, p88

¹²¹ Voir aussi l'article 5, paragraphe 1, du PIDCP et l'article 17 de la CEDH (clauses d' « abus de droit »).

diffusée et un besoin perçu de réaction immédiate.¹²² L'émergence de nouvelles technologies a considérablement accru les possibilités de telles occurrences. La nécessité de protéger les rassemblements spontanés en tant que caractéristique attendue (plutôt qu'exceptionnelle) d'une démocratie saine a été reconnue dans de nombreuses lois et décisions de justice nationales,¹²³ et devrait être facilitée et protégée de la même manière que les rassemblements planifiés à l'avance. Le cadre juridique national doit garantir que les assemblées spontanées peuvent se tenir légalement et les lois régissant la liberté de réunion doivent explicitement exempter ces assemblées de l'obligation de notification préalable, par exemple lorsqu'une notification en temps voulu n'a pas été possible ou aurait rendu un tel événement sans objet.¹²⁴

80. Facilitation de la répétition des rassemblements. L'État doit respecter le droit de tenir des rassemblements répétés dans un même lieu. Si les rassemblements répétés ne doivent pas bénéficier d'un régime préférentiel par rapport à d'autres rassemblements annoncés pour le même moment et le même lieu, celles-ci ne doivent pour autant pas être uniquement limitées en raison de leur fréquence, à moins que leur fréquence ou leur impact cumulé n'interfère de manière disproportionnée avec les droits des autres. L'annonce ou la présence de la répétition d'un rassemblement ne devrait pas automatiquement empêcher la tenue de rassemblements ou de contre-manifestations simultanés au moment et à l'endroit indiqués, si les deux peuvent être acceptés.

81. Devoir de protéger et de faciliter les rassemblements controversés mais pacifiques. Les autorités de l'État doivent protéger les organisateurs et les participants des rassemblements pacifiques qui défendent des points de vue controversés ou impopulaires, susceptibles de susciter une opposition hostile, et doivent protéger les rassemblements

¹²² Voir note 46 ci-dessus, citant *Bukta et autres c. Hongrie* (2007), *op. cit.* paragraphe 36 ; *Eva Molnár c. Hongrie* (2008), *op. cit.* note 7, par. 38 ; *NAACP v. Ville de Richmond*, 743 F.2d 1346, 1355-1358 (9th Cir. 1984). Voir également *Santa Monica Food Not Bombs v. City of Santa Monica*, 450 F.3d 1022, 1045 (9th Cir. 2006) (où la Cour a approuvé une exigence de préavis de deux jours parce qu'elle contenait une exception pour les événements spontanés décrits comme « ...les événements qui sont occasionnés par des nouvelles ou des affaires portées à la connaissance du public moins de quarante-huit heures avant un tel événement [qui] peuvent être organisés sur la pelouse de l'hôtel de ville sans que les organisateurs ne doivent d'abord obtenir un permis pour événement communautaire ». Voir également l'arrêt de la Cour constitutionnelle hongroise, *décision 75/2008, (V.29) AB*, qui a établi que le droit de réunion reconnu à l'article 62, paragraphe 1, de la Constitution hongroise couvre à la fois la tenue d'événements spontanés pacifiques (où l'assemblée ne peut être tenue que peu de temps après l'événement qui en est à l'origine) et les assemblées tenues sans organisation préalable. La Cour a déclaré qu'« il est inconstitutionnel d'interdire, sur la seule base d'une notification tardive, la tenue de réunions pacifiques qui ne peuvent être notifiées trois jours avant la date de la réunion prévue en raison de l'événement à l'origine de celle-ci ». Voir également la décision *Brokdorf de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne*, BVerfGE 69, 315 (353, 354).

¹²³ Par exemple, la deuxième phrase de l'article 44, paragraphe 2, de la Constitution arménienne : « Dans les cas prévus par la loi, les réunions en plein air sont organisées sur la base d'une notification préalable donnée dans un délai raisonnable. Aucune notification n'est requise pour les rassemblements spontanés ». Voir également, Comité des droits de l'homme, communication n° 2217/2012, *Popova c. Fédération de Russie*, constatations adoptées le 6 avril 2018, paragraphe 7.5 (références omises) : « ... si un système de notification préalable peut être important pour le bon déroulement des manifestations publiques, son application ne peut pas devenir une fin en soi. Toute interférence avec le droit de réunion pacifique doit toujours être justifiée par l'État partie à la lumière de la deuxième phrase de l'article 21. Ceci est particulièrement vrai pour les manifestations spontanées, qui ne peuvent pas, de par leur nature même, être soumises à un long système de notification préalable ». Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, *Rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations unies (Meilleures pratiques pour promouvoir et protéger les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association)*, Doc. A/HRC/20/27, 21 mai 2012, paragraphe 29, disponible à l'adresse suivante : < http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_fr.pdf>. Tribunal constitutionnel polonais, arrêt du 10 juillet 2008 n° P 15/08 (105/6/A/2008).

¹²⁴ Rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, Maina Kiai, Doc. NU A/HRC/20/27, 21 mai 2012, par. 91 recommande que « les réunions spontanées devraient être reconnues par la loi et exemptées de notification préalable ». Voir également, *Bukta et autres c. Hongrie*, requête n° 25691/04, 17 juillet 2007, où la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que dans des circonstances particulières où une réaction immédiate, sous la forme d'une manifestation, à un événement politique pourrait être justifiée, une décision de dissoudre la réunion pacifique qui s'ensuit uniquement en raison de l'absence de la notification préalable requise, sans aucun comportement illégal de la part des participants, constitue une restriction disproportionnée de la liberté de réunion pacifique, paragraphe 2. 36.

pacifiques contre toute personne ou groupe cherchant intentionnellement à limiter ou à détruire les droits d'autrui à se réunir. Dans les cas où les rassemblements dérangent ou offensent les personnes qui s'opposent au message, les obligations de l'État vont au-delà d'un simple devoir de ne pas interférer - il peut être nécessaire de prendre des mesures de police actives pour protéger les organisateurs et les participants des assemblées contre les attaques de tiers.¹²⁵ Le désordre potentiel résultant de l'hostilité dirigée contre les participants à une assemblée pacifique ne doit pas être utilisé pour justifier des restrictions disproportionnées au rassemblement.¹²⁶ Toutefois, un rassemblement peut être interdit en dernier recours lorsque le risque de contre-manifestations violentes ne peut pas être empêché ou atténué autrement (voir paragraphe 133). Le principe de proportionnalité doit toujours être respecté.¹²⁷ L'État a le devoir de veiller à ce que les contre-manifestants ne constituent pas une ingérence indue et grave dans la capacité de l'événement principal à transmettre son message (voir paragraphe 78).¹²⁸

82. Obligation de faciliter les rassemblements à l'endroit préféré de son organisateur et à portée de vue et de son public. Les rassemblements doivent être en mesure de communiquer efficacement leur message et doivent donc être facilités à « vue et au son » de leur public cible,¹²⁹ à moins que des raisons impérieuses (conformes aux justifications autorisées pour imposer des limitations en vertu de l'article 21 du PIDCP ou de l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH) ne nécessitent un changement de lieu. Dans ce cas, il convient de prévoir des sites de remplacement aussi proches que possible du site initialement proposé.

83. Obligation de faciliter l'accès aux espaces publics et aux équivalents privés. Les autorités de l'État doivent faciliter l'accès à des espaces publics appropriés¹³⁰ et doivent fournir

¹²⁵ Voir *Promo Lex et autres c. Moldavie* (2015), *op. cit.* note 114, par. 22-23.

¹²⁶ Voir, par exemple, *Parti populaire démocratique chrétien c. Moldavie (n° 2)* (2010), requête n° 28793/02, 14 février 2006, par. 27. Constatant une violation de l'article 11 de la CEDH, la Cour a déclaré que « les slogans du parti requérant, même s'ils s'accompagnent de l'incendie de drapeaux et d'images, constituent une forme d'expression d'une opinion sur une question d'intérêt public majeur, à savoir la présence de troupes russes sur le territoire de la Moldavie ». Voir également *Feiner v. New York*, 340 U.S. 315 (1951) (bien qu'une condamnation pour rupture de la paix d'un orateur lors d'une réunion publique ait été confirmée étant donné que l'individu avait refusé de cesser de parler, ce qui a été jugé comme créant un danger clair et présent qu'un public hostile l'attaque, la réunion publique elle-même a été considérée comme légale).

¹²⁷ CEDH, *Ollinger c. Autriche* (requête n° 76900/01, 26 juin 2006). Voir également *Rabbae, A.B.S. et N.A c. Pays-Bas*, constatations adoptées le 14 juillet 2016, CCPR/C/117/D/2124/2011, paragraphe 10.4, dans lequel le Comité a souligné que l'article 20(2) devrait être rédigé de manière restrictive afin de garantir que d'autres droits tout aussi fondamentaux du Pacte, y compris la liberté d'expression, ne soient pas violés. Voir également la recommandation générale n° 35 du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) sur la lutte contre le discours de haine raciste (26 septembre 2013), document des Nations unies CERD/C/GC/35, paragraphe 20. Le CERD a reconnu que « les mesures visant à contrôler et combattre les discours de haine raciale ne devraient pas servir de prétexte pour restreindre les manifestations de colère face à l'injustice et les expressions de mécontentement social ou d'opposition ».

¹²⁸ Voir *Parti populaire chrétien-démocrate c. Moldavie (n° 2)* (2010), *op. cit.* n° 126, paragraphe 28. Par conséquent, ce motif [le risque d'affrontements entre les manifestants et les membres du parti au pouvoir] de refus d'autorisation ne peut être considéré comme pertinent et suffisant au sens de l'article 11 de la Convention. Voir également *Olivieri v. Ward*, 801 F.2d 602,606-608 (2d Cir. 1986) cité à la note 118 ; voir également *Griider v. Abramson*, 994 F. Supp. 840, 845 (W.D. Ky. 1998) aff'd 180 F.3d 739 (6th Cir. 1999) cité à la note 51.

¹²⁹ Voir les constatations du Comité des droits de l'homme des Nations unies (sur le fond), *Turchenyak c. Bélarus*, (1948/2010), 10 septembre 2013, CCPR/C/108/D/1948/2010, par. 7.4 ; *Lashmankin et autres c. Russie* (2017), *op. cit.* note 50, par. 405. Voir aussi, par exemple, Cour constitutionnelle de la République de Lettonie, *arrêt dans l'affaire n° 2006-03-0106* (23 novembre 2006), par. 29.3 (traduction française) : « L'État a le devoir non seulement de veiller à ce qu'une réunion, un piquet de grève ou une procession ait lieu, mais aussi de veiller à ce que la liberté d'expression et de réunion soit effective, c'est-à-dire - que l'activité organisée atteigne le public cible ». Voir également *Students Against Apartheid Coalition c. O'Neil*, 660 F.Supp. 333 (W.D. Va. 1987) (la décision du tribunal annule une restriction à la construction d'une structure de protestation temporaire sur l'espace public parce qu'il n'y avait pas de canal alternatif adéquat d'accès au public visé par les manifestants).

¹³⁰ Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Résolution sur la promotion et protection de tous les droits de l'homme dans le contexte des manifestations pacifiques, A/HRC/RES/22/10, 9 avril 2013, recommandation au paragraphe 4 ; voir également *Olivieri v. Ward*, 801 F.2d 602 (2d Cir. 1986) (approbation d'une exigence selon laquelle les fonctionnaires doivent désigner un espace pour accueillir les contre-manifestants lors d'un défilé des droits des homosexuels).

des mesures de sécurité et de sûreté adéquates, y compris dans la gestion de la circulation et des foules, ainsi que des¹³¹ services de premiers secours.¹³² Des devoirs de facilitation similaires peuvent être imposés dans le cas d'espaces privés lorsque ces lieux sont les équivalents physiques et fonctionnels de lieux publics.¹³³ Ainsi, lorsque le propriétaire d'un espace capable d'accueillir un rassemblement ne donne pas l'autorisation de tenir une assemblée et lorsque l'interdiction d'accès à la propriété a pour effet d'empêcher tout exercice effectif de la liberté d'expression ou de réunion, ou lorsqu'elle détruit l'essence de ces droits, l'État peut avoir une obligation positive de garantir l'accès à un tel lieu privé aux fins de la tenue d'un rassemblement.¹³⁴ C'est notamment le cas lorsque des espaces publics adaptés aux rassemblements, par exemple des rues ou des places, ont été privatisés et que toute interdiction de rassemblement réduirait considérablement l'accès à des espaces autrement adaptés aux rassemblements pacifiques.¹³⁵ Il peut en être de même pour les espaces ouverts au public (comme les centres commerciaux privés), dont beaucoup remplissent une fonction similaire à celle des espaces publics plus traditionnels, comme les rues et les places. L'interdiction des rassemblements dans de tels lieux pourrait sérieusement entraver les droits à la liberté d'expression et de réunion en empêchant l'accès à un public ciblé.¹³⁶ En général, dans les cas où les gens sont empêchés de tenir des réunions dans des lieux privés, les droits du propriétaire doivent être équilibrés avec le droit concurrent à la liberté de réunion pacifique. Ce dernier doit prévaloir lorsqu'il n'existe pas d'autres espaces publics adéquats qui permettraient à un rassemblement de se dérouler à la vue et au son du public visé et si le droit du propriétaire à la jouissance de sa propriété privée n'est pas perturbé de manière significative. Dans ce contexte, les autorités publiques doivent veiller à ce que le fait de faciliter l'assemblée n'impose pas de frais supplémentaires au propriétaire de la propriété privée.¹³⁷

¹³¹ Dans l'affaire *Güleç c. Turquie*, requête n° 21593/93 du 27 juillet 1998, la Cour a souligné l'importance de doter les forces de l'ordre de ressources appropriées : « les 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 [...] se trouve [...] dans une région soumise à l'état d'urgence ». Voir en outre, "Policing Assemblies", Amnesty International, décembre 2013, chapitre 6.

https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/policing_assemblies_26022015_light.pdf?x56589 ;

Voir également *Forsyth County, Ga. V. Nationalist Movement*, 505 U.S. 123 (1992) (la facturation des services de police sur la base des coûts de maintien de la paix publique viole le droit à la liberté de réunion).

¹³² Voir, par exemple, *Balçık et autres c. Turquie* (2007), *op. cit.* note 77, paragraphe. 49. Ici, la Cour suggère que la fourniture par l'État de telles mesures préventives est l'un des objectifs de la notification préalable.

¹³³ Voir *Annenkov et autres c. Russie* (2017), *op. cit.* note 48, paragraphe. 122.

¹³⁴ *Appleby et autres c. Royaume-Uni*, requête n° 44306/98, 6 mai 2003, par. 47 et 52.

¹³⁵ Voir *Marsh v. Alabama*, 326 U.S. 501 (1946), où la Cour suprême a déclaré « qu'une société ou une municipalité soit propriétaire ou possède la ville, le public a dans les deux cas un intérêt identique dans le fonctionnement de la communauté de telle sorte que les voies de communication restent libres ».

¹³⁶ Ainsi, dans l'affaire *Appleby et autres c. Royaume-Uni* (2003), *op. cit.* note 84, paragraphe 39, une affaire concernant la liberté d'expression dans un centre commercial privé, la Cour a déclaré que l'exercice effectif de la liberté d'expression « peut exiger des mesures positives de protection jusque dans les relations entre individus », citant *Özgür Gündem c. Turquie*, requête n° 23144/93, 16 mars 2000, paragraphes. 42-46, et *Fuentes Bobo c. Espagne*, Requête n° 39293/98, 29 février 2000, paragraphe 38. Il convient de noter que les requérants dans l'affaire *Appleby ont* cité la jurisprudence pertinente du Canada (paragraphe 31) et des États-Unis (paragraphes 25-30, et 46). La Cour a examiné (a) la diversité des situations existant dans les États contractants ; (b) les choix qui doivent être faits en termes de priorités et de ressources (notant que cette obligation positive « ne doit pas non plus être interprétée de manière à imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif ») ; et (c) les droits du propriétaire du centre commercial en vertu de l'article 1 du Protocole 1. Dans l'affaire *Cisse c. France* (2002), *op. cit.* note 55, les lois internes applicables stipulent que « les réunions pour la célébration d'un culte tenues dans les locaux appartenant à une association culturelle ou mis à sa disposition sont publiques. Elles sont dispensées [de certaines exigences] [...], mais restent placées sous la surveillance des autorités dans l'intérêt de l'ordre public ».

¹³⁷ Voir *Marsh v. Alabama*, 326 U.S. 501 (1946) ; voir également l'affaire de la *First Unitarian Church of Salt Lake City c. Salt Lake City Corp.* 308 F.3d 1114 (10th Cir 2002), le tribunal a estimé que les droits de liberté d'expression demeureraient également sur une partie de la rue principale de la ville qui avait été fermée à toute circulation, y compris aux activités d'expression, après que la ville eut transféré sa propriété à l'Église des Saints des Derniers Jours et où la ville avait conservé une servitude qui excluait explicitement les activités d'expression. Le propriétaire d'une propriété privée dispose d'un pouvoir discrétionnaire beaucoup plus important pour choisir d'autoriser un orateur à utiliser sa propriété que celui dont dispose le gouvernement en ce qui concerne les propriétés publiques. Obliger le propriétaire à mettre sa propriété à la disposition d'une assemblée peut, par exemple, porter atteinte à

D'autre part, l'État doit veiller à ne pas réglementer ni interférer avec les assemblées privées qui se déroulent à l'intérieur des bâtiments.

84. Obligation de prendre des mesures spéciales pour faciliter de manière adéquate les rassemblements associés aux personnes ou aux groupes les plus à risque. L'État doit prendre des mesures positives pour faciliter les rassemblements associés à des individus et des groupes qui ont été historiquement victimes de discrimination, ou qui sont marginalisés ou à risque.¹³⁸ Ce faisant, l'État devrait répondre aux besoins et aux défis spécifiques auxquels ces personnes ou groupes sont confrontés avant, pendant et après les rassemblements.¹³⁹ Cela inclut l'intégration d'une perspective de genre et de diversité dans les efforts visant à créer un environnement sûr et favorable à l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique ;¹⁴⁰ des mesures de protection spéciales élaborées en consultation avec les personnes à risque, telles que des systèmes d'alerte précoce pour déclencher le lancement de mesures de protection ;¹⁴¹ et des déclarations publiques avant les assemblées pour préconiser, sans ambiguïté, une position tolérante et conciliante.¹⁴²

85. Obligation d'enquêter sur les menaces de violence. Lorsque la police a connaissance de menaces de tiers à l'encontre de participants à un rassemblement, y compris celles formulées par le biais de réseaux sociaux ou d'Internet, avant, pendant ou après un rassemblement,¹⁴³ elle a le devoir d'enquêter et, si nécessaire, de prendre des mesures de

ses droits à la vie privée et familiale (article 8 de la CEDH) ou à la jouissance paisible de ses biens (article 1 du protocole n° 1 de la CEDH). Voir, par exemple, Don Mitchell, *Le droit à la ville : 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] ; "Ben Fitzpatrick et Nick Taylor, Trespassers Might be Prosecuted : The European Convention and Restrictions on the Right to Assemble", EHRLR 292 [1998] ; Jacob Rowbottom, "Property and Participation : A Right of Access for Expressive Activities", 2 EHRLR 186-202 [2005].

¹³⁸ Y compris les personnes et groupes LGBTI+, les jeunes, les femmes, les personnes handicapées, les membres de groupes minoritaires, les peuples autochtones, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et les non-nationaux, y compris les réfugiés, les demandeurs d'asile et les travailleurs migrants. Voir le rapport du rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, Maina Kiai, A/HRC/26/29, 14 avril 2014, par. 74 (e). Voir aussi, par exemple, Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Résolution sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte de manifestations pacifiques, A/HRC/RES/22/10, 9 avril 2013, par. 6 ; voir également OSCE/BIDDH, *Lignes directrices sur la protection des défenseurs des droits de l'homme* (BIDDH : Varsovie, 2014), paragraphe. 16. Voir en outre le Rapporteur spécial des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'homme, « Commentaire 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 », juillet 2011, disponible sur : <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationondefendersJuly2011.pdf> p. 18-22 ; voir en particulier le rapport conjoint des Rapporteurs spéciaux (2016), A/HRC/31/66, *op. cit.* note 52, par. 16 : « Un effort particulier doit être consenti pour garantir une protection égale et efficace des droits des groupes ou des personnes qui ont été historiquement victimes de discrimination, notamment les femmes, les enfants et les jeunes, les personnes handicapées, les non-nationaux (y compris les demandeurs d'asile et les étrangers), les membres de minorités ethniques et religieuses, les personnes déplacées, les personnes atteintes d'albinisme, les peuples autochtones et les personnes victimes de discrimination en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité sexuelle (A/HRC/26/29). Pour s'acquitter de ce devoir, les pouvoirs publics peuvent être amenés à prendre des mesures supplémentaires à l'égard de ces groupes afin de protéger et de faciliter l'exercice de leur liberté de réunion ».

¹³⁹ Voir également le rapport du Rapporteur spécial (2014) A/HRC/26/29, *op. cit.* note 138, par. 73 (c). Voir également Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 25 (1996), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. *op. cit.* note 17, par. 12.

¹⁴⁰ Voir Assemblée générale des Nations unies, résolution 68/181, décembre 2013, paragraphe. 5, concernant spécifiquement la discrimination et la violence systémiques et structurelles auxquelles sont confrontées les femmes défenseurs des droits de l'homme de tous âges ; voir également le « Commentaire 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 », *op. cit.* note 138, p. 6-7 et 18-21 ; et OSCE/BIDDH, *Lignes directrices sur la protection des défenseurs des droits de l'homme* (BIDDH : Varsovie, 2014), par. 44.

¹⁴¹ Voir par exemple, le Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, Margaret Sekaggya, A/HRC/13/22, 30 décembre 2009, par. 111-114.

¹⁴² Voir par exemple, *Identoba et autres c. Géorgie* (2015), *op. cit.* note 114, paragraphe. 99.

¹⁴³ Voir par exemple, Assemblée générale des Nations unies, Résolution sur la protection des défenseuses des droits de l'homme/défenseurs des droits des femmes, Doc. A/RES/68/181 des Nations unies, 18 décembre 2013.

protection spéciales, afin de garantir que les organisateurs et les participants puissent exercer librement leurs droits sans crainte.¹⁴⁴

86. Devoir de présomption de la tranquillité d'une assemblée. Toutes les assemblées sont présumées pacifiques en l'absence de preuves convaincantes que les organisateurs et/ou un nombre significatif de participants ont l'intention d'utiliser, de préconiser ou d'inciter à une violence imminente (voir paragraphe 19).¹⁴⁵

87. Obligation de faire la distinction entre les participants pacifiques et les participants non pacifiques. Les responsables de l'application des lois doivent faire la distinction entre les participants pacifiques et les participants non pacifiques, car seuls ceux prenant part eux-mêmes à la violence perdent la garantie légale de leur droit de se réunir.¹⁴⁶ L'intervention de l'État doit cibler les auteurs individuels d'actes de violence, plutôt que tous les participants de manière plus générale (voir le paragraphe 19 et la discussion sur les "bousculades" au paragraphe 217), à moins que cela ne soit impossible en raison de la nature massive des violences commises.

88. Devoir de désamorcer les tensions. Si un litige survient au cours d'un rassemblement, la communication entre l'organisateur et les autorités compétentes de l'État peut être un moyen approprié pour parvenir à une résolution acceptable. Un certain nombre de pays disposent d'unités au sein des forces de police, spécialement créées pour traiter de la désescalade par le dialogue.¹⁴⁷ Dans le même temps, ce dialogue ne sera possible que si les deux parties - les forces de l'ordre et les organisateurs/participants - y consentent. Si les organisateurs ou les participants ne sont pas disposés à s'engager, alors cela doit être accepté et ne doit pas, en soi, avoir un impact négatif sur l'exécution des obligations de l'État en matière de droits de l'homme relatifs au rassemblement. Lorsqu'un dialogue volontaire n'est pas possible, les organes compétents en charge de l'application des lois doivent néanmoins s'assurer que leurs actions visent à apaiser les tensions. Les déclarations publiques des autorités de l'État et des forces de l'ordre avant les manifestations doivent clairement prôner une attitude tolérante et conciliante et avertir les contrevenants potentiels des sanctions possibles.¹⁴⁸

89. Aucune charge financière ne doit être prélevée sur les organisateurs de l'assemblée. Compte tenu du devoir de l'État de faciliter les rassemblements et de son mandat général d'ordre public, les autorités ne peuvent pas imposer de charges aux organisateurs de rassemblements pour la fourniture de services pertinents, y compris des

¹⁴⁴ Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies (2014) A/HRC/26/29, *op. cit.* note 138. Voir, dans ce contexte, *Promo Lex et autres c. Moldavie* (2015), *op. cit.* note 114, par. 22-23.

¹⁴⁵ Voir *Maleeha Ahmad et al. v. City of St Louis, Missouri* (affaire n° 4:17 CV 2455 CDP), où, dans une injonction préliminaire, le tribunal a ordonné à la ville défenderesse de St. Louis de ne pas appliquer une règle, une politique ou une pratique qui permettrait aux responsables de l'application de la loi, entre autres, de déclarer un rassemblement illégal, « sauf si les personnes agissent de concert pour menacer de manière imminente de recourir à la force ou à la violence ou de violer une loi pénale par la force ou la violence ». Voir également *Parti populaire démocratique chrétien c. Moldova (n° 2)* (2010), *op. cit.* note 126, paragraphe 23 : « La charge de la preuve des intentions violentes des organisateurs d'une manifestation incombe aux autorités ».

¹⁴⁶ Voir aussi « Sanctions imposées après une assemblée » (paragraphe 221 et suivants). Voir également *Solomou et autres c. Turquie* (requête n° 36832/97, 24 juin 2008). Dans cette affaire, la Cour a conclu à une violation de l'article 2 en ce qui concerne le tir sur un manifestant non armé. Le gouvernement turc a fait valoir que le recours à la force par la police chypriote turque était justifié au regard de l'article 2, paragraphe 2, de la CEDH. En rejetant cet argument, la Cour a toutefois considéré qu'il était d'une importance capitale que, malgré le fait que certains manifestants étaient armés de barres de fer, M. Solomou lui-même n'était pas armé et se comportait de manière pacifique.

¹⁴⁷ Par exemple, l'« Unité de paix » à Amsterdam (Pays-Bas), les équipes anti-conflit en Allemagne et la police du dialogue en Suède (cf. "Policing Assemblies", Amnesty International, décembre 2013, p. 11, disponible à l'adresse suivante

< https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/policing_assemblies_26022015_light.pdf?x56589 >

¹⁴⁸ CEDH, *Identoba et autres c. Géorgie* (requête n° 73235/12, arrêt du 12 mai 2015), par. 99.

services de police, des services médicaux ou des dispositions en matière de santé et de sécurité adéquats et appropriés, tels que le nettoyage des rues. Elles ne peuvent pas non plus subordonner la facilitation d'un rassemblement au paiement de telles redevances. Imposer des charges aux organisateurs de rassemblements peut constituer une contrainte préalable disproportionnée et peut dissuader les gens de tenir des rassemblements.

Code de Chicago - Rues, voies publiques, parcs, aéroports et ports - Utilisation des voies et lieux publics - Exigences et restrictions - Défilé, paragraphe 10-8-330

« [...] Une fois que la dernière unité s'est engagée sur le parcours du défilé, le département des rues et de l'assainissement commencera à nettoyer la rue, et le département de la police rouvrira la rue à la circulation au fur et à mesure que le nettoyage de la rue sera terminé. Une fois que la dernière unité du défilé a terminé le parcours du défilé, tous les participants au défilé doivent se disperser pour le nettoyage de la rue et sa réouverture à la circulation en toute sécurité. [...] »

Article 10, Loi sur les assemblées publiques, République de Moldavie (2008)

« (4). Les pouvoirs publics prennent les mesures nécessaires pour fournir les services demandés par l'organisateur qui sont normalement assurés par les organismes subordonnés et par les entreprises gérées par les pouvoirs publics. »

Article 20, Loi sur les assemblées publiques, République de Moldavie (2008)

« (3). Les autorités publiques locales ne peuvent pas demander de redevances relatives à la fourniture de services pour la tenue de rassemblements, étant normalement fournis par les organismes subordonnés et par les entreprises administrées par l'État. »

Article 18, Loi sur les rassemblements, réunions, manifestations, marches et piquets de grève, Fédération de Russie (2004, modifiée en 2016)

« [L]e maintien de l'ordre public, la régulation de la circulation routière, le service sanitaire et médical ayant pour objectif d'assurer la tenue de la manifestation publique sont assurés gratuitement [par les autorités]. »

D. Le cadre juridique et le principe de légalité

90. **Respect des normes internationales et régionales.** Les normes internationales et régionales concernant le respect, la facilitation et la protection du droit à la liberté de réunion pacifique découlent principalement de deux instruments juridiques : le PIDCP¹⁴⁹ et la CEDH,¹⁵⁰ ainsi que leurs protocoles et protocoles facultatifs, respectivement. La Convention américaine relative aux droits de l'homme présente également un intérêt particulier pour les pays membres de l'Organisation des États américains.¹⁵¹ Parmi les autres traités pertinents figurent la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant¹⁵² et la Charte des droits

¹⁴⁹ La liberté de réunion est énoncée à l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966, Nations unies, Recueil des traités, vol. 999, p. 171 (ci-après : PIDCP), qui reflète les normes minimales universellement acceptées dans le domaine des droits civils et politiques. Les obligations contractées par les États qui ratifient le pacte ou y adhèrent sont censées être remplies dès qu'un État devient partie au PIDCP. La mise en œuvre du PIDCP par ses États parties est contrôlée par un organe 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 les droits sont mis en œuvre. Voir, en outre, l'annexe.

¹⁵⁰ La liberté de réunion est régie par l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, telle que modifiée par les protocoles n° 11 et 14, le 4 novembre 1950 (ci-après : CEDH). La CEDH est le traité des droits de l'homme le plus complet et le plus officiel de la région européenne. 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 au Statut du Conseil de l'Europe. La CEDH énonce un certain nombre de droits et libertés fondamentaux, et les parties à la Convention s'engagent à garantir ces droits et libertés à toute personne relevant de leur juridiction. Les pétitions individuelles et interétatiques sont traitées par la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg. À la demande du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, la Cour peut également donner des avis consultatifs concernant l'interprétation de la CEDH et de ses protocoles. Voir annexe.

¹⁵¹ Organisation des États américains (OEA), Convention américaine relative aux droits de l'homme, « Pacte de San José », Costa Rica, 22 novembre 1969

¹⁵² Assemblée générale des Nations unies, Convention relative aux droits de l'enfant, 20 novembre 1989, Nations unies, Recueil des Traités, vol. 1577, p. 3, article 15.

fondamentaux de l'Union européenne.¹⁵³ Les principales dispositions relatives au droit à la liberté de réunion pacifique sont reproduites dans l'annexe des présentes lignes directrices.

91. L'importance de ces traités et documents découle, en partie, de la jurisprudence développée par leurs organes de contrôle respectifs - la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité des droits de l'homme des Nations unies¹⁵⁴ et la Commission interaméricaine des droits de l'homme. Ce corpus de jurisprudence fait partie intégrante de l'interprétation de ces normes et doit être pleinement partagé et compris par les personnes chargées d'appliquer les lois nationales sur la liberté de réunion.

92. **Les dérogations aux obligations internationales en matière de droits de l'homme doivent être exceptionnelles, temporaires et limitées tant géographiquement que matériellement.** En temps de guerre ou d'urgence publique menaçant la vie de la nation, les États peuvent prendre des mesures exceptionnelles dérogeant à leur obligation de garantir la liberté de réunion pacifique (voir l'article 4 du PIDCP et l'article 15 de la CEDH). Ils ne peuvent toutefois le faire que lorsque les exigences de la situation l'exigent strictement et si ces mesures sont compatibles avec leurs autres obligations en vertu du droit international.¹⁵⁵ En particulier, la crise ou l'urgence doit être réelle ou imminente et « affecte[r] l'ensemble de la population et constitue[r] une menace pour la vie organisée de la communauté composant l'État », ¹⁵⁶ ce qui signifie, essentiellement, que la capacité fondamentale d'un État à fonctionner efficacement doit être compromise.¹⁵⁷ Les États qui cherchent à déroger à leurs engagements en matière de droits de l'homme doivent officiellement déclarer l'état d'urgence,¹⁵⁸ conformément aux dispositions constitutionnelles et autres dispositions légales pertinentes régissant l'exercice des pouvoirs d'urgence.¹⁵⁹ Toute dérogation doit être strictement limitée dans le temps, géographiquement et matériellement.¹⁶⁰ Dans les situations qui n'atteignent pas ce seuil élevé de dérogations, la possibilité d'imposer des restrictions proportionnées et neutres quant au contenu, au temps, au lieu et à la manière d'organiser des rassemblements publics spécifiquement adaptés à la situation particulière en question, doit être suffisante.¹⁶¹ En général, les pouvoirs relatifs à une situation d'Etat d'urgence doivent être

¹⁵³ Union européenne, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 26 octobre 2012, 2012/C 326/02, article 12.

¹⁵⁴ Voir Sarah Joseph et Melissa Castan, *Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques : Cases, Materials and Commentary* (3^e édition) (New York : OUP, 2013) pp. 645-665 ; Manfred Nowak, *Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations unies : CCPR Commentary* (2^e édition) (Kehl : N.P. Engel, 2005) pp. 481-494.

¹⁵⁵ Voir également le paragraphe 25 du document de 1990 de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE.

¹⁵⁶ *Lawless c. Irlande* (n° 3), requête n° 332/57, 1er juillet 1961, paragraphe 28. Voir également, ONU Droits de l'homme n° 29, article 4 : Dérogations pendant l'état d'urgence, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 août 2001, en particulier le paragraphe 3. Les Principes de Syracuse, Annexe, Doc ONU E/CN.4/1984/4 (1984) aux par. 40-41, soulignent que ni « un conflit ou une agitation interne qui ne constitue pas une menace grave et imminente à l'existence de la nation », ni « des difficultés économiques ne peuvent pas, en elles-mêmes, justifier des mesures de dérogation » au titre de l'article 4. Voir également 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, doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1982/15, 27 juillet 1982.

¹⁵⁷ Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Rapport sur le défi que représentent les états d'urgence pour les droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, A/HRC/37/52, du 27 février 2018, par. 7 et 12.

¹⁵⁸ Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n° 29, *op. cit.* note 156, paragraphe 2 ; notifié aux autres États parties par l'intermédiaire du Secrétaire général des Nations unies (article 4, paragraphe 3, du PIDCP), du Secrétaire général du Conseil de l'Europe (article 15, paragraphe 3, de la CEDH) et de l'OSCE (paragraphe 28.10, réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine, 1991). Les droits de l'homme et les libertés fondamentales qui doivent être restreints doivent être explicitement mentionnés.

¹⁵⁹ Observation générale n° 29 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, paragraphe 2

¹⁶⁰ Observation générale n° 29 du Comité des droits de l'homme des Nations unies, paragraphe. 4

¹⁶¹ Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n° 29, paragraphe. 5 : « la possibilité de limiter l'exercice de certains droits garantis par le Pacte, par exemple la liberté de mouvement (art. 12) ou la liberté de réunion (art. 21) suffit généralement dans ce genre de situation [d'urgence] et une dérogation aux dispositions en question ne serait pas justifiée par ce qu'exige la situation ».

adaptés à une crise immédiate et urgente et ne doivent pas être utilisés comme un moyen de limiter la dissidence, la protestation, l'expression et le travail légitimes de la société civile.¹⁶²

93. Assurer une protection juridique constitutionnelle et large en droit interne. Compte tenu de son importance, la liberté de réunion pacifique doit être protégée au niveau constitutionnel. Les constitutions doivent, au minimum, contenir une déclaration positive des droits des individus et des obligations de l'État de sauvegarder ces droits. Les dispositions constitutionnelles, de par leur nature même, ne peuvent cependant pas prévoir de détails ou de procédures spécifiques.

Espagne, Constitution du 29 décembre 1978, art. 21

« Le droit de réunion pacifique et sans armes est reconnu. L'exercice de ce droit ne nécessite pas d'autorisation préalable [...] Dans le cas de réunions dans des lieux de transport public et de manifestations, une notification préalable est adressée aux autorités, qui ne peuvent les interdire que lorsqu'il existe des raisons fondées sur des troubles de l'ordre public comportant un danger pour les personnes ou les biens. »

Suède, Instrument de gouvernement (1974:152) chapitre 2, art. 1

« Toute personne, dans ses relations avec les institutions publiques, se voit garantir [...] (3) la liberté de réunion : liberté d'organiser des réunions et d'y assister pour diffuser des informations, exprimer une opinion ou dans un but analogue, ou pour présenter une œuvre artistique ; (4) la liberté de manifestation : liberté d'organiser des manifestations dans un lieu public ou d'y assister [...]. »

Finlande, Constitution, 731/1999, section 13

« Toute personne a le droit d'organiser des réunions et des manifestations sans autorisation, ainsi que le droit d'y participer. [...] Des dispositions plus détaillées sur l'exercice de la liberté de réunion et de la liberté d'association sont fixées par une loi. »

94. Une protection étendue et une réglementation minimale. Dans une société démocratique, certains types de rassemblements, en raison de leur taille ou de l'absence d'interférence avec d'autres droits, ne justifient aucune forme de réglementation officielle.¹⁶³ Toute législation nationale doit conférer une protection large à la liberté de réunion pacifique et se limiter à traiter les types de réunions pour lesquelles un certain degré de réglementation est nécessaire. Bien qu'il ne soit pas nécessaire que les États parties de l'OSCE promulguent une loi spécifique sur la liberté de réunion, les dispositions d'une telle loi peuvent servir de guide pour une prise de décision saine par les autorités étatiques compétentes en établissant des normes claires qui limitent les possibilités de décisions arbitraires. L'objectif d'une telle législation devrait être de faciliter et d'assurer la protection du droit à la liberté de réunion, plutôt que d'entraver l'exercice de ce droit.¹⁶⁴ Les obligations à protéger et à faciliter les réunions (voir paragraphe 22) devraient donc être expressément énoncées dans toute législation nationale pertinente relative à la liberté de réunion pacifique ou aux pouvoirs de police pertinents.¹⁶⁵ Il est également essentiel que toute loi spécifique évite la création d'un système excessivement réglementaire ou bureaucratique. Une législation bien rédigée peut contribuer à prévenir la surréglementation de la liberté de réunion pacifique. Les rédacteurs doivent veiller à ce que les dispositions légales régissant la liberté de réunion pacifique n'aient pas un impact disproportionné sur certaines personnes ou certains groupes.¹⁶⁶

¹⁶² Voir le rapport du Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Fionnuala Ní Aoláin, A/HRC/37/52, 27 février 2018, par. 49.

¹⁶³ Voir *Cox v. City of Charleston*, 416 F.3d 281, 284-287 (4th Cir. 2005) (où une loi exigeant un permis qui ne prévoyait pas d'exception pour les petits rassemblements a été jugée contraire au droit à la liberté d'expression).

¹⁶⁴ Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, Maina Kiai : Mission au Kazakhstan, Doc. NU A/HRC/29/25/Add.2, 16 juin 2015 par. 60.

¹⁶⁵ OSCE/BIDDH, Avis sur le projet de loi sur la police de Serbie, Avis-Nr : GEN-SRB/275/2015 [AIC], (7 octobre 2015), dans lequel l'OSCE/BIDDH recommande que, compte tenu du fait qu'une disposition pertinente ne mentionne pas l'obligation positive de l'État de prendre des mesures raisonnables et appropriées pour permettre des rassemblements pacifiques, « cette obligation positive soit expressément énoncée dans toute législation nationale pertinente relative à la liberté de réunion et aux pouvoirs de la police » ; cf. également le paragraphe 94 de l'avis de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi ukrainien sur la police et les activités de police, (Varsovie, 1er décembre 2014), Avis n°.. : GEN-UKR/260/2014 [AIC].

¹⁶⁶ Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies, (2014), Doc. NU A/HRC/26/29, *op. cit.* note 138, par. 29-40.

95. **Les lois régissant la conduite des élections.** Les rassemblements qui se tiennent immédiatement avant, pendant ou après une période électorale ne doivent pas être régis par une législation spéciale. La loi générale sur les rassemblements devrait plutôt suffire à couvrir les réunions associées à des campagnes électorales, dont une partie intégrante est l'organisation d'événements publics (voir également « *Liberté de réunion, droit de vote et droit de participation* » au paragraphe 7, section A ci-dessus).¹⁶⁷ En outre, les élections ne devraient jamais être considérées comme un prétexte pour restreindre indûment le droit à la liberté de réunion pacifique.¹⁶⁸ Toutes les réunions pacifiques, y compris celles qui sont critiques à l'égard des partis au pouvoir, doivent bénéficier d'un traitement égal.¹⁶⁹ L'interdiction des rassemblements immédiatement avant une élection doit être utilisée en dernier recours, toujours dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité. Le seuil pour imposer de telles restrictions devrait être plus élevé que d'habitude, en raison de l'importance du débat avant les élections. Les critères de « nécessité dans une société démocratique » et de « proportionnalité » devraient être interprétés de manière plus restrictive lors des élections.

1. Exigences du cadre juridique

96. **Spécificité et précision.** Les législateurs doivent veiller à ce que les dispositions légales couvrant la liberté de réunion pacifique - souvent contenues dans une série de lois différentes - soient claires, accessibles au public et cohérentes entre elles, même en l'absence d'une loi spécifique sur la liberté de réunion pacifique.¹⁷⁰ Plus la législation est spécifique, plus son libellé doit être précis. Les dispositions constitutionnelles, par exemple, en raison de leur nature générale, seront moins précises que la législation primaire.¹⁷¹ En revanche, les dispositions législatives qui confèrent des pouvoirs discrétionnaires aux autorités étatiques compétentes devraient être étroitement encadrées et refléter les exigences de légitimité, de

¹⁶⁷ Voir, par exemple, OSCE-BIDDH & Commission de Venise, Opinion on the Amendments to the Law of the Kyrgyz Republic on the Right of Citizens to Assembleably, without Weapons, to Freely Hold Rallies and Demonstrations, Opinion-Nr/ : FOA - KYR/111/2008, (Strasbourg/Varsovie, 27 juin 2008) ; Voir également Mission d'observation électorale de l'OSCE, République kirghize, élection présidentielle, 23 juillet 2009 : Voir également, 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, par. 8(d), notant que dans le contexte de la violence des manifestations post-électorales d'avril 2009, « 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 2008 sur les réunions, et mettre en place des moyens de prévention, comme une formation appropriée, permettant d'éviter que de telles violations de droits de l'homme par des forces de l'ordre ne se reproduisent ». Voir aussi Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observations finales du Comité des droits de l'homme : Azerbaïdjan, 13 août 2009, CCPR/C/AZE/CO/3, par. 16-17.

¹⁶⁸ Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, A/68/299, 7 août 2013, paragraphe 25.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ Voir la partie 1 (Mesures visant à garantir l'accès du public aux lois, politiques et informations nécessaires pour protéger les droits de protestation) des Principes et lignes directrices concernant les manifestations et le droit à l'information : Informations que la police et les autorités chargées des poursuites pénales et autres autorités dotées d'un pouvoir décisionnel, ainsi que les organismes de supervision devraient collecter ou générer et mettre à la disposition du public concernant la gestion des manifestations, procédures pour la mise en œuvre et le contrôle des responsabilités afférentes à l'information, Open Society Justice Initiative (OSJI) et le Comité sur l'administration de la justice (CAJ), 2018. Le principe 1 prévoit que « les autorités publiques doivent mettre, de manière proactive, des informations à la disposition des personnes physiques et des gardiens publics, afin (a) que ceux-ci puissent exercer une supervision démocratique du contrôle policier réalisé sur les manifestations et de promouvoir la reddition de comptes ; (b) de sauvegarder les droits à la liberté de réunion et d'expression ; et (c) pour la connaissance des conduites susceptibles d'entraîner l'application de sanctions ». Voir également, *Vyerentsov c. Ukraine* (2013), *op. cit.* note 37, paragraphe. 53, où le manque de clarté de la situation juridique en ce qui concerne la procédure à suivre pour la notification des rassemblements signifiait que le Code des infractions administratives constituait une base juridique insuffisante pour l'imposition de sanctions (paragraphe 60-67) et la Cour a estimé que la situation juridique relative à la liberté de réunion pacifique devait être clarifiée par l'adoption d'une législation (paragraphe 94-95). Voir également *Chumak c. Ukraine*, (2018), *op. cit.* note 50, paragraphe 43. Voir également *Poulos v. New Hampshire*, 345 U.S. 395, 404-409 (1953) (indiquant qu'une ordonnance correctement rédigée peut effectivement équilibrer l'exercice du droit à la liberté d'expression et l'intérêt du maintien de l'ordre public) et *Coates v. City of Cincinnati*, 402 U.S. 611 (1971).

¹⁷¹ Voir, *mutatis mutandis*, *Rekvényi c. Hongrie*, requête n° 25390/94, 20 mai 1999, point 34.

nécessité et de proportionnalité énumérées à l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH et à l'article 21 du PIDCP. Des lignes directrices ou des critères clairs devraient également être établis pour régir l'exercice de ces pouvoirs et limiter les possibilités d'interprétation arbitraire.¹⁷²

97. **Clarté concernant le mandat et les procédures des décideurs.** Le mandat, les devoirs et les pouvoirs de l'autorité chargée de prendre les décisions relatives à la tenue des assemblées doivent être clairement énoncés dans la loi.¹⁷³ La possibilité de se référer à un mandat clair peut aider les fonctionnaires à faire face à la pression publique intense qui se manifeste souvent en rapport avec les assemblées contentieuses. En outre, les lois relatives à la liberté de réunion pacifique devraient définir des procédures claires régissant les obligations des organisateurs de réunions et des autorités compétentes (avant et pendant les réunions, et comprenant des délais appropriés pour la notification, l'imposition de toute restriction et les possibilités de faire appel de ces restrictions par le biais d'un contrôle administratif et judiciaire).¹⁷⁴

98. **Prévisibilité.** Comme l'a déclaré la Cour européenne des droits de l'homme, l'exigence selon laquelle toute restriction aux rassemblements doit être "prescrite par la loi" exige non seulement que la restriction ait un fondement explicite dans le droit interne, mais fait également référence à la qualité de la loi en question. La législation applicable doit être « accessible aux personnes concernées et formulée avec suffisamment de précision pour leur permettre - si nécessaire, avec des conseils appropriés - de prévoir, dans une mesure raisonnable en fonction des circonstances, les conséquences qu'une action donnée peut entraîner. »¹⁷⁵ Si l'exigence de prévisibilité ne signifie pas qu'une loi unique consolidée sur la liberté de réunion pacifique doit être promulguée, elle exige au moins la cohérence entre les différentes lois qui pourraient être invoquées pour régler la liberté de réunion pacifique. Toute loi qui réglemente la liberté de réunion pacifique ne doit pas être en contradiction avec les dispositions contenues dans d'autres législations afin de contribuer à assurer la cohérence et la transparence globales du cadre législatif.

99. **Une approche consultative de la rédaction.** Afin de garantir que les besoins et les perspectives de toutes les personnes ou de tous les groupes soient pris en considération, il est important que les processus d'élaboration et de modification de la législation et des règlements connexes impliquent activement un large éventail de parties prenantes (voir "Droit

¹⁷² Voir, par exemple, *Gillan et Quinton c. Royaume-Uni*, requête n° 4158/05, 12 janvier 2010. *Gooding v. Wilson*, 405 U.S. 518, 522 (1972), (« Une loi doit être soigneusement rédigée ou interprétée avec autorité pour ne punir que les propos non protégés et ne pas être susceptible d'application à des propos protégés. Parce que les libertés du Premier Amendement ont besoin d'une marge de manœuvre pour survivre, le gouvernement ne peut réglementer dans ce domaine qu'avec une étroite spécificité », citant *NAACP v. Button*, 371 U.S. 415, 433 (1963)). Voir également *Cox v. Louisiana*, 379 U.S. 536, 551-552 (1964) (application de l'exigence de spécificité à la réglementation d'une assemblée publique).

¹⁷³ Voir, par exemple, *Hyde Park et autres c. Moldova (n°1)*, requête n° 33482/06, 31 mars 2009, par. 31 : « Il est vrai que de nouvelles raisons de rejeter la demande de Hyde Park de tenir une assemblée ont été données par les tribunaux au cours de la procédure judiciaire qui a suivi. Toutefois, les articles 11 et 12 de la loi sur les assemblées donnent aux autorités locales le pouvoir exclusif d'autoriser ou non les assemblées ». De même, *Hyde Park c. Moldova (n°2)* (2009) *op. cit.* note 120, paragraphe 27 ; *Hyde Park c. Moldova (n°3)*, requête n° 45095/06, 31 mars 2009, paragraphe 27.

¹⁷⁴ Voir, de manière générale, *Vyerentsov c. Ukraine*, (2013), *op. cit.* note 37. Voir également, *Gillan et Quinton c. Royaume-Uni* (2010), *op. cit.* note 172, par. 76-77.

¹⁷⁵ Voir, par exemple, *Vyerentsov c. Ukraine* (2013), *op. cit.* note 37, par. 52 et 54, et les sources qui y sont citées. Voir également *Mkrtchyan c. Arménie*, Requête n° 6562/03, 11 janvier 2007, par. 39-43. Dans l'affaire *Mkrtchyan*, la Cour a jugé qu'il n'était pas suffisamment clair si les lois de l'ex-Union soviétique continuaient de s'appliquer en Arménie, et que l'Arménie ne pouvait donc pas s'appuyer sur une loi soviétique qui avait approuvé, *entre autres*, le décret sur les « règles d'organisation et de tenue de rassemblements, de rassemblements, de défilés de rue et de manifestations en URSS » du 28 juillet 1988, pour imposer une amende pour l'organisation d'un « cortège illégal ». Voir également l'affaire américaine *Connolly v. General Construction Company*, 269 U.S. 385, 46 S.Ct. 126 (1926), dans laquelle le tribunal a estimé qu'"une loi pénale ne peut reposer sur un fondement incertain. Le crime, et les éléments qui le constituent, doivent être si clairement exprimés que le citoyen ordinaire puisse choisir intelligemment, à l'avance, la voie qu'il lui est licite de suivre ». Dans ce contexte, voir également *Coates v. Cincinnati*, 402 U.S. 611 (1971).

à la participation", paragraphes 7 et 8).¹⁷⁶ Les personnes participant à l'élaboration de la législation devraient toujours consulter les responsables ou les personnes concernées par sa mise en œuvre, ainsi que les autres personnes et groupes intéressés (y compris les organisations locales de défense des droits de l'homme). Ces consultations devraient faire partie intégrante du processus d'élaboration de la législation et doivent être ouvertes, transparentes, significatives et inclusives. En particulier, des activités de sensibilisation suffisantes et appropriées devraient garantir la participation des parties intéressées de divers groupes (notamment ceux qui sont confrontés à des difficultés particulières dans l'exercice de leur droit à la liberté de réunion pacifique) représentant des points de vue différents et opposés (y compris ceux qui peuvent être critiqués à l'égard des propositions faites). Les autorités chargées d'organiser les consultations devraient répondre aux propositions faites par les parties intéressées, notamment lorsque ces propositions ne sont pas intégrées dans le projet relatif de loi ou de politique (dans ce cas, les autorités devraient en expliquer les raisons).¹⁷⁷

100. **Révision périodique.** Pour garantir que la législation et les autres normes relatives à la liberté de réunion pacifique sont à jour et continuent de répondre de manière adéquate aux besoins actuels, le cadre réglementaire dans ce domaine devrait être réexaminé périodiquement. Il pourrait donc être souhaitable d'imposer à l'autorité publique compétente l'obligation légale de réexaminer la loi à la lumière de l'évolution des pratiques et de formuler des recommandations de réforme si nécessaire. Ces examens devraient tenir compte des évaluations de la législation et des pratiques existantes réalisées par des initiatives de contrôle indépendantes. Ces examens peuvent, à leur tour, contribuer à éclairer les rapports périodiques des États aux organisations régionales des droits de l'homme, aux organes des traités et à l'examen périodique universel (EPU).

E. Protection fondée sur l'égalité et la non-discrimination

101. **Égalité et non-discrimination.** La liberté de réunion pacifique doit être exercée de manière égale par tous les individus. Le principe général selon lequel les droits de l'homme doivent être exercés sans discrimination est au cœur de l'interprétation des normes relatives aux droits de l'homme. L'article 26 du PIDCP, ainsi que l'article 14 et le protocole 12 de la CEDH, exigent que les États garantissent la jouissance des droits de l'homme reconnus dans ces traités à tous les individus relevant de leur juridiction, sans discrimination¹⁷⁸. Ce principe « assure le traitement équitable et approprié des minorités et évite tout abus de position dominante ».¹⁷⁹

102. **Caractéristiques protégées.** Toute discrimination à l'encontre des organisateurs et/ou des participants à une assemblée - qu'elle soit fondée en droit ou en pratique - et fondée sur des motifs tels que 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, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle, le genre, l'identité de genre, les conditions de santé, le statut d'immigration ou de résidence, ou tout autre statut, doit être interdite. La protection contre la discrimination s'étend également aux cas où des personnes sont visées non pas en raison de leur identité, mais parce qu'elles font activement pression pour les droits des personnes les plus exposées à la discrimination, et/ou en raison du message véhiculé lors

¹⁷⁶ Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies (2014), A/HRC/26/29, *op. cit.* note 138, par. 29, 36 et 73(b).

¹⁷⁷ Voir par exemple, OSCE/BIDDH, Recommandations sur le renforcement de la participation des associations aux processus décisionnels publics, (BIDDH : Varsovie/Vienne, 2015).

¹⁷⁸ Voir également le Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale 18 du PIDCP : Non-discrimination, 10 novembre 1989. Voir également l'affaire *Police Dep't of City of Chicago v. Mosley*, 408 U.S. 92, 98 (1972) et *Niemotko v. State of Md.* 340 U.S. 268 (1951) (annulant le refus d'un permis pour un rassemblement religieux dans un parc parce qu'il était discriminatoire).

¹⁷⁹ Voir, *Identoba et autres c. Géorgie* (2015), *op. cit.* note 114, par. 93.

d'une assemblée.¹⁸⁰ En s'attaquant aux stéréotypes et en remettant en cause les schémas d'inégalité, il est important de reconnaître que la discrimination est souvent subie pour plusieurs motifs à la fois.¹⁸¹

103. Justification de la différence de traitement. Les autorités compétentes de l'État ne peuvent pas imposer des conditions préalables ou des restrictions plus lourdes à certaines assemblées qu'à d'autres, lorsque les assemblées respectives sont de nature similaire et que les organisateurs ou les participants se trouvent dans des situations similaires.¹⁸² Toute différence de traitement n'est autorisée que lorsque les personnes concernées se trouvent dans des situations sensiblement différentes ou lorsque la différenciation est justifiée par un intérêt public impérieux.¹⁸³

104. Obligation d'enquêter sur les actes criminels ayant un motif discriminatoire. Si les autorités publiques compétentes ne parviennent pas à prévenir ou à prendre des mesures appropriées en réponse à des actes criminels ayant un motif discriminatoire, commis par des personnes privées lors d'un rassemblement (par exemple, une agression ou d'autres actes violents), cela peut également constituer une violation du droit des victimes à ne pas subir de discrimination.¹⁸⁴ En outre, les autorités répressives ont l'obligation d'enquêter pour savoir si la discrimination a contribué à un quelconque comportement criminel, y compris les agressions physiques contre les organisateurs ou les participants qui se sont produites avant, pendant et immédiatement après un rassemblement.¹⁸⁵

105. Les femmes. Les femmes qui défendent les droits de l'homme et les droits liés au genre et à la sexualité sont souvent confrontées à des menaces ou à des violences

¹⁸⁰ Voir, par exemple, le rapport du Rapporteur spécial des Nations unies (2014), UN Doc. NU A/HRC/26/29, *op. cit.* note 138, par. 11. Voir également le « Commentaire 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 », *op. cit.* note 138, p. 33.

¹⁸¹ Voir plus loin, Timo Makkonen, "Multiple, Compound and Intersectional Discrimination : Bringing the Experience of the Most Marginalised to the Fore", (Institut des droits de l'homme, Université Åbo Akademi, 2002). Disponible à l'adresse suivante : <https://www.abo.fi/wp-content/uploads/2018/03/2002-Makkonen-Multiple-compound-and-intersectional-discrimination.pdf>. Aussi, Nira Yuval-Davis, "Intersectionality, Citizenship and Contemporary Politics of Belonging", *Critical Review of International Social and Political Philosophy* Vol. 10, 2007, p. 561.

¹⁸² Cet argument a été soulevé avec succès par les requérants dans l'affaire *Bączkowski et autres c. Pologne*, requête n° 1543/06, 3 mai 2007. Les requérants ont déclaré qu'ils avaient été traités de manière discriminatoire tout d'abord parce que les organisateurs d'autres événements publics à Varsovie en 2005 n'avaient pas été tenus de soumettre un « plan d'organisation de la circulation », et aussi parce qu'on leur avait refusé l'autorisation d'organiser la Marche pour l'égalité et les assemblées connexes en raison de l'orientation homosexuelle des organisateurs.

¹⁸³ *Thlimmenos c. Grèce*, Requête n° 34369/97, 6 avril 2000), paragraphe 44 Voir également *Burson v. Freeman*, 504 U.S. 191 (1992) (maintien d'une restriction contre la propagande électorale à moins de 100 pieds d'un bureau de vote le jour du scrutin) ; voir également *Perry Educators Association v. Perry Local Educators Association*, 460 U.S. 37 (1983).

¹⁸⁴ Voir *Identoba et autres c. Géorgie* (2015), *op. cit.* note 114, par. 93-100 ; *Opuz c. Turquie*, requête n° 33401/02, 9 juin 2009, paragraphes 184-191 (ici, en relation avec la violence domestique). De nombreux cas de discrimination sont apparus spécifiquement en relation avec des assemblées organisées par des groupes de lesbiennes, gays, bisexuels et transsexuels (LGBT+). Voir également *Bączkowski et autres c. Pologne*, requête n° 1543/06, 3 mai 2007, où la Cour a conclu à une violation de l'article 14 en liaison avec l'article 11 de la CEDH. Voir également, Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Recommandation 211 (2007) sur la liberté de réunion et d'expression des lesbiennes, des gays, des bisexuels et des transsexuels, 26 mars 2007, et le « Rapport explicatif » y afférent : « Liberté de réunion et d'expression des lesbiennes, gays, bisexuels et transsexuels », Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Conseil de l'Europe, 26-28 mars 2007. En outre, voir l'Assemblée générale des Nations unies, « Défenseurs des droits de l'homme » : Note du Secrétaire général (rapport présenté par la Représentante spéciale du Secrétaire général sur les défenseurs des droits de l'homme, Hina Jilani», conformément à la résolution 60/161 de l'Assemblée générale), Doc. A/61/312, 5 septembre 2006, au paragraphe 71 ; Conseil des droits de l'homme, « Rapport présenté par la Représentante spéciale du Secrétaire général sur les défenseurs des droits de l'homme, Hina Jilani », Doc. N.U. A/HRC/4/37, 24 janvier 2007, par. 96 ; Conseil des droits de l'homme, "Rapport de la représentante spéciale du Secrétaire général sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, Hina Jilani, Addendum : Résumé des cas transmis aux gouvernements et réponses reçues", Doc. N.U. A/HRC/4/37/Add.1, 27 mars 2007, au paragraphe 454.

¹⁸⁵ *Nachova et autres c. Bulgarie [GC]*, requêtes n° 43577/98 et 43579/98, 6 juillet 2005, par. 161. Certaines lois américaines définissent les infractions comme des "crimes de haine" assortis de sanctions pénales renforcées si l'intention discriminatoire est un élément de l'infraction. Voir *Wisconsin v. Mitchell*, 508 U.S. 476 (1993).

supplémentaires lorsqu'elles participent à des rassemblements publics. En effet, elles sont parfois considérées comme remettant en cause les normes socioculturelles acceptées et les présupposés traditionnels sur le rôle et le statut des femmes dans la société.¹⁸⁶ En outre, les éventuelles violences ou menaces à l'encontre des femmes participant à des rassemblements peuvent prendre une forme sexuelle ou sexospécifique, allant de la violence verbale au harcèlement sexuel en passant par les agressions sexuelles et le viol.¹⁸⁷ Les États devraient donc prendre des mesures de protection spéciales pour prévenir et répondre au harcèlement sexuel, aux menaces et à la violence de la part d'acteurs étatiques et non étatiques avant, pendant et après les assemblées.¹⁸⁸ Les États devraient faire preuve d'une approche de tolérance zéro à l'égard de la violence contre les femmes liée à une assemblée en enquêtant de manière appropriée sur toutes les violations, en poursuivant les auteurs et en garantissant des recours efficaces aux victimes.¹⁸⁹

106. Orientation sexuelle et identité de genre. La législation et les mesures interdisant les réunions et autres formes d'expression publique simplement parce qu'elles soutiennent ou sensibilisent aux droits des personnes LGBTI constituent des restrictions discriminatoires et doivent être abrogées (voir paragraphe 142).¹⁹⁰ En outre, la possibilité de contre-manifestations, qui se produisent fréquemment lors de manifestations ou de marches LGBTI, ne justifie en aucun cas des interdictions ou des restrictions excessives de ces assemblées (voir paragraphe 22 ci-dessus).

Les personnes handicapées. La Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées souligne la nécessité de "promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales par toutes les personnes handicapées".¹⁹¹ Les politiques doivent tenir compte des besoins spécifiques des personnes handicapées et soutenir leur capacité à exercer leurs droits à la liberté de réunion pacifique, dans la mesure où l'on peut raisonnablement s'y attendre et où

¹⁸⁶ Haut Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, « Rapport sur la discrimination et la violence à l'égard des personnes fondées sur leur orientation sexuelle et leur identité de genre », A/HRC/29/23, 4 mai 2015, par. 63, qui stipule que « les défenseurs des droits liés à l'identité de genre et à la sexualité courent souvent des risques particuliers, car ils sont perçus comme remettant en question les idées traditionnelles concernant le rôle et le statut de la femme dans la société ». Voir également le « Commentaire 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 », *op. cit.* note 138, p. 6 et 85.

¹⁸⁷ Voir le « Commentaire 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 », *op. cit.* note 138, pp. 19-20.

¹⁸⁸ Voir par exemple, OSCE/BIDDH, *Lignes directrices sur la protection des défenseurs des droits de l'homme* (BIDDH : Varsovie, 2014), par. 60.

¹⁸⁹ Représentant spécial du Secrétaire général sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, « Rapport à l'Assemblée générale sur le droit de manifester dans le cadre de la liberté de réunion », A/62/225, 13 août 2007, par. 101(a)(i). Voir également la Commission africaine des droits de l'homme, *Initiative égyptienne pour les droits de la personne et INTERIGHTS c. Égypte* (Communication 323/06, décision prise lors de la 10^e session extraordinaire de la Commission du 12 au 16 décembre 2011), par. 163, où la Commission a conclu que des violations des droits de l'homme sexospécifiques (y compris la violation des articles 2 et 3 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples sur la non-discrimination et l'égalité/égalité de protection devant la loi) avaient été commises du côté de l'État et de tierces parties (contrôlées par l'État), et que l'État n'avait pas mené d'enquête efficace ni engagé de poursuites.

¹⁹⁰ Voir *Bayev et autres c. Russie*, (2017), *op. cit.* note 57, paragraphe. 66. La Cour a également jugé que l'effet paralysant d'une disposition législative ou d'une politique peut en soi constituer une ingérence dans la liberté d'expression, voir *Smith et Grady c. Royaume-Uni*, requêtes n° 33985/96 et 33986/96, 27 septembre 1999, paragraphe 127. Voir aussi, Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, « Rapport sur la discrimination et violence à l'encontre de personnes en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre », A/HRC/29/23, 4 mai 2015, par. 48 et 79 (b). Voir également Commission de Venise, « Avis sur la question de l'interdiction de la « propagande en faveur de l'homosexualité » à la lumière de la législation récente de certains États membres du Conseil de l'Europe », adopté par la Commission de Venise lors de sa 95^e session plénière (14-15 juin 2013) ; et Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies (2014), Doc. NU A/HRC/26/29, *op. cit.* note 138, par. 27-28 et 30-31.

¹⁹¹ Article 1, Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées

cela n'impose pas une charge disproportionnée aux autorités de l'État.¹⁹² Par exemple, les personnes handicapées devraient avoir un accès facile aux bureaux publics où la notification de réunion peut être déposée (le cas échéant) et aux sites de réunion eux-mêmes.¹⁹³

107. Les enfants. L'article 15 de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant exige que les États parties reconnaissent le droit des enfants à organiser des réunions pacifiques et à y participer.¹⁹⁴ Ainsi, la législation pertinente doit refléter le devoir de l'État de faciliter l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique pour les enfants, également. En outre, lors de la mise en œuvre de cette législation, les autorités de l'État doivent prendre des mesures pour créer un environnement favorable qui permette aux enfants et aux jeunes d'exercer ce droit dans la pratique.¹⁹⁵ Toute interdiction générale empêchant les individus en dessous d'un certain âge de participer à des réunions publiques pacifiques serait contraire à ce principe.¹⁹⁶ Si certaines restrictions peuvent être apportées à l'exercice du droit de réunion par les enfants, compte tenu des responsabilités des organisateurs ou en raison de préoccupations pertinentes en matière de sécurité,¹⁹⁷ toute restriction de ce type doit respecter les exigences énoncées dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.¹⁹⁸ En particulier, lors de l'adoption de toute limite à l'organisation d'une réunion pacifique par des enfants ou à la participation à une telle réunion, il convient de tenir pleinement compte de l'intérêt supérieur de l'enfant individuel et du développement de ses capacités.¹⁹⁹ Les fonctionnaires devraient être formés et instruits de manière adéquate²⁰⁰ (voir également les paragraphes 84 et 85). En outre, le droit à la liberté de réunion comprend également le droit de choisir de *ne pas* participer à des réunions. Il est particulièrement important à cet égard que les enfants soient protégés contre la participation forcée aux assemblées.

108. Les minorités nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques. La liberté d'organiser et de participer à des assemblées publiques s'applique à toutes les sections d'une

¹⁹² *Ibid.* Article 2, Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées

¹⁹³ Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies (2014), A/HRC/26/29, *op. cit.* note 138, par. 34 et 40.

¹⁹⁴ Article 15, Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant ; voir également Commission de Venise, « Rapport sur la protection des droits de l'enfant : Normes internationales et Constitutions nationales », adopté par la Commission de Venise lors de sa 98^e session plénière (Venise, 21-22 mars 2014), CDL-AD(2014)005, par. 145 : « indépendamment du statut et des droits octroyés à la famille, les enfants sont considérés comme détenteurs de droits, et non uniquement comme des êtres ayant besoin de protection » ; voir également *Tinker c. Des Moines Indep. Cmty. Sch. Dist.* 393 U.S. 503 (1969) (notant que les écoliers ont le droit à la liberté d'expression).

¹⁹⁵ Représentant spécial du Secrétaire général sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, Rapport à l'Assemblée générale sur « Le droit de manifester dans le cadre de la liberté de réunion », A/62/225, 13 août 2007, paragraphe 101(b). Voir également *Parti populaire chrétien-démocrate c. Moldova* (2006), *op. cit.* note 126, par. 74.

¹⁹⁶ Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies (2014), A/HRC/26/29, *op. cit.* note 138, paragraphe 24.

¹⁹⁷ *Ibid.* Voir également OSCE/BIDDH et Commission de Venise, Avis conjoint sur l'ordre d'organisation et de conduite d'événements pacifiques de l'Ukraine, CDL-AD(2009)052, 14 décembre 2009, paragraphe 29.

¹⁹⁸ Le Comité des droits de l'enfant a, par exemple, exprimé sa préoccupation au sujet de la législation qui fixe à 19 ans l'âge minimum pour la constitution d'un comité d'organisation de réunions en plein air (CRC/C/TUR/CO/2-3, 20 juillet 2012, par. 38-39), ainsi qu'au sujet du fait que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas pris en compte en tant que considération primordiale dans toutes les questions législatives et politiques, y compris dans le domaine des réunions pacifiques (CRC/C/GBR/CO/4, 20 octobre 2008, par. 26). Voir également le rapport du rapporteur spécial des Nations unies (2014), A/HRC/26/29, *op. cit.* note 138, par. 23-24.

¹⁹⁹ Voir l'article 3, paragraphe 1. de la CDE des Nations unies qui dispose que « [d]ans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ». Voir également l'article 5 de la CDE des Nations unies qui dispose que « les États parties respectent la responsabilité, le droit et le devoir qu'ont les parents ou, le cas échéant, les membres légalement responsables de l'enfant, de donner à celui-ci d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités, l'orientation et les conseils appropriés à l'exercice des droits que lui reconnaît la présente Convention. »

²⁰⁰ Représentant spécial du Secrétaire général concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme, Rapport sur le droit de manifester dans le cadre de la liberté de réunion, A/62/225, 13 août 2007, par. 101 (a) (ii). Voir également *Castle et autres c. le commissaire de police de la métropole* [2011] EWHC 2317 (Admin), par. 51 et 73 en ce qui concerne le devoir spécial de garder à l'esprit la nécessité de sauvegarder et de promouvoir le bien-être des enfants (bien qu'en l'espèce, le tribunal ait estimé que l'agent de police concerné n'avait pas manqué à ses devoirs à cet égard, ni à aucun de ces autres devoirs de droit public).

population, y compris aux groupes minoritaires et autochtones. L'article 7 de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur les minorités nationales (1995) stipule que les pays doivent assurer le respect du droit de toute personne appartenant à une minorité nationale de se réunir, entre autres, pacifiquement. Les assemblées visant à obtenir la reconnaissance d'un groupe minoritaire dans un pays ou exigeant l'autonomie, voire la sécession d'une partie du territoire d'un pays et/ou des changements constitutionnels fondamentaux ne constituent pas automatiquement une menace pour l'intégrité territoriale du pays et la sécurité nationale, sauf si elles incitent effectivement à la violence dans la poursuite de ces objectifs.²⁰¹ L'obligation de faciliter l'exercice des droits à la liberté de réunion pacifique des minorités nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques peut toutefois nécessiter certaines mesures supplémentaires, telles que des documents multilingues dans les régions où un pourcentage important de personnes ne maîtrisent pas la langue principale de la juridiction locale²⁰².

109. **Non-nationaux.** Le droit international des droits de l'homme ne lie pas la garantie du droit à la liberté de réunion à la citoyenneté. Il est donc essentiel que la législation pertinente garantisse la liberté de réunion pacifique non seulement aux citoyens, mais qu'elle prévoie également le même droit pour les apatrides, les réfugiés, les ressortissants étrangers, les demandeurs d'asile et les migrants.²⁰³

110. **Les forces de l'ordre et les fonctionnaires de l'État.** La législation ne doit pas limiter la liberté de réunion pacifique du personnel chargé de l'application des lois (y compris la police et l'armée) ou des fonctionnaires de l'État, à moins que les raisons de restrictions soient directement liées à leurs fonctions. Dans ce cas, les restrictions ne devraient être imposées que dans la mesure où elles sont jugées nécessaires pour leur permettre de remplir correctement leurs obligations professionnelles.²⁰⁴ La CEDH « n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits [liberté de réunion et d'association] par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État. »²⁰⁵ Ces restrictions doivent être conçues de manière à garantir que les responsabilités des membres des services concernés soient correctement assumées et que le public ait confiance en leur neutralité.²⁰⁶ Cette neutralité ne doit cependant pas être interprétée de manière à restreindre inutilement la liberté de détenir et d'exprimer des opinions.

²⁰¹ Voir également *Stankov et l'Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie* (2001), *op. cit.* note 16, par. 97-103 ; et *Singartyski et autres c. Bulgarie*, requête n° 48284/07, 18 octobre 2011, par. 46-47.

²⁰² Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies (2014), A/HRC/26/29, *op. cit.* note 138, par. 18 et 34. Voir également la Déclaration des Nations unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, A/RES/47/135, 18 décembre 1992, articles 1 et 4.

²⁰³ Voir *Cisse c. France*, requête 51346/99, 9 avril 2002.

²⁰⁴ Voir, *mutatis mutandis*, *Matelly c. France*, requête n° 10609/10, 2 octobre 2014.

²⁰⁵ Article 11 paragraphe 2, CEDH. Voir, par exemple, *Demir et Baykara c. Turquie*, requête n°34503/97, 12 novembre 2008, paragraphe 109 : « La Convention n'opère aucune distinction entre les attributs de puissance publique des Etats 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'Etat 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... Aussi l'article 11 s'impose-t-il à l'Etat employeur, que les relations de ce dernier avec ses employés obéissent au droit public ou au droit privé... » Voir aussi *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie*, requête n°68959/01, 21 Avril 2009 (en français seulement). Voir aussi, Recommandation CM/Rec (2010) 4 du Comité des ministres et le mémorandum explicatif sur les « Droits de l'Homme des membres des forces armées » paragraphes 53-57. OSCE/BIDDH et Centre pour le contrôle démocratique des forces armées de Genève (DCAF), *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel* (BIDDH, Varsovie, 2008), pages 22-23 et chapitre 8 ; OSCE, *Guidebook on Democratic Policing*, Mai 2008, paragraphes 9 et 12.

²⁰⁶ Voir *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, requête n° 22954/93, 2 septembre 1998 ; *Rekvényi c. Hongrie*, requête n° 25390/94, 20 mai 1999. *Ville de San Diego, Cal. v. Roe*, 543 U.S. 77 (2004) (indiquant que les droits d'un policier à la liberté d'expression ne s'étendent pas aux activités incompatibles avec sa capacité à s'acquitter efficacement de ses fonctions) ; *Pickering v. Bd. of Ed. of Twp. High Sch. Dist. 205*, 391 U.S. 563 (1968) (jugant qu'un district scolaire ne peut pas licencier un enseignant pour avoir écrit une lettre à un éditeur de journal traitant de questions de notoriété publique et d'intérêt général).

Espagne, Loi organique sur les droits et devoirs des membres des forces armées, 9/2011, article 13

« Les militaires peuvent exercer le droit de réunion tel qu'il est défini dans la loi organique [...] réglementant le droit de réunion, mais ne peuvent pas organiser ou participer activement à des rassemblements ou à des manifestations à caractère politique ou syndical. [...]

Les réunions tenues dans les unités militaires doivent être préalablement et expressément autorisées par leur chef, qui peut les interdire sur la base de son évaluation de la meilleure façon de préserver la discipline et les besoins du service. »

F. Notification, bonne administration et recours juridiques

111. **Vue d'ensemble.** Cette section aborde les principales questions de procédure qui se posent couramment en matière de facilitation de la liberté de réunion, y compris notamment le processus de notification. Bien qu'il n'existe pas de modèle universel pour la conception de ces procédures - et les procédures particulières relatives à la tenue des assemblées varient selon les pays, tout comme le niveau de détails prévus par les lois ou les règlements - les normes relatives aux droits de l'homme impliquent la nécessité de garanties procédurales dans la législation et les procédures opérationnelles pertinentes.

1. Procédures de notification

112. **Notification comme restriction.** Une exigence de notification préalable constitue une interférence de *facto avec le droit* à la liberté de réunion, et toute exigence de ce type doit donc être prescrite par la loi, nécessaire et proportionnée.²⁰⁷ En outre, « les réglementations de ce type doivent être conçues de manière à ne pas constituer une entrave dissimulée à la liberté de réunion pacifique telle qu'elle est protégée par la Convention. »²⁰⁸ Par ailleurs, l'application des règles relatives à la notification préalable ne doit pas devenir une fin en soi. En d'autres termes, l'absence de notification ne doit pas rendre l'assemblée illégale et ne doit pas, en soi, entraîner des restrictions pour les participants ou la dissolution d'une assemblée pacifique.²⁰⁹

113. **Les normes internationales n'exigent pas la notification préalable des assemblées.** Il n'est pas nécessaire, en vertu du droit international des droits de l'homme, que la législation nationale exige la notification préalable d'une assemblée. Ainsi, certains pays n'exigent pas de notification préalable pour tout type d'assemblée,²¹⁰ et d'autres n'en exigent que pour certains types d'assemblées. Il peut cependant y avoir des raisons légitimes d'exiger la notification préalable de certains types d'assemblées, en fonction de leur taille, de

²⁰⁷ La Cour européenne des droits de l'homme a précédemment considéré que « les procédures de notification, voire d'autorisation, d'une manifestation publique n'empiètent normalement pas sur l'essence du droit prévu à l'article 11 de la Convention, dès lors que la *procédure a pour objet de permettre aux autorités de prendre des mesures raisonnables et appropriées afin de garantir le bon déroulement de toute assemblée* » (soulignement ajouté) et qu'il importe que les associations et autres organisateurs de manifestations respectent les règles du jeu démocratique dont ils sont les acteurs, conformément à la réglementation en vigueur, y compris celle concernant la notification des assemblées (*Skiba c. Pologne, op. cit.*). Voir, entre autres, l'affaire *Lashmankin et autres c. Russie*, (2017), *op. cit.* note 50, par. 147. Voir également les observations finales du Comité des droits de l'homme sur le Maroc [1999] UN doc. CCPR/C/79/Add.113, paragraphe 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 ».

²⁰⁸ *Oya Ataman c. Turquie*, (2006), *op. cit.* note 113, paragraphe. 38.

²⁰⁹ *Novikova et autres c. Russie*, requêtes n° 25501/07, 57569/11, 80153/12, 5790/13 et 35015/13, 26 avril 2016, par. 163.

²¹⁰ Par exemple en Irlande. Dans le même temps, les organisateurs en Irlande peuvent, de leur propre chef, informer le poste de police local approprié avant de procéder à un rassemblement. Voir également l'article 40 de la Constitution irlandaise (*Bunreacht na hÉireann*) ; l'article 24 de la loi constitutionnelle (amendement n° 17) de 1931 (pouvoir de proclamer des réunions publiques) ; l'article 28 de la loi sur les infractions contre l'État de 1939 ; et l'article 21 de la loi sur la justice pénale (ordre public) de 1994 qui habilite les officiers supérieurs de la Garda Síochána à réglementer l'accès à un lieu où se déroule ou va se dérouler une manifestation susceptible d'attirer un grand nombre de personnes. Voir, en ce qui concerne les États-Unis, Nathan W. Kellum, "Permit Schemes: Under Current Jurisprudence, what Permits are Permitted ?", *Drake Law Review*, Vol. 56, No.2, 2008, p. 381.

leur nature et de leur emplacement. La notification préalable peut permettre à l'État de mieux garantir la nature pacifique d'un rassemblement²¹¹ et de mettre en place des dispositions pour faciliter l'événement, ou pour protéger l'ordre public, la sécurité publique et les droits et libertés d'autrui. En conséquence, une obligation de notification sera souvent compatible avec les limitations autorisées par l'article 11 de la CEDH et l'article 21 du PIDCP.²¹²

114. **Exceptions à l'obligation de notification.** Dans les cas où la législation nationale impose une obligation de notification, la loi respective devrait également tenir compte des assemblées qui, en raison de leur nature ou de leur taille, n'interfèrent pas de manière significative avec les droits d'autrui (et qui, pour cette raison, ne nécessitent qu'une préparation préalable minimale par les autorités étatiques compétentes). Ces types d'assemblées devraient être exemptés de toute obligation de notification préalable (pour autant que la définition de la catégorie exemptée soit neutre quant au contenu et que l'exemption ne donne pas lieu à un traitement discriminatoire). Un certain nombre de pays ont expressément exclu l'obligation de notification pour certaines assemblées, y compris celles auxquelles participent un petit nombre de personnes, car elles ne sont pas susceptibles de provoquer des perturbations importantes.²¹³ En outre, les manifestants individuels ne devraient pas être tenus de notifier à l'avance aux autorités leur intention de manifester.²¹⁴ Les rassemblements spontanés devraient également, de par leur nature même, être exemptés de toute obligation de notification. Lorsqu'un manifestant isolé est rejoint inopinément par un ou plusieurs autres et que la taille du rassemblement augmente, l'événement devrait être traité comme un rassemblement spontané.

Finlande, Loi sur les rassemblements 22.4.1999/530, article 14

« Notification d'un événement public

[...] il n'est pas nécessaire de notifier une manifestation publique qui, en raison du faible nombre de participants, de la nature de la manifestation ou du lieu de celle-ci, ne nécessite pas de mesures visant

²¹¹ *Rassemblement Jurassien Unité Jurassienne c. Suisse* (1979), *op. cit.* note 42, p. 119. Les tribunaux américains ont approuvé une exigence de permis qui ne comprend pas l'évaluation du contenu du message de l'assemblée et qui présume un droit d'accès aux forums publics. Voir *Cox v. State of New Hampshire*, 312 U.S. 569, 573-575 (1941) (indiquant que toute exigence de permis doit être limitée à des considérations de temps, de lieu et de manière qui ne sont pas liées au contenu). C. Edwin Baker a proposé un système de notification volontaire (plutôt qu'obligatoire) par lequel ceux qui fournissent une notification préalable pourraient obtenir des avantages supplémentaires en le faisant. Voir "Mandatory Parade Permits", chapitre 7 dans C. Edwin Baker, *Human Liberty and Freedom of Speech* (Oxford : Oxford University Press, 1993), pp.138-160. Voir également Tabatha Abu El-Haj, "All Assemble : Order and Disorder in Law, Politics, and Culture" *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law* Vol. 16, 2014, p. 949.

²¹² Voir Comité des droits de l'homme des Nations unies, *Kivenmaa c. Finlande* (communication n° 412/1990, 31 mars 1994), paragraphe 9.2. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que puisque les États ont le droit d'exiger une notification, "ils doivent pouvoir appliquer des sanctions [proportionnées] à ceux qui participent à des manifestations qui ne respectent pas cette exigence". Voir, *Ziliberberg c. Moldova*, requête n° 61821/00, décision de recevabilité du 4 mai 2004. De même, dans l'affaire *Rai et Evans c. Royaume-Uni*, requêtes n° 26258/07 et 26255/07, décision de recevabilité du 17 novembre 2009, l'imposition d'une amende de faible montant pour non-respect d'une exigence d'autorisation légale couvrant des rassemblements dans une zone limitée et sensible du point de vue de la sécurité a été jugée proportionnée et ne constitue donc pas une violation de l'article 11 de la CEDH.

²¹³ Le Royaume-Uni n'impose pas de notification préalable pour les assemblées statiques (l'article 11 de la *loi sur l'ordre public* de 1986 n'exige une notification préalable que pour certaines cortèges publics), tandis que l'Arménie n'exige pas de notification pour les assemblées comptant moins de 100 participants (article 9, loi sur la liberté de réunion, République d'Arménie, adoptée le 14 avril 2011). Voir, en outre, Neil Jarman et Michael Hamilton, "Protecting Peaceful Protest : The OSCE/ODIHR and Freedom of Peaceful Assembly", *Journal of Human Rights Practice* Vol. 1 No.2, 2009, pp. 208-235 à p.218 ; et Chicago Park District Code Chapter 7 C.3.8 (1) (stipulant qu'aucun permis ou notification n'est nécessaire pour une assemblée de moins de 50 personnes) ; Voir également *Cox v. City of Charleston*, 416 F.3d 281, 284-287 (4th Cir. 2005).

²¹⁴ Voir, par exemple, Nathan Kellum, *op. cit.* note 210, p.425, qui conclut que « des précédents faisant autorité soutiennent l'opinion selon laquelle les régimes de permis devraient avoir une portée limitée » et que "les individus et les petits groupes ne devraient jamais être soumis à des exigences aussi fastidieuses ». Voir *Am.-Arab Anti-Discrimination Comm. v. City of Dearborn*, 418 F.3d 600, 608 (6th Cir. 2005), où le tribunal a déclaré que « les régimes de permis et les exigences de préavis qui s'appliquent potentiellement à de petits groupes sont presque toujours trop larges et manquent d'une adaptation étroite ».

à maintenir l'ordre ou la sécurité, à prévenir les désagréments pour les passants ou les dommages à l'environnement, ni de dispositions particulières en matière de circulation. »

Article 3, loi sur les rassemblements publics, République de Moldavie (2008) :

« Définitions

Rassemblements avec un petit nombre de participants" - rassemblements publics qui réunissent moins de 50 personnes »

Article 12(5), Loi sur les rassemblements publics, République de Moldavie (2008) :

« Exceptions à la notification

Il n'est pas obligatoire d'informer les autorités publiques locales dans le cas de rassemblements avec un petit nombre de participants. »

District of Columbia, First Amendment Assemblies Act 2004, section 105 :

"Une personne ou un groupe qui souhaite organiser un rassemblement relatif au Premier Amendement dans une rue, un trottoir ou une autre voie publique du district, ou dans un parc du district, n'est pas tenu d'annoncer ou de demander l'approbation d'un projet de rassemblement avant d'organiser le rassemblement dans le cas où 1) le rassemblement aura lieu sur les trottoirs et les passages pour piétons publics et n'empêchera pas d'autres piétons d'utiliser les trottoirs et les passages pour piétons ; 2) la personne ou le groupe prévoit raisonnablement que moins de 50 personnes participeront au rassemblement, et que le rassemblement n'aura pas lieu dans une rue du district ; ou 3) le rassemblement a pour but l'expression immédiate et spontanée d'opinions en réponse à un événement public. »

2. La notification plutôt que l'autorisation.

115. Les dispositions légales concernant les rassemblements peuvent exiger que l'organisateur soumette une notification préalable de son intention de tenir un rassemblement (voir, dans ce contexte, la section ci-dessus sur la liberté de planifier et d'organiser des assemblées, paragraphe 54)²¹⁵. La Cour européenne des droits de l'homme n'a pas estimé que les systèmes d'autorisation préalable étaient incompatibles avec la Convention. En revanche, le Comité des droits de l'homme a déclaré sa préférence pour un système de notification, plutôt qu'un système d'autorisation. Dans un certain nombre de juridictions, les procédures d'autorisation ou de permis ont été déclarées inconstitutionnelles.²¹⁶ En tout état de cause, un régime de notification, qui est préférable parce qu'il est moins intrusif pour le droit à la liberté de réunion pacifique compte tenu du principe de proportionnalité, ne devrait pas être transformé en une procédure d'autorisation de *facto*.²¹⁷ Néanmoins, une obligation d'autorisation fondée sur une présomption légale de délivrance d'un permis d'utilisation d'un lieu public (à moins que les autorités étatiques compétentes ne puissent fournir des preuves justifiant un refus) peut servir le même objectif qu'une notification préalable.²¹⁸ Les critères de restriction d'une assemblée doivent se limiter à des considérations de temps, de lieu et de manière, et ne doivent pas servir de base à une réglementation fondée sur le contenu. Avant tout, les autorités de l'État ne doivent pas refuser le droit de se réunir parce qu'elles ne sont pas d'accord avec les mérites de la tenue d'un événement dans le but déclaré de l'organisateur.²¹⁹

²¹⁶ La Cour constitutionnelle de Géorgie a annulé une partie d'une loi pertinente (article 8, paragraphe 5) qui permettait à un organe de gouvernement local de *rejeter* une notification (créant ainsi effectivement un système de licence préalable plutôt qu'une notification préalable) - voir *Association géorgienne des jeunes avocats Zaal Tkeshelashvili, Lela Gurashvili et autres c. Parlement de Géorgie* (5 novembre 2002) N2/2/180-183. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que, qu'il s'agisse d'une procédure d'autorisation ou de notification, l'objectif de la procédure devrait être de « permettre aux autorités de prendre des mesures raisonnables et appropriées afin de garantir le bon déroulement de toute assemblée, réunion ou autre rassemblement » ; voir *Sergey Kuznetsov* (2008), *op. cit.* note 80, paragraphe. 42.

²¹⁹ La Cour constitutionnelle de Géorgie a annulé une partie d'une loi pertinente (article 8, paragraphe 5) qui permettait à un organe de gouvernement local de *rejeter* une notification (créant ainsi effectivement un système de licence préalable plutôt qu'une notification préalable) - voir *Association géorgienne des jeunes avocats Zaal Tkeshelashvili, Lela Gurashvili et autres c. Parlement de Géorgie* (5 novembre 2002) N2/2/180-183. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que, qu'il s'agisse d'une procédure d'autorisation ou de notification, l'objectif de la procédure devrait être de « permettre aux autorités de prendre des mesures raisonnables et

116. **La notification ne devrait pas être exigée pour les rassemblements dans des bâtiments.** Les cadres réglementaires nationaux ne devraient pas exiger de notification ou d'autorisation préalable pour les assemblées qui se tiennent dans des bâtiments publics, à moins que ces assemblées ne nécessitent une forme quelconque d'action de l'État pour faciliter l'événement ou pour protéger l'ordre public ou les droits d'autrui.²²⁰

117. **La notification ne devrait pas être exigée pour la mobilisation en ligne des rassemblements.** Les cadres réglementaires nationaux ne devraient pas exiger de notification ou d'autorisation pour la mobilisation en ligne ou (voir le paragraphe 67 concernant les fermetures d'Internet qui visent à restreindre ou à empêcher l'accès à Internet avant, pendant ou après les rassemblements).

118. **Les processus de notification doivent être clairs, équitables, transparents et faciles à suivre.** Les exigences réglementaires, y compris les procédures d'information des autorités sur une assemblée, devraient être claires et simples à suivre pour tout le monde, et il devrait suffire que les organisateurs notifient une seule autorité (et non plusieurs). Les autorités publiques doivent veiller à ce que la notification reste possible par divers moyens, notamment en ligne, par courrier, par courriel ou par remise en mains propres. Les procédures de notification devraient être facilement accessibles à tous, y compris dans d'autres langues ou en braille.²²¹ Le processus devrait être équitable et transparent, de sorte que toutes les personnes souhaitant organiser une assemblée puissent le faire sur un pied d'égalité (voir « Égalité et non-discrimination », paragraphe 101 et suivants), et soient conscientes des différentes mesures qu'elles doivent prendre pour garantir que leur événement puisse avoir lieu.

119. **Les processus de notification ne devraient pas être trop lourds.** La procédure de notification préalable aux autorités publiques ne devrait pas être onéreuse ou trop bureaucratique et les informations requises devraient être minimales (c'est-à-dire la date, l'heure, la durée, le lieu/l'itinéraire, une brève phrase indiquant le but de la réunion, ainsi que le nom, l'adresse et les coordonnées de l'organisateur).²²² Des exigences supplémentaires excessivement lourdes et inutiles peuvent décourager les organisateurs ou les participants potentiels et pourraient ainsi porter atteinte à la liberté de réunion pacifique. L'obligation de produire des documents d'identité officiels, par exemple, serait indûment bureaucratique et lourde, et est inutile. Une procédure de notification peut également être considérée comme indûment bureaucratique si les lois et règlements applicables exigent que le document de notification mentionne le nom de plus d'un organisateur, la présentation de détails d'identification des autres personnes impliquées dans l'événement ou le nombre exact ou prévu de participants (qu'il ne sera pas toujours possible de préciser).²²³ Comme toute exigence de notification aux autorités constitue une ingérence dans le droit à la liberté de

appropriées afin de garantir le bon déroulement de toute assemblée, réunion ou autre rassemblement » ; voir *Sergey Kuznetsov* (2008), *op. cit.* note 80, paragraphe. 42.

²¹⁹ *Hyde Park c. Moldova* (n° 3) (2009), *op. cit.* note 173, paragraphe 26 ; *Edwards c. S. Carolina*, 372 U.S. 229, 236-237 (1963).

²²⁰ *Krupko et autres contre Russie*, requête n°26587/07, 26 juin 2014, paragraphes 55-57, la Cour a déclaré que lorsque des assemblées dans un bâtiment ne sont pas censées fournir une notification préalable.

²²¹ Cela devrait également inclure les personnes handicapées, voir le rapport du rapporteur spécial des Nations unies (2014), A/HRC/26/29, *op. cit.* note 138, paragraphe. 34. Voir également les directives du World-wide Web Consortium sur l'accessibilité du contenu web pour les personnes handicapées, disponibles à l'adresse <<http://www.w3.org/WAI/intro/wcag>>.

²²² Voir le rapport du Rapporteur spécial des Nations unies (2013), Doc. NU A/HRC/23/39, *op. cit.* note 56, par. 52-53.

²²³ Avis de l'OSCE/BIDDH sur la loi [de Tunisie] relative à la réglementation des réunions publiques, marches, rassemblements, manifestations et assemblées, Avis n°. : FOA-TUN/218/2012, 21 décembre 2012, §35 et CDL-AD(2010)033, Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la loi ukrainienne relative aux réunions pacifiques, §30.

réunion pacifique, le processus doit toujours être examiné sous l'angle de sa proportionnalité (voir paragraphes 25 et 29 ci-dessus).

120. **La nécessité d'une procédure de notification rapide.** Étant donné que le calendrier d'une assemblée peut être d'une importance vitale²²⁴, le délai de notification requis avant une assemblée ne doit pas être inutilement long (normalement pas plus de quelques jours). Il doit cependant être suffisamment long pour donner aux autorités publiques compétentes le temps nécessaire pour planifier et préparer l'événement,²²⁵ pour permettre à l'autorité publique compétente de donner une réponse officielle rapide à la notification initiale et pour permettre un recours administratif et judiciaire rapide en cas de contestation de la légalité de toute restriction imposée. Si les lois peuvent légitimement spécifier une période minimale de notification préalable avant une assemblée, toute période maximale de notification ne devrait pas empêcher la planification préalable d'assemblées à grande échelle.²²⁶ Les tentatives indues d'utiliser la procédure de notification pour "bloquer" des lieux particuliers - par exemple à des dates importantes ou à des anniversaires - ne devraient pas être autorisées (voir "Facilitation des assemblées simultanées", paragraphe 78 ci-dessus).

121. **Documenter et partager la notification avec les agences compétentes.** Le fonctionnaire qui reçoit la notification doit rapidement délivrer un reçu confirmant explicitement que la notification a été reçue. Le reçu doit être délivré même si le fonctionnaire estime qu'il contient toutes les informations requises par la loi. Le fonctionnaire peut cependant noter dans le reçu que certaines informations requises par la loi font défaut, de sorte que les organisateurs peuvent prendre des mesures pour fournir ces informations. Une fois que la notification a été soumise, une demande de fournir des informations supplémentaires concernant la même assemblée ne doit pas être traitée comme une obligation de renotifier les autorités. En outre, le simple fait qu'aucun reçu n'ait été délivré par les autorités ne devrait pas affecter la validité de la notification ni rendre l'assemblée illégale - sinon, le processus de délivrance de reçus (qui devrait avoir pour seul but de documenter la soumission) transformerait la notification en une procédure d'autorisation de *facto*. La notification devrait également être rapidement communiquée par l'autorité réceptrice à tous les organes de l'État impliqués dans le processus de réglementation, y compris les services répressifs compétents.

Article 2, Loi sur la réunion, Portugal

« Les personnes ou entités souhaitant organiser des assemblées, des rassemblements, des manifestations ou des défilés dans des lieux publics ou ouverts au public doivent en informer, par écrit, au moins deux jours à l'avance, le gouverneur civil du district ou le maire de la mairie, selon l'endroit où aura lieu le rassemblement, à savoir dans la capitale du district ou non. [...] L'entité qui reçoit la notification doit fournir un avis de réception. »

Kirghizistan, Loi de la République kirghize sur les rassemblements pacifiques, article 11

« Notification de rassemblement pacifique

(4) Les personnes qui notifient une réunion pacifique ont le droit d'exiger, et les autorités publiques et l'autonomie locale ont la responsabilité de fournir le même jour, une confirmation écrite que la notification a été reçue.

²²⁴ *Comité Helsinki c. Arménie*, requête n° 59109/08, 31 mars 2015, par. 34 : "[c]omme le veut la nature du débat démocratique, le calendrier des réunions publiques tenues pour exprimer certaines opinions peut être crucial pour le poids politique et social de ces réunions. Si une assemblée publique est organisée après qu'une question sociale donnée a perdu sa pertinence ou son importance dans un débat social ou politique en cours, l'impact de la réunion peut être sérieusement diminué. La liberté de réunion - si elle ne peut être exercée à un moment propice - peut très bien être vidée de son sens".

²²⁵ Voir *Sergey Kuznetsov c. Russie*, (2008), *op. cit.* note 80, paragraphe. 43, où une notification tardive n'a pas empêché les autorités de préparer adéquatement l'assemblée. Voir également *Sullivan c. Ville d'Augusta*, 511 F.3d 16, 38-40 (1st Cir. 2007) (une exigence de notification ou de demande préalable de 30 jours viole le droit à la liberté d'expression et de réunion).

²²⁶ Voir *Primov et autres c. Russie* (2014), *op. cit.* note 30, par. 77 et 126, où la Cour a estimé que la loi pertinente exigeant que la notification soit déposée au plus tôt 15 jours et au plus tard 10 jours avant un événement prévu prévoyait un délai de notification très court, ce qui était « clairement insuffisant » en l'espèce, car la lettre accompagnant la notification avait pris plus longtemps que le délai de notification de cinq jours pour parvenir à l'autorité compétente. Voir également l'arrêt *Lashmankin et autres c. Russie* (2017), *op. cit.* note 50, par. 320, 348, 456 et 447.

(5) L'accusé de réception écrit envoyé par l'administration locale autonome ou l'administration locale de l'État doit comporter des informations sur le nom de l'organe de l'administration locale autonome ou de l'administration locale de l'État, le nom, le nom de famille et le patronyme du fonctionnaire ayant reçu la notification, la date et l'heure de réception. »

122. **La nécessité d'une réponse rapide de la part de l'autorité publique.** La législation doit établir un délai dans lequel les autorités doivent préciser les restrictions qu'elles peuvent chercher à imposer sur le moment, le lieu et la manière de se réunir, après le dépôt de la notification d'une assemblée. Les règles de procédure pertinentes doivent également garantir que les organisateurs sont informés de ces restrictions raisonnablement longtemps avant l'événement prévu.²²⁷ Cette exigence vise, en partie, à permettre la conclusion de tout recours administratif ou judiciaire contre les restrictions avant la date de l'événement prévu (voir les paragraphes sur les "recours juridiques" 125 et suivants).²²⁸

123. **Non-notification des restrictions aux organisateurs ou aux représentants de l'assemblée.** Si les autorités n'informent pas les organisateurs des restrictions imposées à une assemblée, ces derniers doivent pouvoir poursuivre leurs activités selon les conditions énoncées dans l'avis. Cela s'applique également aux cas où les autorités n'ont pas informé les organisateurs ou les représentants de ces restrictions dans le délai fixé par la loi.

Bulgarie, Projet de loi sur les réunions, rassemblements et manifestations, 2009, article 20

« Considération de la notification

L'autorité compétente examine une notification dans les 48 heures suivant sa réception, dans l'ordre dans lequel les notifications ont été reçues.

[...]

(3) Si l'autorité compétente ne prend pas de décision interdisant la tenue de la manifestation publique dans le délai prévu au paragraphe 1, les organisateurs ont le droit d'organiser la manifestation publique au moment et selon les modalités et conditions indiqués dans la notification. »

124. **Participation volontaire des organisateurs à la planification préalable de l'événement avec les autorités compétentes.** Le dialogue et d'autres formes de coopération entre les organisateurs d'une assemblée et les autorités publiques compétentes peuvent être utiles pour assurer le bon déroulement du rassemblement. Dans le même temps, la participation aux négociations préalables de la part des organisateurs devrait être entièrement volontaire. La réticence ou le refus d'engager le dialogue avec les autorités ne devrait pas avoir de répercussions négatives pour les organisateurs ou leur rassemblement, que ce soit en ce qui concerne le traitement de la notification ou l'exécution des obligations positives de l'État de faciliter et de protéger une assemblée pacifique.

2. Voies de recours

125. **Droit à un recours effectif.** Ceux qui cherchent à exercer le droit à la liberté de réunion pacifique doivent avoir accès à un recours rapide et efficace contre les décisions limitant ou interdisant les réunions de manière disproportionnée, arbitraire ou illégale.²²⁹ Lorsque des rassemblements sont empêchés ou restreints de manière déraisonnable en raison d'une inaction ou d'une négligence potentiellement illégale de la part des autorités administratives, les organisateurs ou les représentants du rassemblement devraient pouvoir engager une action en justice directe devant les cours ou les tribunaux. Les décisions de

²²⁷ *Lashmankin et autres c. Russie* (2017), *op. cit.* note 50, par. 457, où la Cour a estimé que le retard dans l'envoi de la réponse à l'organisateur l'empêchait d'organiser une manifestation publique parce qu'il n'avait pas reçu la décision des autorités en temps utile. Les autorités avaient ainsi manqué à leur obligation de tenir l'organisateur informé du déroulement de sa notification en temps utile, et de manière à garantir un droit à la liberté de réunion "qui soit pratique et effectif, et non théorique ou illusoire".

²²⁸ *Bączkowski et autres c. Pologne* (2007), *op. cit.* note 182, paragraphe 83.

²²⁹ Voir par exemple, Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Résolution sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte de manifestations pacifiques, A/HRC/RES/22/10, 9 avril 2013, par. 15.

justice pertinentes doivent être rendues avant les manifestations prévues. Le droit à un recours comprend la possibilité d'accéder à des mécanismes de recours administratifs et judiciaires indépendants et impartiaux. L'existence d'un contrôle administratif efficace peut réduire la charge des tribunaux et contribuer à établir une relation plus constructive entre les autorités, les organisateurs et le public en général. Dans les procédures administratives et judiciaires, la charge de la preuve devrait incomber à l'autorité publique compétente pour prouver que les restrictions imposées sont justifiées.²³⁰ Les cours ou tribunaux devraient être habilités à examiner toutes les circonstances de l'affaire, et à annuler ou, le cas échéant, à corriger toute erreur ou omission commise au stade du contrôle administratif ou de première instance.²³¹ L'aide juridictionnelle devrait être accessible à ceux qui n'ont pas les moyens de payer eux-mêmes une représentation juridique.

126. Rapidité des décisions de justice. Les décisions de justice doivent être rendues en temps utile, de sorte que l'appel ou la contestation puisse être résolu avant que l'assemblée ne soit prévue.²³² En cas de manque de temps, les cours ou tribunaux devraient être habilités à rendre des ordonnances ou des décisions provisoires en attendant la résolution finale de l'affaire. Une lourde charge de travail ne peut justifier les retards dans les procédures judiciaires.²³³ Cette exigence d'un mécanisme de recours rapide devrait être prévue par la loi.²³⁴

Bulgarie, Loi sur les rassemblements, réunions et manifestations, SG 10/2 février 1990, modifiée. SG 11/29 janvier 1998, article 12, paragraphes 3-5) :

« 3) L'interdiction est imposée par un acte écrit, indiquant les motifs, dans les 24 heures suivant la notification.

(4) L'organisateur du rassemblement, de la réunion ou de la manifestation a le droit d'introduire un recours contre l'interdiction visée au paragraphe précédent auprès du Bureau exécutif du Conseil populaire municipal, et ce dernier rend sa décision dans un délai de 24 heures.

(5) Dans les cas où l'organe visé à l'alinéa précédent ne rend pas sa décision dans le délai imparti, la réunion, la rencontre ou la manifestation peut avoir lieu. »

République de Géorgie, Article 14(2) de la Loi sur le rassemblement et les manifestations (1997, modifiée en 2015)

« La décision d'un organe exécutif de l'autorité locale concernant l'interdiction de tenir un rassemblement ou une manifestation peut faire l'objet d'un recours devant un tribunal, qui rend une décision finale dans les deux jours ouvrables. »

Kirghizistan, Loi de la République kirghize sur les assemblées pacifiques, article 14

« Interdiction ou restriction des rassemblements

(3) Une demande d'interdiction ou de restriction d'un rassemblement est examinée par le tribunal dans les 24 heures suivant son dépôt.

(4) La charge de la preuve des motifs d'interdiction ou de restriction d'un rassemblement devant le tribunal incombe au demandeur, qui a engagé une action en justice.

(5) Tout doute sur les motifs d'interdiction ou de restriction d'une réunion doit être favorable à la mise en œuvre du droit de réunion pacifique.

(6) Une décision judiciaire de première instance interdisant ou limitant un rassemblement peut faire l'objet d'un appel devant une juridiction supérieure dans les 24 heures suivant le jugement. Les appels contre les décisions de justice interdisant ou limitant un rassemblement sont examinés par des

²³⁰ Voir par exemple, *Makhmudov c. Russie*, requête n° 25082/04, 26 juillet 2007, par. 68.

²³¹ Voir, entre autres, l'affaire *Lashmankin et autres c. Russie* (2017), *op. cit.*, note 50, par. 343.

²³² Observations finales du Comité des droits de l'homme, Pologne, CCPR/C/POL/CO/6, 27 octobre 2010, par. 23 (sur la loi sur les assemblées de 2010) : "la longueur de la procédure de recours contre l'interdiction d'organiser une réunion peut compromettre l'exercice du droit de réunion pacifique". Dans ce contexte, le Comité a recommandé que la Pologne de « modifier la loi sur les rassemblements afin que les recours formés contre l'interdiction d'organiser une réunion pacifique ne soient pas inutilement prolongés et soient traités avant la date prévue pour la manifestation ». Voir également, *Baczkowski et autres c. Pologne* (2007), *op. cit.* note 182, par. 68-78, affirmant que les organisateurs d'un événement public ont droit à un recours judiciaire avant la date de l'événement prévu. Voir également Cour constitutionnelle de la République de Lettonie, *arrêt dans l'affaire n° 2006-03-0106* (23 novembre 2006), par. 24.4. Voir en outre *Nat'l Socialist Party of Am. v. Village of Skokie*, 432 U.S. 43 (1977) (exigeant un examen rapide d'une décision de justice confirmant un refus de permis).

²³³ *Lashmankin et autres c. Russie* (2017), *op. cit.* note 50, par. 350.

²³⁴ *Ibid.* Voir également *Baczkowski c. Pologne* (2007), *op. cit.* note 182, par. 81-84.

juridictions supérieures dans les 24 heures suivant leur dépôt. Les décisions des juridictions supérieures entrent en vigueur à la date à laquelle elles sont rendues.

(7) Les décisions judiciaires d'interdiction ou de restriction doivent être notifiées aux organisateurs et aux participants de l'assemblée par les collectivités locales et les organes de l'intérieur, verbalement et par écrit, dans les 24 heures suivant la décision. »

127. **Accès aux preuves.** En cas de procédure judiciaire, les parties ainsi que la cour ou le tribunal, doivent avoir pleinement accès aux éléments de preuve sur lesquels l'autorité publique compétente a fondé sa décision initiale (y compris, mais sans s'y limiter, les rapports de police pertinents, les évaluations des risques ou d'autres préoccupations ou objections soulevées). Ce n'est qu'alors que la proportionnalité des restrictions imposées peut être pleinement évaluée. Si cet accès est refusé par les autorités, les parties devraient pouvoir obtenir un contrôle judiciaire rapide de la décision de ne pas divulguer les preuves. Les fonctionnaires ne devraient pas pouvoir se fonder sur des preuves non divulguées pour imposer une restriction.

G. Restrictions imposées avant ou pendant une assemblée

128. **Restrictions préalables.** En règle générale, les réunions pacifiques devraient être facilitées sans restriction. Toutefois, dans certaines circonstances, il peut être nécessaire d'imposer des restrictions. Les restrictions ne sont autorisées que si elles respectent les exigences énoncées dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, à savoir que les restrictions aient une base formelle en droit, qu'elles poursuivent un objectif légitime et qu'elles soient nécessaires et proportionnées.

129. **Toute restriction doit avoir une base juridique formelle.** Toute restriction imposée aux rassemblements doit avoir un fondement formel en loi, tout comme le mandat et les pouvoirs de l'autorité qui l'impose.²³⁵ Il en va de même pour les sanctions imposées après une assemblée. La législation elle-même doit être suffisamment précise pour permettre à un individu d'évaluer si son comportement enfreindrait ou non la loi, et de prévoir les conséquences probables d'une telle infraction (voir paragraphes 96 et suivants, "Exigences du cadre juridique"). Des définitions claires dans la législation nationale sont essentielles pour garantir que la loi reste facile à comprendre et à appliquer, et qu'un règlement n'empiète pas sur des activités qui n'ont pas besoin d'être réglementées. Les définitions ne doivent donc être ni trop élaborées ni trop larges.²³⁶

130. **Légitimité des restrictions.** Les restrictions du droit à la liberté de réunion pacifique doivent être fondées sur un ou plusieurs des motifs légitimes prescrits par les instruments internationaux et régionaux pertinents relatifs aux droits de l'homme. Notamment, l'article 21 du PIDCP et l'article 11 de la CEDH précisent les motifs suivants : la sécurité nationale ; la sûreté publique ; l'ordre public (PIDCP) / la défense de l'ordre et la prévention du crime (CEDH) ; la protection de la santé ou de la morale ; et la protection des droits et libertés

²³⁵ Voir *Hyde Park c. Moldova n°2* (2009), *op. cit.* paragraphe 27, note 120. Dans ce cas, il a été souligné que les raisons des restrictions doivent être fournies par l'autorité légalement mandatée. La Cour a noté que les raisons invoquées par la municipalité pour restreindre une manifestation n'étaient pas compatibles avec la loi sur les rassemblements pertinents, et qu'il ne suffisait pas que des raisons compatibles soient données ultérieurement par la Cour puisque les tribunaux n'étaient pas l'autorité légalement mandatée pour réglementer les rassemblements publics et ne pouvaient légalement exercer cette obligation ni en leur propre nom ni au nom des autorités locales.

²³⁶ Les termes utilisés dans la législation nationale pour différencier les types d'assemblée doivent être définis avec suffisamment de clarté - voir, par exemple, *Chumak c. Ukraine* (2018), *op. cit.* note 50, par. 47.

d'autrui. Ces motifs ne devraient pas être complétés par des motifs supplémentaires dans la législation nationale,²³⁷ et devraient être interprétés de manière restreinte par les autorités.²³⁸

131. Les restrictions doivent être nécessaires et proportionnées à la réalisation d'un objectif légitime. Les restrictions au droit à la liberté de réunion pacifique, qu'elles soient prévues par la loi ou appliquées dans la pratique, doivent être à la fois nécessaires pour atteindre un objectif légitime et proportionnées à cet objectif.²³⁹ La nécessité désigne un « besoin social pressant » pour la restriction en question ; cela signifie qu'une restriction doit être considérée comme impérative, plutôt que simplement « raisonnable » ou « opportune ».²⁴⁰ Les moyens utilisés doivent être proportionnels à l'objectif poursuivi, ce qui signifie également que lorsqu'un large éventail d'interventions peut convenir, la préférence doit toujours être accordée aux moyens les moins restrictifs ou les moins invasifs.²⁴¹ Les autorités publiques compétentes devraient examiner et débattre d'une série de restrictions, plutôt que de considérer le choix comme un simple choix entre la non-intervention ou l'interdiction. Les raisons fournies par les autorités pour toute restriction devraient être pertinentes et suffisantes,²⁴² convaincantes et impérieuses,²⁴³ et fondées sur une évaluation complète des faits pertinents.²⁴⁴ En outre, l'intervention ne doit pas aller au-delà de ce qui est justifié par un objectif légitime.²⁴⁵ Le principe de proportionnalité exige qu'il y ait une évaluation objective et détaillée des circonstances affectant la tenue d'un rassemblement. Ainsi, l'État doit démontrer que toute restriction favorise un intérêt substantiel qui ne serait pas atteint sans cette limitation, ou le serait moins efficacement. Généralement, le principe de proportionnalité exige également que les autorités n'imposent généralement pas de restrictions qui modifieraient fondamentalement le caractère d'un événement (comme le déplacement des assemblées dans des zones moins centrales d'une ville).²⁴⁶

²³⁷ Voir l'article 17 de la CEDH qui stipule que « [a]ucune 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 ». En outre, les autorités de l'État ne devraient pas compléter les objectifs légitimes autorisés énoncés dans les instruments internationaux, notamment par des arguments fondés sur leur propre opinion quant au bien-fondé d'une protestation particulière, voir *Hyde Park c. Moldova* (n° 3) (2009), *op. cit.* note 173, par. 26.

²³⁸ Ce point a été 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 les mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation ou l'identité sexuelle (31 mars 2010), par. 16.

²³⁹ Voir par exemple, *Rassemblement Jurassien Unité Jurassienne c. Suisse* (1979), *op. cit.*, note 42.

²⁴⁰ Voir par exemple, *mutatis mutandis*, *Chassagnou c. France*, Requêtes n° 25088/94, 28331/95 et 28443/95), 29 avril 1999, par. 112 : "[l]e vocable « nécessaire » n'a pas la souplesse de termes tels qu' « utile » ou « opportun » ». Cf. également OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction*, (Varsovie/Venise 2014), par. 9 : « Il convient de donner une interprétation étroite de la notion de « besoin social impérieux », c'est-à-dire que ces restrictions ne doivent pas seulement être « utiles » ou « souhaitables », mais « nécessaires » ».

²⁴¹ Ainsi, par exemple, la dispersion des assemblées ne doit être utilisée qu'en dernier recours (voir plus loin les paragraphes 165-168 et 173). Voir *Ward v. Rock Against Racism*, 491 U.S. 781, 796 (1989).

²⁴² Voir, par exemple, *Makhudov c. Russie* (2007), *op. cit.* note 230, paragraphe. 65.

²⁴³ *Ibid.* par. 64.

²⁴⁴ *Stankov et l'Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie* (2001), *op. cit.* note 16, paragraphe 87. Voir également, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, requête n° 19323/92, 30 janvier 1998, par. 47. Pour la norme américaine, voir *U.S. v. Alvarez*, U.S., 132 S.Ct. 2537, 2549-2551 (2012) et *Police Dep't of City of Chicago v. Mosley*, 408 U.S. 92 (1972) (où le tribunal a invalidé une ordonnance interdisant le piquetage près d'une école au motif que l'ordonnance ne contenait qu'une interdiction du piquetage de travail qui était considérée comme discriminatoire).

²⁴⁵ Hoffman, D. et Rowe, J. *Human Rights in the UK: An Introduction to the Human Rights Act 1998* (2^e édition) (Harlow : Pearson, 2006), p.106. Il est important de noter que les seuls buts ou objectifs qui peuvent être légitimement poursuivis par les autorités en limitant la liberté de réunion sont prévus par l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et l'article 11(2) de la CEDH. Ainsi, les seuls objectifs qui peuvent justifier la restriction du droit de réunion pacifique sont les intérêts de la sécurité nationale ou de la sûreté publique, la prévention des troubles ou de la criminalité, la protection de la santé ou de la morale, ou la protection des droits et libertés d'autrui. Voir également *Ward v. Rock Against Racism*, 491 U.S. 781, 791 (1989), qui stipule que les règlements neutres en matière de contenu des assemblées publiques doivent être étroitement adaptés pour servir un intérêt gouvernemental important.

²⁴⁶ Voir, par exemple, Cour constitutionnelle de la République de Lettonie, *arrêt dans l'affaire n° 2006-03-0106* (23 novembre 2006), aux paragraphes 29.1 et 32 (traduction anglaise) : « (29.1) ...Les interdictions étendues dans le centre même de la ville restreignent essentiellement le droit des personnes à tenir des réunions, des processions

132. **La prohibition en dernier recours.** L'interdiction d'un rassemblement devrait être une mesure de dernier recours et ne devrait être envisagée que lorsqu'une réponse moins restrictive ne permettrait pas d'atteindre le but poursuivi par les autorités, à savoir la sauvegarde des autres droits et libertés applicables et le maintien de l'ordre public. Toute interdiction d'un rassemblement ne doit être décidée qu'au cas par cas, le test de légitimité, de nécessité et de proportionnalité devant être effectué pour chaque rassemblement individuel. Afin de justifier une interdiction, l'État doit fournir la preuve qu'il a d'abord tenté de faciliter une manifestation ou d'imposer des restrictions moins onéreuses. Par exemple, lorsque l'État fait valoir qu'il ne dispose pas de ressources suffisantes pour protéger les rassemblements pacifiques, l'interdiction peut représenter un manquement de l'État à ses obligations positives.²⁴⁷

133. **Pas d'interdictions générales.** Les restrictions légales générales - par exemple, l'interdiction de tout rassemblement à certaines périodes, dans certains lieux ou places publiques pourtant adaptés à la tenue de manifestations - constituent des restrictions excessives qui violent le droit à la liberté de réunion. Les restrictions qui interdisent en règle générale la date ou le lieu des rassemblements, puis autorisent des exceptions à cette règle, inversent la relation entre liberté et restrictions en faisant du droit à la liberté de réunion pacifique un privilège.²⁴⁸ C'est pourquoi les interdictions générales peuvent ne pas satisfaire au critère de proportionnalité parce qu'elles ne font pas la différence entre les différentes manières d'exercer le droit à la liberté de réunion et empêchent toute prise en compte des circonstances spécifiques de chaque cas.²⁴⁹ Les interdictions générales peuvent entraver de manière significative la capacité à tenir des réunions à portée de vue et de son du public visé.

134. **La charge de la preuve pour les restrictions.** De simples soupçons, craintes ou présomptions ne suffisent pas à justifier l'imposition de restrictions préalables aux rassemblements ; la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que « la simple probabilité de tensions et d'échanges vifs entre groupes opposés au cours d'une manifestation

et des piquets de grève ... (32) ... *Si l'on envisage de manifester dans le centre, il n'est pas possible de faire passer la procession par la périphérie afin qu'elle ne perturbe pas la circulation ...* » (soulignement ajouté) ; voir également l'affaire *Million Youth March, Inc. c. Safir*, 18 F. Supp.2d 334, 347-348 (S.D.N.Y. 1998), où le tribunal a invalidé une restriction exigeant qu'un cortège utilise un autre lieu parce que cette restriction empêcherait la communication avec le public visé.

²⁴⁷ Voir, par exemple, *Barankevich c. Russie*, (2007), *op. cit.* note 8, paragraphe. 33 : « rien n'indique qu'une évaluation des ressources nécessaires à la neutralisation de la menace ait fait partie du processus décisionnel des autorités nationales. Au lieu d'envisager des mesures qui auraient pu permettre à l'assemblée religieuse du requérant de se dérouler pacifiquement, les autorités ont imposé une interdiction. Elles ont eu recours à la mesure la plus radicale, en refusant au requérant la possibilité d'exercer ses droits à la liberté de religion et de réunion ».

²⁴⁸ Rapport conjoint du Rapporteur spécial des Nations unies (2016), A/HRC/31/66, *op. cit.* note 52, paragraphe 21.

²⁴⁹ Voir le Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies (2013), A/HRC/23/39, *op. cit.* note 56, par. 63 : « ...ces interdictions générales sont des mesures intrinsèquement disproportionnées et discriminatoires car elles touchent tous les citoyens désireux d'exercer leur droit à la liberté de réunion pacifique ». Voir également Cour constitutionnelle de la République de Lettonie, *arrêt dans l'affaire n° 2006-03-0106* (23 novembre 2006), au paragraphe 29.3 (traduction française) : « L'État ne peut pas interdire la tenue de réunions, de processions et de piquets de grève dans les missions étrangères ; seules ces activités ne doivent pas être trop bruyantes et agressives. Toutefois, même dans ces cas, cette question doit être résolue au niveau de l'*application* des normes juridiques » (c'est nous qui soulignons). Bien que la Cour ait noté (au paragraphe 28.1) que l'article 22(2) de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques internationales (1961) exige que les États hôtes aient l'obligation « de prendre toutes les 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 », elle a conclu (au paragraphe 28.3) qu'il « n'existe aucune norme qui assigne à l'État le devoir d'isoler totalement les missions diplomatiques et consulaires étrangères des défilés, réunions ou piquets de grève potentiels ». Voir également, David Mead, *op. cit.* note 34, pp.101-2. Voir *Carey v. Brown*, 447 U.S. 455, 465 (1980) (invalide une loi qui « semblait trop inclusive et trop peu inclusive » et qui ne constituait pas une solution étroitement adaptée pour atteindre l'objectif déclaré du gouvernement de protéger les intérêts de la vie privée).

ne suffit pas à justifier l'interdiction d'un rassemblement »²⁵⁰. La Cour a en outre estimé que « la charge de la preuve des intentions violentes des organisateurs d'une manifestation incombe aux autorités. »²⁵¹

135. Explication des raisons des restrictions. Toute restriction imposée à une assemblée doit être rapidement communiquée par écrit aux dirigeants ou aux organisateurs de l'événement, dans une décision prise par l'autorité publique compétente. Cette décision doit contenir une brève explication de la raison de chaque restriction (qui doit correspondre aux motifs autorisés dans la législation applicable et être conforme au droit international des droits de l'homme). Ces décisions devraient, dans la mesure du possible, être prises et communiquées aux organisateurs bien avant l'événement proposé afin de leur permettre de faire appel ou de contester la décision devant un tribunal ou une cour indépendante avant la date de l'événement (voir également le paragraphe 122).

1. Motifs de restriction de la liberté de réunion pacifique

136. Les motifs de restriction autorisés doivent être interprétés de manière restrictive. Compte tenu de l'importance de la liberté de réunion, il est nécessaire que toute restriction respecte ce qui est autorisé par le droit international des droits de l'homme. Ainsi, les restrictions ne doivent pas aller au-delà de ce qui est prévu dans la CEDH, le PIDCP et d'autres traités pertinents. En outre, les motifs existants énoncés dans ces instruments devraient être interprétés de manière restrictive, afin de garantir une protection maximale de la liberté de réunion pacifique.

137. Sécurité nationale. Les restrictions au droit à la liberté de réunion fondées sur la sécurité nationale ne doivent être imposées que pour protéger l'existence de la nation ou son intégrité territoriale ou son indépendance politique contre la violence ou la menace tangible de la force.²⁵² Ainsi, la sécurité nationale ne peut être invoquée pour justifier des limitations visant à prévenir des menaces simplement locales ou relativement isolées à l'ordre public. En outre, la sécurité nationale ne doit pas servir de prétexte pour imposer des limitations vagues ou arbitraires et ne doit être invoquée qu'en combinaison avec des garanties adéquates et des recours efficaces contre les abus. Inversement, la violation systématique des droits de l'homme, y compris le droit à la liberté de réunion pacifique, porte atteinte à la véritable sécurité nationale et peut compromettre la paix et la sécurité internationales. Un État responsable de telles violations ne peut invoquer la sécurité nationale pour justifier la suppression de toute forme de dissidence ou d'opposition politique ou pour perpétrer des pratiques répressives à l'encontre de sa population.²⁵³

²⁵⁰ Voir *Alekseyev c. Russie*, requêtes n° 4916/07, 25924/08 et 14599/09, 21 octobre 2010, par. 77 ; cf. également la décision *Brokdorf de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne*, BVerfGE 69, 315 (353, 354) ; Cf. *Virginia c. Black*, 538 U.S. 343 (2003).

²⁵¹ *Parti populaire démocratique chrétien c. Moldova (n° 2)* (2010), *op. cit.* note 126, paragraphe 23.

²⁵² Voir par exemple, *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie* (2001), *op. cit.* note 16, paragraphe. 97, dans laquelle la Cour a estimé que « le fait qu'un groupe de personnes appelle à l'autonomie ou même demande la sécession d'une partie du territoire d'un pays - exigeant par là des modifications constitutionnelles et territoriales fondamentales - ne justifie pas nécessairement l'interdiction de leurs rassemblements. Exiger des changements territoriaux dans des discours et manifestations ne s'analyse pas automatiquement en une menace pour l'intégrité territoriale et la sécurité nationale du pays. [...] Dans une société démocratique fondée sur la prééminence du droit, les idées politiques qui contestent l'ordre établi et dont la réalisation est défendue par des moyens pacifiques doivent se voir offrir une possibilité convenable de s'exprimer à travers l'exercice de la liberté de réunion ainsi que par d'autres moyens légaux »

²⁵³ Nations unies, Conseil économique et social, Principes de Syracuse sur les dispositions relatives aux limitations et aux dérogations prévues dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, U.N. Doc. E/CN.4/1985/4, Annexe (1985). Voir également le lien entre les droits de l'homme et la sécurité établi dans les engagements de l'OSCE, par exemple, la Charte de Paris (1990) (préambule), qui note que " les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont inhérents à tous les êtres humains, inaliénables et garantis par la loi. La responsabilité première des gouvernements est de les protéger et de les promouvoir. Les observer et les exercer pleinement donent leur fondement à la liberté, de la justice et de la paix ».

138. **La sécurité publique.** Des préoccupations de sécurité publique peuvent surgir lorsque la présence ou le comportement des participants au rassemblement crée un danger important et imminent de dommages corporels pour les autres participants, les autorités publiques ou les passants, ou de dommages matériels. On peut citer comme exemples les cas où des véhicules en mouvement font partie d'une assemblée et peuvent présenter des dangers pour les personnes présentes, où des pièces pyrotechniques sont utilisées pendant les manifestations, ou encore lorsque ces dernières passent devant des installations potentiellement dangereuses et sécurisées ou sont gardées à proximité de celles-ci.²⁵⁴ Dans de tels cas, des mesures de précaution supplémentaires doivent généralement être préférées à des restrictions plus étendues sur le rassemblement en lui-même. Bien que les organisateurs et les responsables puissent apporter leur aide, les États conservent la responsabilité première de la protection de la sûreté et de la sécurité publiques et ont l'obligation positive de mettre en place des dispositifs de police dotés de ressources suffisantes et d'intervenir si nécessaire. Cette tâche ne doit pas être confiée ou déléguée aux organisateurs ou aux délégués d'un rassemblement. D'une manière générale, les autorités publiques doivent également garantir un accès adéquat aux installations de soins d'urgence à proximité pendant les rassemblements (tant pour les personnes participant à un rassemblement que pour le grand public).

Code de Chicago - Rues, voies publiques, parcs, aéroports et ports - Utilisation des voies et lieux publics - Exigences et restrictions - Assemblée publique, paragraphe 10-8-334,
« Afin de protéger la santé et la sécurité du public, si à tout moment pendant le rassemblement public, celui-ci entrave de manière substantielle la circulation des piétons, l'entrée ou la sortie en toute sécurité des bâtiments, ou l'accès des services d'urgence, dans la zone contiguë à l'activité, les membres du service de police sont autorisés à établir un passage pour piétons sur le trottoir aux fins de la circulation des piétons, de l'entrée ou de la sortie des bâtiments environnants, et de l'accès des intervenants d'urgence ; à condition que la voie piétonne soit de taille raisonnable et permette l'utilisation du reste du trottoir par les participants à l'assemblée publique. Une fois que cette partie du trottoir a été transformée en voie piétonne et que les participants en ont été informés, ceux-ci ne doivent pas entraver la circulation des piétons, l'entrée ou la sortie des bâtiments environnants, ni l'accès des intervenants d'urgence dans la voie piétonne. »

139. **Protection de l'ordre public.** L'expression « ordre public » est assez vague et a été interprétée de diverses manières, mais elle est généralement considérée comme plus large que celle de « prévention des troubles ou de la criminalité ».²⁵⁵ Toutefois, il existe un vaste consensus sur le fait qu'un risque hypothétique de désordre public ou la présence d'un public hostile ne sont pas, en soi, des motifs légitimes pour interdire une réunion pacifique.²⁵⁶ Les

²⁵⁴ OSCE/BIDDH & Commission de Venise, Avis conjoint relatif à la loi sur les rassemblements de masse de la République du Bélarus, 20 mars 2012, para. 93 : « Seuls les abords d'installations dangereuses faisant peser une menace sur la vie ou la sécurité sont susceptibles de faire l'objet de restrictions légitimes, pourvu qu'ils ne soient en général pas accessibles à la population ».

²⁵⁵ Pour une comparaison des textes anglais et français de la CEDH (et des termes « prevention of disorder », « protection of public order », « la défense de l'ordre » et « ordre public »), voir *Perinçek c. Suisse*, Requête n° 27510/08, 15 octobre 2015, par. 146-151. Dans l'arrêt *Brokdorf* de la Cour constitutionnelle fédérale allemande (1985) (1 BvR 233, 341/81), par exemple, l'« ordre public » était compris comme incluant la totalité des règles non écrites, dont l'obéissance est considérée comme une condition préalable indispensable à une existence humaine communautaire ordonnée dans un espace défini selon les opinions sociales et éthiques en vigueur à l'époque. Voir également *Kunz v. People of State of New York*, 340 U.S. 290 (1951).

²⁵⁶ Voir *Alekseyev c. Russie* (2010), *op. cit.* note 250, paragraphe 77, où la Cour a rappelé que "si toute éventualité de tensions et d'échanges agressifs entre des groupes opposés pendant une manifestation devait justifier l'interdiction, la société se caractériserait par l'impossibilité de prendre connaissance de différents points de vue sur toute question allant à l'encontre de la sensibilité de l'opinion majoritaire » (voir également *Stankov et l'Organisation macédonienne unie Ilinden*, *op. cit.* note 16). Voir les autres avis du Comité des droits de l'homme des Nations unies (sur le fond) *Nikolai Alekseev c. Fédération de Russie* (1873/2009), 2 décembre 2013, Doc. N.U. CCPR/C/109/D/1873/2009, para. 9.6 : "[...] un risque imprécis et général de contre-manifestation violente ou la simple possibilité que les autorités ne soient pas en mesure de prévenir ou de neutraliser cette violence ne constitue pas un motif suffisant pour interdire une manifestation. Dans la présente affaire, l'État partie n'a fourni au Comité aucune information à l'appui de son affirmation selon laquelle la « réaction négative » de membres du public au piquet prévu par l'auteur entraînerait des violences ou que les policiers ne seraient pas en mesure d'empêcher ces violences en exerçant leurs fonctions de manière appropriée. » ; Cf. également *Makhmudov c.*

motifs d'ordre public doivent être compris comme impliquant un intérêt à prévenir un comportement violent imminent.²⁵⁷ D'autre part, le simple fait que le contenu ou la manière dont un rassemblement est conduit puisse gêner, offenser, choquer ou déranger autrui, ou que ce rassemblement puisse provoquer des perturbations temporaires de la vie quotidienne, ou affecter l'aspect esthétique d'un espace public, ne constitue pas en soi une perturbation de l'ordre public. Pour cette raison, les restrictions préalables imposées en raison de la possibilité d'incidents mineurs, isolés ou sporadiques de violence, sont susceptibles d'être disproportionnées.²⁵⁸

140. **Prévention de la criminalité.**²⁵⁹ La Cour européenne des droits de l'homme a noté que la CEDH « oblige les autorités nationales à prendre les mesures raisonnables qui sont en leur pouvoir pour prévenir la commission d'infractions pénales dont ils ont ou devraient avoir connaissance ». En même temps, la Cour a estimé que cela « ne permet pas aux États de protéger les individus des actes criminels d'autrui par des mesures contraires aux droits qu'elle [la Convention] protège ».²⁶⁰ Les restrictions préventives des droits individuels ne sont donc possibles que dans des cas exceptionnels où il existe un danger clair et présent qu'un crime soit commis. Les États devraient toujours chercher à garantir que toute intervention préventive ayant un impact négatif sur le droit d'un individu à la liberté de réunion pacifique se fonde sur des preuves objectives que, sans une telle intervention, l'individu commettra une infraction d'importance « concrète et spécifique »²⁶¹ (constituant, par exemple, une violence réelle ou un dommage criminel grave). Les interventions préventives ne doivent donc pas se fonder exclusivement sur des facteurs tels que l'appartenance à une organisation, les activités antérieures auxquelles l'individu a pu participer, ou la simple suspicion générale que quelqu'un puisse commettre une infraction, ni impliquer « la mauvaise foi ou la tromperie des autorités ».²⁶² Elles doivent plutôt être menées pour faire face à une activité criminelle susceptible de perturber des assemblées.²⁶³ En outre, les États ne doivent pas criminaliser l'exercice du droit de réunion pacifique (ou certaines formes de celui-ci), et les dispositions pénales ne peuvent servir de prétexte pour restreindre ou interdire un rassemblement en vue de prévenir de tels crimes. Cela s'applique également aux règlements administratifs, par exemple, lorsque les rassemblements n'ont pas été dûment notifiés.

141. **Protection de la santé.** Occasionnellement, des restrictions peuvent être justifiées lorsque la santé des participants ou d'autres personnes à un rassemblement est ou risque d'être sérieusement compromise.²⁶⁴ Ainsi, dans l'affaire *Cisse c. France* (2002) de la Cour européenne des droits de l'homme, l'intervention des autorités a été justifiée par des raisons de santé, étant donné que les manifestants avaient atteint un stade critique au cours d'une grève de la faim et étaient confinés dans des conditions d'insalubrité. Toutefois, les autorités

Russie (2007), *op. cit.* note 230. Voir également l'affaire *Fáber c. Hongrie*, requête n° 40721/08, arrêt du 24 juillet 2012, point 44 (en relation avec les objectifs légitimes de maintien de l'ordre public et de protection des droits d'autrui), où la Cour a déclaré « Dans l'exercice de la marge d'appréciation de l'État, les violences passées lors d'événements similaires et l'impact d'une contre-manifestation sur la manifestation ciblée sont des considérations pertinentes pour les autorités, en ce qui concerne le danger d'une confrontation violente entre les deux groupes - un problème général d'ordre public » (voir *Öllinger, précité*, § 47). L'expérience des troubles passés est moins pertinente lorsque la situation, comme dans le cas présent, permet aux autorités de prendre des mesures préventives, telles que la présence policière maintenant les deux rassemblements séparés et offrant un degré de protection suffisant, même s'il y a eu des antécédents de violence lors d'événements similaires nécessitant l'intervention de la police.

²⁵⁷ *Gün et autres c. Turquie*, (2013), *op. cit.* note 113, par. 49-50.

²⁵⁸ *Organisation macédonienne unie Ilinden et Ivanov c. Bulgarie* (n° 2), Requête n° 37586/04, 8 octobre 2011), para. 134.

²⁵⁹ Alors que l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH parle de "la prévention des troubles ou des crimes", l'article 21 du PIDCP ne mentionne pas spécifiquement la prévention du crime comme un objectif légitime.

²⁶⁰ *Schwabe et M.G. c. Allemagne* (2011), *op. cit.* note 63, paragraphe 85.

²⁶¹ *Shimovolos c. Russie*, Requête n° 30194/09, 21 juin 2011, par. 55.

²⁶² *Hakobyan et autres c. Arménie*, requête n° 34320/04, 10 avril 2012, par. 122 ; *Saghatelyan c. Arménie*, Requête n° 23086/08, 20 septembre 2018, par. 242-243.

²⁶³ *R (à la demande de Laporte) c. Chief Constable of Gloucester Constabulary* (2006) UKHL 55, par. 15.

²⁶⁴ Le commentaire de Manfred Nowak sur le PIDCP cite comme exemple particulier, les assemblées qui se trouvent à proximité ou au passage de « zones de protection naturelle ou de conservation de l'eau » (en relation avec la santé publique). Voir Nowak, *op. cit.* note 44, p. 493.

ne devraient pas s'appuyer sur un tel raisonnement pour démanteler de manière préventive une assemblée entière, même si une grève de la faim fait partie de la stratégie de protestation. La santé publique peut parfois être invoquée pour limiter les rassemblements, que lorsqu'il n'existe pas d'autre moyen moins restrictif de les sauvegarder. Dans les rares cas où des préoccupations générales de santé publique (y compris, par exemple, le smog, la pollution atmosphérique ou une maladie contagieuse) peuvent constituer une base appropriée pour limiter une ou plusieurs assemblées publiques, ces restrictions ne devraient pas être imposées à moins que d'autres rassemblements similaires de personnes ne soient également limités, comme la foule dans une zone commerciale, à un concert ou à une manifestation sportive. En particulier, il ne devrait pas y avoir d'interdiction générale des rassemblements dans les établissements de santé tels que les hôpitaux, car la question de savoir si la santé est mise en danger par de tels rassemblements doit être évaluée par rapport aux faits des cas individuels, et non dans l'abstrait.²⁶⁵ En règle générale, les rassemblements doivent être organisés et contrôlés de manière à ne pas bloquer l'accès aux hôpitaux et autres institutions similaires, en particulier l'accès d'urgence.

142. **Protection de la morale.** Au regard de l'article 21 du PIDCP et de l'article 11(2) de la CEDH, la protection des mœurs peut être invoquée par les États pour imposer des restrictions au droit à la liberté de réunion pacifique. Dans la pratique, cependant, la protection de la morale ne devrait que rarement, voire jamais, être considérée comme une base appropriée pour imposer des restrictions à la liberté de réunion pacifique.²⁶⁶ Comme l'a noté le Comité des droits de l'homme des Nations unies, « la conception de la morale découle de nombreuses traditions sociales, philosophiques et religieuses ; en conséquence, les restrictions [...] pour la morale doivent être fondées sur des principes qui ne procèdent pas d'une tradition unique [...] Toute restriction de cette nature doit être interprétée à la lumière de l'universalité des droits de l'homme et du principe de non-discrimination. »²⁶⁷ Toute restriction fondée sur une conception étroite ou exclusive de la morale sera donc incompatible avec les normes pertinentes régissant la non-discrimination (voir paragraphes 101 et suivants) et avec la réglementation fondée sur le contenu (voir paragraphe 30)²⁶⁸. En outre, les États ne peuvent pas légitimement invoquer la morale comme motif de restriction dans des cas qui concernent des facettes de l'existence et de l'identité d'un individu (en particulier, parce que celles-ci constituent l'essence même du droit à la liberté d'expression).²⁶⁹

²⁶⁵ Voir par exemple, *Yilmaz Yildiz et autres c. Turquie*, requête n° 4524/06, 14 octobre 2014, par. 43.

²⁶⁶ Pour la critique d'une disposition législative relative à la moralité, voir < <http://www.bahrainrights.org/node/208>> et < <http://hrw.org/english/docs/2006/06/08/bahrai13529.htm>>. Le commentaire de Manfred Nowak sur le PIDCP cite comme exemple particulier les assemblées qui se tiennent à proximité ou qui passent à proximité de « lieux saints ou cimetières » (en relation avec la morale). Voir Nowak, *op. cit.* note 44, p. 493.

²⁶⁷ Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n° 34, *op. cit.* note 11, paragraphe. 32. Voir également *Norris c. Irlande*, requête n° 10581/83, 26 octobre 1988, par. 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 d'opinions morales des détenteurs du pouvoir politique : voir l'arrêt du Tribunal constitutionnel polonais, 18 janvier 2006, K 21/05, *Exigence d'obtention d'une autorisation pour une réunion sur la voie publique* (traduction anglaise), disponible à l'adresse < http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/K_21_05_GB.pdf>. Mais voir aussi *Joseph Burstyn, Inc. v. Wilson*, 343 U.S. 495, (1952) (jugeant qu'une loi autorisant le refus d'autorisation de montrer des films « sacrilèges » viole le droit à la liberté d'expression). Voir également *Ashcroft v. Free Speech Coalition*, 535 U.S. 234 (2002) (qui a annulé une décision d'inclure une interdiction des images sexuellement graphiques d'enfants fictifs créées par ordinateur qui auraient été punissables si des enfants réels avaient été utilisés dans leur production).

²⁶⁸ Voir, par exemple, la Cour constitutionnelle hongroise, décision n° 21/1996 (V.17.) [ABH 1997] 74, p. 84. Voir également *Reno v. American Civil Liberties Union*, 521 U.S. 844 (1997) (qui invalide une loi criminalisant l'utilisation de l'internet pour communiquer des informations « indécentes » et « manifestement offensantes » parce que la loi est trop large). Voir également *Cantwell v. State of Connecticut*, 310 U.S. 296, (1940).

²⁶⁹ La Cour européenne des droits de l'homme a souligné qu'elle « doit examiner attentivement le but légitime que le Gouvernement invoque lorsqu'il déclare que le sujet constitue une question morale ou éthique délicate. Elle recherchera s'il est loisible à celui-ci d'invoquer des motifs relatifs à la morale dans une affaire qui concerne des facettes de l'existence et de l'identité des requérants ainsi que de l'essence même du droit à la liberté d'expression ». Voir, *Bayev et autres c. Russie*, (2017), *op. cit.* note 57, paragraphe 66. En outre (*Bayev*, au paragraphe 70) : « Il est vrai que le sentiment populaire peut jouer un rôle important dans l'appréciation de la Cour lorsqu'une justification s'appuyant sur des motifs liés à la morale est en jeu. Cependant, il existe une différence

143. **Protection des droits et des libertés d'autrui.** Les rassemblements peuvent avoir un impact sur les droits et libertés de ceux qui vivent, travaillent, font des achats, commercent et exercent des activités commerciales dans la même localité. Toutefois, l'équilibre entre le droit de se réunir et les droits d'autrui doit toujours viser à garantir que les assemblées puissent se dérouler, à moins qu'elles n'imposent des charges inutiles et disproportionnées aux autres.²⁷⁰ Les droits qui peuvent être revendiqués par les non-participants à un rassemblement, comprennent, entre autres²⁷¹ : le droit à la vie privée (protégé par l'article 17 du PIDCP et l'article 8 de la CEDH),²⁷² le droit à la jouissance pacifique de ses biens et propriétés (protégé par l'article 1 du protocole 1 de la CEDH),²⁷³ le droit à la liberté et à la

importante entre le fait de céder à un soutien populaire en faveur de l'élargissement du champ des garanties de la Convention, d'une part, et une situation dans laquelle on invoque ce soutien dans le but de réduire le champ de la protection matérielle, d'autre part. La Cour rappelle qu'il serait incompatible avec les valeurs sous-jacentes à la Convention qu'un groupe minoritaire ne puisse exercer les droits qu'elle garantit qu'à condition que cela soit accepté par la majorité ».

²⁷⁰ Dans l'affaire américaine *Schneider v. State of New Jersey*, 308 U.S. 147 (1939), il a été jugé qu'il existait un droit de distribuer des tracts même si la distribution de tracts entraînait des déchets. Dans l'affaire *Collin v. Chicago Park District*, 460 F.2d 746 (7th Cir. 1972), il a été jugé qu'il existait un droit de se réunir dans les zones ouvertes que les responsables du parc avaient désignées comme aires de pique-nique. Dans l'affaire *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzuge contre Republik Osterreich* (C-112/00, arrêt du 12 juin 2003), la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après CJUE) a estimé que le fait d'autoriser une manifestation qui a bloqué l'autoroute du Brenner entre l'Allemagne et l'Italie pendant près de 30 heures ne constituait pas une restriction disproportionnée à la libre circulation des marchandises au sens de l'article 28 du traité CE. Cette décision a été prise pour trois raisons : (1) la perturbation était d'une durée relativement courte et ne concernait qu'un cas isolé ; (2) des mesures avaient été prises pour limiter la perturbation causée ; (3) des restrictions excessives à la manifestation auraient pu priver les manifestants de leurs droits d'expression et de réunion, et même éventuellement causer une perturbation plus importante. Dans l'affaire *Shell Netherlands contre Greenpeace*, le district d'Amsterdam a autorisé la tenue de manifestations sur des propriétés privées (devant des garages) même si celles-ci perturbaient l'activité commerciale des garages (en bloquant l'accès aux pompes à essence). La Cour a noté qu'« une société telle que Shell, qui exerce ou souhaite exercer des activités controversées dans la société et auxquelles de nombreuses personnes s'opposent, peut et doit s'attendre à ce que des mesures soient prises pour tenter de la persuader de changer d'avis ». Bien que la Cour ait imposé un certain nombre de conditions strictes à ces protestations, les intérêts de Shell n'ont pas été considérés comme un obstacle automatique aux activités de protestation. Voir, numéro d'affaire : 525686/KG ZA 12-1250. L'arrêt (en néerlandais) est disponible à l'adresse suivante : < <http://uitspraken.rechtspraak.nl/#ijn/BX9310>>. Pour un résumé (en anglais), voir "Dutch court rejects Shell protest ban" (5 octobre 2012), disponible à l'adresse suivante : < <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-19853007>>.

²⁷¹ Les droits qui peuvent être revendiqués peuvent également s'étendre au-delà de ceux énumérés dans le PIDCP ou la CEDH. Toutefois, en ce qui concerne les autres droits non conventionnels, seuls des « impératifs incontestables » peuvent justifier l'imposition de restrictions aux assemblées publiques. Voir par exemple, *Chassagnou c. France* (1999), *op. cit.* note 240, paragraphe 113 : « Il en va différemment lorsque des restrictions sont apportées à un droit ou une liberté garantie par la Convention dans le but de protéger des « droits et libertés » qui ne figurent pas en tant que tels, parmi ceux qu'elle consacre : dans une telle hypothèse, seuls des impératifs indiscutables sont susceptibles de justifier une ingérence dans la jouissance d'un droit garanti ». Cela fixe clairement un seuil élevé : il doit y avoir un impact vérifiable (« incontestable ») sur la vie d'autrui, ce qui exige que des mesures objectivement nécessaires (« impératives ») soient prises. Il ne suffit pas que les restrictions soient simplement opportunes, pratiques ou souhaitables.

²⁷² *Király et Dömötör c. Hongrie*, requête n° 10851/13, 17 janvier 2017, par. 80-82. Le droit à la « vie privée » couvre l'intégrité physique et morale de la personne, voir par exemple *X et Y c. Pays-Bas*, requête n° 8978/80, 26 mars 1985, par. 22. L'État doit non seulement s'abstenir de toute ingérence arbitraire dans la vie de l'individu, mais aussi veiller de manière positive au respect effectif de la vie privée. Cela peut s'étendre même dans la sphère des relations entre les individus. Lorsqu'il est affirmé qu'un droit à la vie privée est affecté par la liberté de réunion, l'autorité doit chercher à déterminer la validité de cette affirmation et la mesure dans laquelle elle doit tolérer une charge temporaire. L'affaire *Moreno Gómez c. Espagne*, requête n° 4142/02, 16 novembre 2004, pourrait donner une indication du seuil élevé qui doit d'abord être franchi avant qu'une violation de l'article 8 puisse être établie. Dans l'affaire *Frisby v. Schultz*, 487 U.S. 474 (1988), le tribunal a confirmé une loi interdisant les activités de protestation centrées sur un domicile privé parce qu'elle se limitait aux activités qui portaient atteinte à la vie privée des occupants du domicile.

²⁷³ Voir, par exemple, *Chassagnou et autres c. France* (1999), *op. cit.* 108, note 240 ; *Gustafsson c. Suède*, requête n° 15573/89, 25 avril 1996). Le droit de jouir paisiblement de ses biens a été strictement interprété par la Cour européenne des droits de l'homme de manière à n'offrir une protection qu'aux intérêts patrimoniaux. En outre, un seuil particulièrement élevé doit être atteint avant que l'exercice de ce droit ne justifie des restrictions aux réunions pacifiques. Les entreprises, par exemple, ont avantage à se trouver dans des espaces publics et, à ce titre, devraient être tenues de tolérer d'autres utilisations de ces espaces. Voir aussi, cependant, l'affaire *Lloyd Corp. contre Tanner*, 407 U.S. 551 (1972), où le tribunal a confirmé le droit des propriétaires d'un centre commercial d'exclure les manifestants en vertu des lois d'État sur l'intrusion. Toutefois, aux États-Unis, les États peuvent définir

sécurité de la personne (article 9 du PIDCP et article 5 de la CEDH),²⁷⁴ et le droit à la liberté de circulation (article 12 du PIDCP et article 2 du protocole 4 de la CEDH). Un certain degré de perturbation des droits mentionnés ici doit cependant être toléré si l'on ne veut pas que l'essence du droit de se réunir pacifiquement soit privée de tout sens. En outre, ni la perturbation temporaire de la circulation des véhicules ou des piétons, ni l'opposition à un rassemblement ne sont, en soi, des raisons légitimes pour imposer des restrictions à un rassemblement (voir les paragraphes 48 et 62). Lorsqu'un État restreint un rassemblement dans le but de protéger les droits et libertés d'autrui, l'autorité publique compétente doit fournir des explications détaillées :

- Quels droits et libertés spécifiques d'autrui sont en jeu dans les circonstances particulières ;
- La mesure dans laquelle l'assemblée proposée, si elle n'était pas restreinte, porterait atteinte à ces droits et libertés
- Comment toute restriction de l'assemblée proposée servirait à atténuer ces interférences, et pourquoi des mesures moins restrictives ne conduiraient pas au succès envisagé.

Les autorités devraient disposer d'une marge d'appréciation pour évaluer ces questions. En particulier, bien qu'aucun acte violent ou crime n'ait été commis lors d'un rassemblement, le caractère intimidant des rassemblements peut être pris en compte par les autorités. Ce qui importe, c'est que l'organisation répétée de rassemblements ait pu intimider d'autres personnes et donc affecter leurs droits, notamment au regard de leur emplacement.

144. Les rassemblements ne doivent pas viser à la destruction des droits d'autrui. Les normes internationales fixent des limites à l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique lorsqu'il vise à la destruction d'autres droits et libertés. Comme indiqué à l'article 5, paragraphe 1, du PIDCP et à l'article 17 de la CEDH, aucun État, groupe ou personne ne peut se livrer à une activité ou accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés énoncés dans ces instruments. Cela signifie, par exemple, que les contre-manifestations organisées dans le seul but, principal ou complémentaire, de perturber physiquement ou d'empêcher un autre rassemblement, ne sont pas autorisées. Comme cette intention peut être très difficile à détecter avant un rassemblement, il devrait être possible pour les autorités d'interdire un rassemblement lorsque, sur la base d'expériences antérieures, il semble y avoir un risque sérieux qu'il perturbe ou empêche un autre rassemblement.

2. Catégories de restrictions

145. **Restrictions de temps, de lieu et de manière.**²⁷⁵ Les types de restrictions imposées à une assemblée devraient, en principe, porter uniquement sur « le temps, le lieu et la manière », et non sur le message qui est communiqué (voir paragraphe 149).²⁷⁶ Contrairement

les droits de propriété privée de manière à inclure un droit d'accès pour les manifestants lorsque la propriété a été ouverte au grand public, voir *PruneYard Shopping Ctr. v. Robins*, 447 U.S. 74 (1980).

²⁷⁴ Il convient toutefois de noter que l'article 5 de la CEDH concerne la privation totale de liberté, et non de simples restrictions à la circulation (qui pourraient être couvertes par l'article 2 du protocole 4 sur la liberté de circulation). Cette distinction entre privation et simple restriction de la liberté a été considérée comme étant « d'un degré ou d'une intensité, et non d'une nature ou d'une substance ». Voir *Guzzardi c. Italie*, Requête n° 7367/76, 6 novembre 1980, par. 92, et *Ashingdane c. Royaume-Uni*, Requête n° 8225/78, 28 mai 1985, par. 41. Voir également *R (sur la requête de 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 jugement, 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) ; Helen Fenwick, *Marginalising human rights : breach of the peace, "kettling", the Human Rights Act and public protest*. Public Law, 2009, p. 737-765.

²⁷⁵ La limitation des restrictions aux considérations de « temps, lieu et manière » trouve son origine dans la jurisprudence américaine et décrit les restrictions qui n'interfèrent pas avec le contenu du message communiqué, mais permettent plutôt une réglementation raisonnable des modalités de la communication de ce message.

²⁷⁶ *Sáska c. Hongrie* (2012), *op. cit.* note 74, paragraphe 21 : « [d]ans l'esprit de la Cour, le droit à la liberté de réunion comprend le droit de choisir le moment, le lieu et les modalités de la réunion, dans les limites établies au paragraphe 2 de l'article 11 ».

aux restrictions fondées sur le contenu, où les États ne disposent guère d'une marge d'appréciation, ils jouissent d'une certaine discrétion en ce qui concerne les restrictions de temps, de lieu et de manière.²⁷⁷ Par exemple, ils peuvent réglementer, restreindre ou interdire proportionnellement l'occupation de l'espace public essentiel, tel que les routes principales ou les entrées des installations essentielles, tout en offrant une alternative appropriée, lorsque cela est possible.²⁷⁸ Toutefois, les interdictions générales, y compris les interdictions de rassemblement à des moments particuliers, sont intrinsèquement disproportionnées, car elles empêchent de prendre en compte les circonstances spécifiques de chaque rassemblement proposé.²⁷⁹

146. Restrictions sur le temps ou la durée. Les restrictions imposées à la durée d'une assemblée doivent être basées sur une évaluation des circonstances individuelles de chaque cas.²⁸⁰ La pierre de touche établie par la Cour européenne des droits de l'homme est que les manifestants doivent avoir une possibilité suffisante pour exprimer leurs opinions.²⁸¹ Dans certains cas, la durée prolongée d'un rassemblement peut elle-même faire partie intégrante du message que le rassemblement tente de transmettre ou de l'expression effective de ce message.

147. Restrictions de lieu. Au cœur du droit à la liberté de réunion se trouve la possibilité pour les participants de choisir le lieu où ils peuvent le mieux communiquer leur message à l'audience souhaitée.²⁸² Il serait disproportionné que les autorités excluent catégoriquement les lieux appropriés et ouverts au public comme sites de rassemblements pacifiques.²⁸³

²⁷⁷ *Lashmankin et autres c. Russie*, (2017), *op. cit.* note 50, paragraphe 417.

²⁷⁸ Voir *G./Allemagne* (13079/87), décision de la Commission européenne des droits de l'homme : en ce qui concerne la condamnation pénale du requérant pour avoir bloqué une voie publique lors d'une manifestation publique, la Commission n'a pas constaté de violation de l'article 11, considérant notamment que le requérant n'avait pas été sanctionné pour sa participation à la manifestation du 12 décembre 1982 en tant que telle, mais pour un comportement particulier au cours de la manifestation, à savoir le blocage d'une voie publique, causant ainsi plus d'obstruction que celle qui résulterait normalement de l'exercice du droit de réunion pacifique). Voir également les affaires *Barraco c. France*, *Nosov et autres c. Russie*, requêtes n° 9117/04 et 10441/04, 20 février 2014.

²⁷⁹ Rapport conjoint des Rapporteurs spéciaux des Nations unies (2016), A/HRC/31/66, *op. cit.* note 52, paragraphe. 30. En même temps, comme indiqué dans l'affaire *Cox v. Louisiana*, 379 U.S. 536 (1965) : « Les droits à la liberté d'expression et de réunion, bien que fondamentaux dans notre société démocratique, ne signifient pas pour autant que toute personne ayant des opinions ou des convictions à exprimer peut s'adresser à un groupe dans tout lieu public et à tout moment ».

²⁸⁰ Voir, par exemple, *Çiloğlu et autres c. Turquie*, requête n° 73333/01, 6 mars 2007, dans laquelle la Cour a constaté que des sit-in hebdomadaires illégaux (tous les samedis matin depuis plus de trois ans) d'une soixantaine de personnes devant un lycée d'Istanbul étaient devenus un événement quasi permanent qui perturbait la circulation et causait manifestement une rupture de la paix. Elle a donc constaté qu'en dispersant l'assemblée, les autorités avaient réagi dans la marge d'appréciation accordée aux États en la matière. De même, dans l'affaire *Cisse c. France* (2002), *op. cit.* note 55, par. 39-40, l'évacuation d'une église à Paris qu'un groupe de 200 immigrés clandestins avait occupée pendant environ deux mois, a été considérée comme une ingérence (bien que justifiée par des raisons de santé publique, par. 52) dans le droit du requérant à la liberté de réunion pacifique. Il convient également de noter l'affaire britannique concernant le « Aldermaston Women's Peace Camp » (AWPC) qui, au cours des 23 dernières années, avait établi un camp sur un terrain appartenant au gouvernement à proximité d'un établissement d'armement atomique. Les femmes campaient le deuxième week-end de chaque mois, au cours duquel elles organisaient des veillées, des réunions et distribuaient des tracts. Dans l'affaire *Tabernacle v. Secrétaire d'État à la défense* [2009], un règlement de 2007 qui tentait d'interdire le camping dans des tentes, caravanes, arbres ou autres « zones contrôlées » a été considéré comme une violation des droits de l'appelant à la liberté d'expression et de réunion. Le tribunal a noté que la manière et la forme particulières de cette protestation (le camp) avaient acquis une signification symbolique inséparable de son message.

²⁸¹ *Cissé c. France*, *op. cit.* 50-54 ; voir *Éva Molnár c. Hongrie* (2008), *op. cit.* 43, note 7, par. 42, et *Barraco c. France*, (2009), *op. cit.* note 24. En concluant à la violation de l'article 11 de la CEDH dans l'affaire *Balcik et autres c. Turquie* (2007), *op. cit.* note 77, la Cour a noté que, le rassemblement en cause dans l'affaire ayant commencé vers midi et s'étant terminé par l'arrestation du groupe dans la demi-heure qui a suivi à 12h30, elle a été « particulièrement frappée par l'impatience des autorités à vouloir mettre fin à la manifestation ».

²⁸² Voir, par exemple, le Comité des droits de l'homme des Nations unies, *Turchenyak et autres c. Bélarus*, *op. cit.* note 129 : « Les organisateurs d'une réunion ont, en règle générale, le droit de choisir un lieu qui soit à portée de vue et d'ouïe son du public cible ».

²⁸³ Voir le Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies (2012), A/HRC/20/27, 21 mai 2012, *op. cit.* note 56, paragraphes 39-41. Autre exemple, voir Cour constitutionnelle de la République de Lettonie, *arrêt dans l'affaire n° 2006-03-0106* (23 novembre 2006), paragraphe 29.1 (traduction française) : « Les restrictions inélastiques, qui

L'utilisation de ces sites appropriés doit toujours être évaluée à la lumière des circonstances de chaque cas.²⁸⁴ Le fait qu'un message puisse également être exprimé dans un autre lieu est en soi une raison insuffisante pour exiger qu'une assemblée se tienne ailleurs, même si ce lieu est à portée de vue et d'ouïe du public cible.²⁸⁵ Cela signifie que les législateurs ne peuvent pas exclure des catégories entières de lieux pour la tenue de manifestations (tels que certains types de bâtiments,²⁸⁶ notamment les palais présidentiels ou les parlements,²⁸⁷ les hôpitaux,²⁸⁸ les écoles et les établissements d'enseignement).²⁸⁹ Il en va de même pour les espaces privés, où aucune restriction autre que celles qui s'appliquent habituellement à ces espaces (dans les bâtiments, par exemple, les codes d'incendie, les lois sur l'hygiène, les voies d'évacuation) ne doit être appliquée. Cela inclut également les interdictions qui excluent l'utilisation d'Internet comme lieu de rassemblement, par la fermeture ou la limitation de l'accès. Si, toutefois, compte tenu de tous les facteurs pertinents d'un cas spécifique, les autorités concluent raisonnablement qu'il est nécessaire de changer le lieu d'un rassemblement, un autre lieu approprié doit être mis à disposition.²⁹⁰ Tout autre lieu doit être tel, que le message que le rassemblement cherche à transmettre doit encore pouvoir être communiqué efficacement à ceux à qui il est destiné - en d'autres termes, l'assemblée doit encore se dérouler à la vue et au son du public cible (voir le paragraphe 61 ci-dessus et les « Rassemblements simultanés » au paragraphe 78). D'autres moyens d'expression, tels que le placement d'écrans vidéo à proximité du public cible de l'assemblée, ne remplacent pas de

sont déterminées dans les normes juridiques comme des interdictions absolues, sont très rarement considérées comme les mesures les plus prévenantes ». Voir également *United States v. Grace*, 461 U.S. 171, 103 (1983), qui invalide une loi interdisant l'affichage de panneaux et de banderoles de protestation sur les trottoirs et terrains publics adjacents à la Cour suprême des États-Unis pour manque de justification appropriée ; *New York Times v. United States*, 403 U.S. 713 (1971) et *Organization for a Better Austin v. Keefe*, 402 U.S. 415 (1971).

²⁸⁴ Rapport conjoint des Rapporteurs spéciaux des Nations unies (2016), A/HRC/31/66, *op. cit.* note 52, paragraphe. 30 : « À cette fin, les interdictions générales, y compris l'interdiction d'exercer un droit à certains endroits [...], sont intrinsèquement disproportionnées, car elles empêchent de prendre en compte les circonstances propres à chaque réunion proposée ». Voir également le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Observations sur la situation des droits de l'homme en Azerbaïdjan : mise à jour sur la liberté d'expression, la liberté d'association, la liberté de réunion et le droit à la propriété, 23 avril 2014, CommDH(2014)10, p. 4, à propos de l'interdiction des manifestations dans des lieux facilement accessibles.

²⁸⁵ Cour constitutionnelle de la République de Lettonie, arrêt dans l'affaire n° 2006 - 03 - 0106 (23 novembre 2006) [paragraphe 29.1 et 32 ; traduction française] : « S'il est prévu de manifester dans le centre, il n'est pas possible de faire passer le cortège par la périphérie afin de ne pas perturber la circulation... » *Schneider v. État du New Jersey*, 308 U.S. 147, 151-52 (1939) cité à la note de bas de page 69. (« [O]ne doit pas voir l'exercice de sa liberté d'expression dans des lieux appropriés limité par le fait qu'elle peut être exercée dans un autre lieu »). Voir également Armijo, Enrique, "The Ample Alternative Channels Flaw in First Amendment Doctrine", 73 *Wash. & Lee L. Rev.* 1657 (2016).

²⁸⁶ OSCE/BIDDH 10 février 2014, Avis sur les modifications de certaines lois ukrainiennes adoptées le 16 janvier 2014, Avis n°.. : GEN -UKR/244/2014 [RJU], par. 59: « [...] imposer une responsabilité pénale pour toutes les activités qui bloquent l'accès aux bâtiments publics et privés, même si elles sont temporaires, pourrait potentiellement criminaliser toute assemblée plus importante qui se déroule à proximité d'un bâtiment. En même temps, selon les circonstances, les petites assemblées seraient également affectées, par exemple, s'il n'y a qu'une seule route d'accès à un bâtiment gouvernemental particulier qui constitue la cible du message des participants à une assemblée pacifique. »

²⁸⁷ Avis de la Commission de Venise de l'OSCE/BIDDH sur les amendements à la loi de la République kirghize sur le droit des citoyens de se réunir pacifiquement, sans armes, pour tenir librement des rassemblements et des manifestations (Strasbourg/Varsovie, 27 juin 2008), Avis .. : FOA - KYR/111/2008), paragraphe 26.

²⁸⁸ *Yilmaz Yildiz et autres c. Turquie*, requête n° 4524/06, 14 octobre 2014, par. 43 : « La Cour observe que, bien que les requérants se soient rassemblés pour manifester dans une zone qui avait été interdite par les autorités compétentes, leur intention était de participer à un débat sur des questions d'intérêt public, à savoir le transfert des hôpitaux de SSK au ministère de la Santé. Les participants ont organisé une manifestation pacifique et n'ont pas causé de perturbations à l'entrée des hôpitaux ; ils ont également permis aux patients d'entrer dans les hôpitaux. En outre, rien ne permet de penser que les manifestants ont présenté un danger pour l'ordre public ou se sont livrés à des actes de violence ».

²⁸⁹ Avis de la Commission de Venise de l'OSCE/BIDDH 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 (Strasbourg/Varsovie, 27 juin 2008), Avis .. : FOA - KYR/111/2008), aux paragraphes 23-28.

²⁹⁰ Voir *Bay Area Peace Navy v. United States*, 914 F.2d 1224 (9th Cir. 1990), où une restriction empêchant les manifestants de pénétrer dans une zone tampon désignée par le gouvernement a été déclarée nulle et non avenue parce qu'elle empêchait les manifestants d'accéder à leur public.

manière adéquate la présence physique des participants à l'assemblée à la vue et au son du public visé.

148. **Restrictions sur la manière.** Le comportement physique associé à une réunion pacifique peut être réglementé lorsque cela est nécessaire pour sauvegarder les intérêts légitimes de l'État, du public ou les droits d'autres personnes, à condition que la réglementation ne soit pas liée au contenu du message de la réunion. Un exemple de restriction de « manière » pourrait concerner l'utilisation d'équipements d'amplification du son, ou d'effets lumineux et visuels,²⁹¹ ou l'érection de camps de protestation ou d'autres constructions non permanentes.²⁹² Dans ce cas, une réglementation peut être appropriée en raison du lieu ou de l'heure de la journée pour laquelle le rassemblement est proposé. De telles restrictions doivent également être proportionnées, par exemple elles peuvent ne pas rendre difficile, voire impossible, la communication effective du message de l'assemblée.²⁹³

Article 1, Décret du Président en vigueur de la loi « sur la procédure d'organisation et de conduite des réunions pacifiques, des réunions de masse, des processions, des piquets et des manifestations dans la République du Kazakhstan » (1995) avec des modifications à partir du 20.12.2004

« ...les formes d'expression des intérêts publics, collectifs et personnels et de protestations, visées dans la législation comme les rassemblements, réunions, processions et manifestations, comprennent également les grèves de la faim dans les lieux publics et le montage de yourtes, tentes, autres constructions et piquets de grève. »

Article 11, Loi sur l'Assemblée, Finlande (1999, modifiée en 2001)

« Lors d'une réunion publique, des bannières, des insignes, des haut-parleurs et d'autres équipements de réunion ordinaire peuvent être utilisés et des constructions temporaires peuvent être érigées. Dans ce cas, l'organisateur veille à ce qu'aucun danger ou inconvénient ou dommage déraisonnable ne soit causé aux participants, aux spectateurs ou à l'environnement. »

149. **L'illégitimité potentielle des restrictions fondées sur le contenu.** Les discours et autres formes d'expression, y compris les rassemblements, bénéficient d'une protection en vertu de l'article 11 de la CEDH et de l'article 21 du PIDCP. En principe, les restrictions imposées aux rassemblements ne devraient donc pas être fondées sur le contenu du ou des messages qu'ils cherchent à communiquer. En outre, la critique des politiques gouvernementales ou des actions des agents de l'État ne devrait jamais, en soi, constituer un motif suffisant pour imposer des restrictions à la liberté de réunion pacifique - la Cour européenne des droits de l'homme a souvent souligné que « les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard du gouvernement qu'à l'égard d'un simple particulier ». ²⁹⁴ Cela s'applique également aux rassemblements qui expriment des opinions susceptibles

²⁹¹ *Ward v. Rock Against Racism* 491 U.S. 781 (1989) : « La directive de la ville en matière d'amplification sonore est étroitement adaptée pour servir les intérêts gouvernementaux substantiels et neutres en termes de contenu, qui consistent à éviter un volume sonore excessif et à fournir une amplification suffisante dans le cadre des concerts de la fanfare, et la directive laisse de larges canaux de communication ouverts. En conséquence, elle est valable au titre du premier amendement en tant que réglementation raisonnable du lieu et du mode d'expression ».

²⁹² Dans ce contexte, voir *Frumkin c. Russie*, requête n° 74568/12, 5 janvier 2016, par. 107 : « La Cour note que si l'article 11 de la Convention ne garantit pas le droit d'installer un campement sur le lieu de son choix, pareilles installations temporaires peuvent dans certaines circonstances constituer une forme d'expression politique, et les restrictions qui peuvent y être apportées doivent par conséquent respecter les exigences de l'article 10 § 2 de la Convention ». Voir également, *Nosov et autres c. Russie*, requêtes n° 9117/04 et 10441/04, 20 février 2014

²⁹³ OSCE/BIDDH 10 février 2014, Avis sur les modifications de certaines lois ukrainiennes adoptées le 16 janvier 2014, Avis n°.. : GEN -UKR/244/2014 [RJU], < <http://www.legislationline.org/documents/id/18720>>, [traduction française], para. 50 : « [I]es amendements introduisent un système d'autorisation pour un certain nombre de moyens d'organiser des assemblées, ce qui signifie que tout type de structure ou d'équipement sonore utilisé pour les assemblées, qu'il s'agisse d'une structure à plus court terme comme une scène, ou des amplificateurs, ou d'une structure à plus long terme comme des tentes, nécessiterait une autorisation préalable des autorités intérieures. Une telle réglementation affecte de manière significative la capacité d'organiser des assemblages à grande échelle, qui s'appuient sur des scènes et des amplificateurs de son pour transmettre leur message » ; et par. 52 : « [I]a limitation générale de ces dispositifs, qui rend pratiquement tout rassemblement public à grande échelle dépendant de l'autorisation de la police, est disproportionnée... ».

d' « offenser, choquer ou déranger » l'État ou une partie de la population.²⁹⁵ La Cour européenne des droits de l'homme a également déclaré qu'il est « inacceptable, du point de vue de l'article 11 de la Convention, qu'une ingérence dans le droit à la liberté de réunion pacifique puisse être justifiée simplement sur la base de la propre opinion des autorités sur les mérites d'une protestation particulière ». ²⁹⁶ Des considérations similaires s'appliquent à la transmission d'informations ou d'idées contestant l'ordre établi ou préconisant un changement pacifique de la Constitution ou de la législation par des moyens non violents.²⁹⁷ L'État a l'obligation non seulement de s'abstenir en principe de toute restriction fondée sur le contenu lui-même, mais aussi de se protéger contre les restrictions imposées par des acteurs tiers, parmi lesquels peuvent figurer les fournisseurs d'accès Internet.

Section 5, Loi sur les assemblées publiques, Pays-Bas (1988)

« Une condition, restriction ou interdiction ne peut pas porter sur [...] les pensées ou les sentiments à exprimer. (Toutefois, si l'effet du contenu est tel qu'une violence incontrôlable s'ensuivra, la restriction et l'interdiction sont autorisées.) »

District de Columbia, premier amendement de la loi sur les assemblées de 2004, article 104

« c) Aucune restriction quant au moment, au lieu ou à la manière d'une assemblée du Premier amendement ne doit être fondée sur le contenu des convictions exprimées ou censées être exprimées au cours de l'assemblée, ou sur des facteurs tels que l'habillement ou l'apparence des personnes participant ou censées participer à une assemblée, et ces restrictions ne doivent pas favoriser les activités ne relevant pas du Premier amendement par rapport à celles qui en relèvent. »

150. L'incitation à la violence imminente doit être interdite. Alors que l'expression doit normalement être protégée même si elle est hostile ou insultante pour d'autres individus, groupes ou sections particulières de la société, l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la violence peut être interdit par la loi.²⁹⁸ Les restrictions imposées au contenu visuel ou sonore des assemblées pour cette raison doivent

²⁹⁶ *Hyde Park et autres c. Moldova n°1* (2009), *op. cit.* note 173, paragraphe 26. Ici, une manifestation de protestation contre le vote électronique de la Moldavie dans le cadre du concours Eurovision de la chanson a été interdite au motif que « le Parlement n'était pas responsable de l'organisation du concours Eurovision de la chanson, qui s'est déroulé en Ukraine et que la protestation était sans fondement car elle concernait des événements passés ». En concluant à une violation, la Cour a estimé que « [c]es motifs ne peuvent être considérés comme compatibles avec les exigences de l'article 11 de la Convention ... ». Cf. l'arrêt *Primov et autres c. Russie*, (2014), *op. cit.* note 30, paragraphe 137 : « Le gouvernement ne devrait pas avoir le pouvoir d'interdire une manifestation parce qu'il considère que le « message » des manifestants est erroné. C'est particulièrement le cas lorsque la principale cible des critiques est la même autorité qui a le pouvoir d'autoriser ou de refuser le rassemblement public, comme dans le cas présent. Les restrictions à la liberté de réunion fondées sur le contenu devraient être soumises à l'examen le plus sérieux de cette Cour ». Cf. également la position du Comité des droits de l'homme des Nations unies qui a déclaré que la restriction imposée au droit d'une personne d'organiser une réunion publique sur *un sujet spécifique* est « l'une des ingérences les plus graves qui se puissent concevoir dans le droit à la liberté de réunion pacifique »; Comité des droits de l'homme des Nations unies, *Nikolai Alekseev c. Fédération de Russie*, *op. cit.* note 256, par. 9.6. Voir également aux États-Unis, *Ward v. Rock Against Racism*, *op. cit.* note 241 ; *Edwards v. S. Carolina*, *op. cit.* note 219.

²⁹⁷ *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie* (2001), *op. cit.* note 16, par. 97-103 : « le fait qu'un groupe de personnes appelle à l'autonomie ou même demande la sécession d'une partie du territoire d'un pays – exigeant par là des modifications constitutionnelles et territoriales fondamentales - ne justifie pas nécessairement l'interdiction de leurs rassemblements. Exiger des changements territoriaux dans des discours et manifestations ne s'analyse pas automatiquement en une menace pour l'intégrité territoriale et la sécurité nationale du pays. [...] Dans une société démocratique fondée sur la prééminence du droit, les idées politiques qui contestent l'ordre établi et dont la réalisation est défendue par des moyens pacifiques doivent se voir offrir une possibilité convenable de s'exprimer à travers l'exercice de la liberté de réunion ainsi que par d'autres moyens légaux ». Pour des exemples similaires, voir *Women on Waves c. Portugal* (2009), *op. cit.* note 26, par. 28-29 et 41-42 (concernant la dépénalisation de l'avortement), *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, Requête n° 26695/95, 10 juillet 1998), paras. 44-45, concernant l'affirmation d'une identité minoritaire), et *Identoba et autres c. Géorgie* (2015), *op. cit.* note 114, par. 97 (concernant les campagnes et la sensibilisation aux droits LGBTI).

²⁹⁸ Article 20(2) du PIDCP. Voir également l'article 4 a) de la CERD, qui oblige les États à déclarer comme infractions punissables par la loi toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale, toute incitation à la discrimination raciale, ainsi que tout acte de violence ou toute incitation à de tels actes dirigés contre toute race ou tout groupe de personnes d'une autre couleur ou origine ethnique, de même que toute assistance à des activités racistes.

faire l'objet d'un examen approfondi - elles doivent être nécessaires dans une société démocratique et proportionnées à l'objectif légitime qu'elles poursuivent.²⁹⁹

151. Les restrictions dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent doivent être interprétées de manière restrictive. La législation nationale visant à lutter contre le « terrorisme » ou l'« extrémisme violent » ne doit pas imposer de restrictions aux droits et libertés fondamentaux, y compris le droit à la liberté de réunion pacifique, si elles ne sont pas strictement nécessaires à la protection de la sécurité nationale et des droits et libertés d'autrui.³⁰⁰ Toute législation de ce type doit donc définir clairement le terme « terrorisme » (ou les termes associés tels que « extrémisme ») afin de ne pas inclure un large éventail d'activités (par exemple, l'organisation de rassemblements ou la participation à des rassemblements).³⁰¹ En outre, la désignation de lieux spécifiques comme zones interdites, même pour des raisons de sécurité nationale, constitue une interdiction générale. Cela risque d'être considéré comme une ingérence disproportionnée dans le droit à la liberté de réunion, car cela empêche de prendre en compte les circonstances spécifiques (voir paragraphe 133 ci-dessus). Le recours aux pouvoirs de lutte contre le terrorisme (comprenant en théorie les contrôles et fouilles, la détention administrative et les mesures de contrôle aux frontières) doit également être démontré comme étant nécessaire et strictement proportionné *dans chaque cas*. Tout pouvoir discrétionnaire en matière de lutte contre le terrorisme accordé aux responsables de l'application de la loi doit être encadré de manière étroite et comporter des garanties adéquates pour réduire le risque d'arbitraire. Ces garanties pourraient inclure un contrôle judiciaire préalable, le droit de faire appel contre les actions de l'État, une limitation expresse des périodes de détention autorisées et l'obligation pour les agents des services répressifs d'avoir des « soupçons raisonnables » que leur activité est liée au « terrorisme » avant de pouvoir invoquer certains pouvoirs.³⁰² En outre, les simples expressions d'opinion, individuelles ou dans le cadre d'une réunion pacifique, ne devraient pas faire l'objet de mesures antiterroristes si elles n'incitent pas directement à la violence ou à d'autres actes

²⁹⁹ Comme l'a noté le Comité des droits de l'homme dans le contexte de la liberté d'expression, « [l]es articles 19 et 20 [PIDCP] sont compatibles l'un avec l'autre et se complètent. Les actes visés à l'article 20 tombent tous sous le coup des restrictions énoncées au paragraphe 3 de l'article 19. De ce fait, une limite qui est justifiée par l'invocation de l'article 20 doit également être conforme au paragraphe 3 de l'article 19. Ce qui distingue les actes visés à l'article 20 d'autres actes qui peuvent également être soumis à une restriction, conformément au paragraphe 3 de l'article 19, c'est que pour les premiers le Pacte indique la réponse précise attendue de l'État : leur interdiction par la loi. Ce n'est que dans cette mesure que l'article 20 peut être considéré comme une *lex specialis* à l'égard de l'article 19. Les États parties ne sont tenus d'interdire expressément par une loi que les formes d'expression spécifiques indiquées à l'article 20. Dans tous les cas où l'État restreint la liberté d'expression, il est nécessaire de justifier les interdictions et les dispositions qui les définissent, dans le strict respect de l'article 19 ». Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 34, *op. cit.* note 11, par. 50-52.

³⁰⁰ Les « Dix règles fondamentales relatives aux droits humains à l'intention des responsables de l'application des lois » (1998), adoptées par Amnesty International, prévoient également que des circonstances exceptionnelles telles que l'état d'urgence ou tout autre état d'urgence publique ne peuvent justifier une dérogation à ces normes.

³⁰¹ Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, « Rapport sur dix pratiques optimales en matière de lutte antiterroriste » A/HRC/16/51, 22 décembre 2010, par. 27-28 (et pratiques 7 et 8), où le Rapporteur spécial note qu'il est important pour les États de veiller à ce que le terrorisme et les infractions connexes soient correctement définis, accessibles, formulés avec précision, non discriminatoires et non rétroactifs. Voir également le Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies (2012), Doc. A/HRC/20/27, 21 mai 2012, paragraphe 84(d), qui recommande « de définir le crime de terrorisme strictement et étroitement, conformément au droit international ». Voir également le Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n° 34, *op. cit.* note 11, paragraphe 46, où il est indiqué que « [d]es infractions telles que l'« encouragement du terrorisme » et l'« activité extrémiste » ainsi que le fait de « louer », « glorifier » ou « justifier » le terrorisme devraient être définies avec précision de façon à garantir qu'il n'en résulte pas une interférence injustifiée ou disproportionnée avec la liberté d'expression » ; et OSCE/BIDDH, *Guidebook on Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism* (Varsovie : BIDDH, 2014), p. 27-30.

³⁰² Voir, par exemple, *Gillan et Quinton c. Royaume-Uni* (2010), *op. cit.* note 172, par. 76-87, dans laquelle les pouvoirs de la police en matière d'interpellation et de fouille prévus par l'article 44 de la loi britannique sur le terrorisme de 2000 ont été jugés non conformes à la loi aux fins de l'article 8 de la CEDH (droit à la vie privée et familiale). Cela était dû en partie à l'étendue des pouvoirs (dont l'exercice ne nécessitait pas de soupçon raisonnable de la part du policier) et également à l'absence de garanties adéquates contre l'arbitraire : « [i]l y a plus de risque qu'un pouvoir aussi peu encadré soit détourné contre des manifestants et des protestataires ». Voir également les paragraphes 90 et suivants (sur le principe de légalité) et les paragraphes 177 et 219 (concernant les pouvoirs de la police en matière d'interpellation et de fouille).

illégaux (par exemple, l'incitation illégale à la haine).³⁰³ Cela signifie que les lois interdisant la provocation publique au terrorisme³⁰⁴ ne devraient établir la responsabilité pénale que pour les activités qui impliquent nécessairement et directement l'usage ou la menace de la violence dans l'intention de répandre la peur et de provoquer la terreur, lorsqu'il y a à la fois une *intention* à inciter à la violence/aux actes illégaux et une *probabilité* que cette violence/cet acte illégal se produise.³⁰⁵ Les lois antiterroristes ne doivent pas être utilisées abusivement pour limiter les activités de protestation des opposants politiques ou des militants critiques de la société civile.

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

« Dans la mise en œuvre des mesures antiterroristes, les États doivent respecter et sauvegarder les droits et libertés fondamentaux, y compris la liberté d'expression, de religion, de conscience ou de croyance, d'association et de réunion, et la poursuite pacifique du droit à l'autodétermination, ainsi que le droit à la vie privée, qui est particulièrement préoccupant dans la sphère de la collecte et de la diffusion de renseignements. Toutes les restrictions aux droits fondamentaux doivent être nécessaires et proportionnées. »

152. Limiter les présentations symboliques d'insignes et d'autres objets. L'affichage de symboles tels que les drapeaux, les insignes et autres objets expressifs est une communication protégée qui bénéficie des mêmes protections en matière de liberté d'expression et de réunion que les autres formes de communication. Même lorsque les insignes, uniformes, costumes, emblèmes, musiques, drapeaux, signes ou bannières joués ou exposés pendant une réunion évoquent des souvenirs d'un passé historique douloureux, cela ne devrait pas en soi être une raison d'interférer avec le droit à la liberté de réunion pacifique.³⁰⁶ Dans les cas où la loi interdit l'affichage des insignes ou symboles respectifs, les

³⁰³ *Ibid.* p. 42-43. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale 34, *op. cit.* note 11, déclare (au paragraphe 46) que « [l]es États parties devraient veiller à ce que les mesures de lutte contre le terrorisme soient compatibles avec le paragraphe 3. Des infractions telles que l'« encouragement au terrorisme » et l'« activité extrémiste », ainsi que le fait de « louer », « glorifier » ou « justifier » le terrorisme devraient être définies avec précision de façon à garantir qu'il n'en résulte pas une interférence injustifiée ou disproportionnée avec la liberté d'expression », citant les observations finales du Comité sur le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (CCPR/C/GBR/CO/6) et ses observations finales sur la Fédération de Russie (CCPR/CO/79/RUS).

³⁰⁴ La résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité des Nations unies a appelé les États à interdire l'incitation à commettre des actes terroristes (sans toutefois exiger expressément une interdiction en droit *pénal*) - voir en outre, Yael Ronen, "Incitement to Terrorist Acts and International Law", *Leiden Journal of International Law*, 2010, p648. En outre, l'article 5 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (2005) exige que chaque État partie « adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, la provocation publique à commettre une infraction terroriste ... lorsqu'elle est commise illégalement et intentionnellement », où la « provocation publique à commettre une infraction terroriste » est définie comme « la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'une infraction terroriste, lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises. » Voir aussi la décision-cadre du Conseil de l'UE relative à la lutte contre le terrorisme (2008/919/JAI) du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/474/JAI).

³⁰⁵ Voir, Stefan Sottiaux, "Leroy c. France : Apology of Terrorism and the Malaise of the European Court of Human Rights' Free Speech Jurisprudence", 3 EHRLR 415, 422 (2009). Voir également, Rapport du Secrétaire général des Nations unies sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, A/63/337, 28 août 2008, par. 62. La Commission internationale de juristes a noté que « les dispositions nationales relatives à l'« incitation » semblent avoir introduit un éventail beaucoup plus large d'infractions. ... [Notre] ... attention a été attirée sur de « nouvelles » infractions telles que l'« apologie » ou l'« éloge », la « glorification ou l'encouragement indirect », la « justification publique » et la « promotion » d'actes terroristes ». Voir, Commission internationale des juristes, "Assessing Damage, Urging Action : Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-terrorism and Human Rights", (16 février 2009), p.128.

³⁰⁶ *Fáber c. Hongrie* (2012), *op. cit.* note 31, par. 56-59 ; cf. également l'affaire "Red Star" de *Vajnai c. Hongrie*, requête n° 33629/06, 8 juillet 2008, par. 49, où la Cour a conclu que « 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 » ; cf. *Lehideux et Isorni c. France*, (55/1997/839/1045), 23 septembre 1998. Dans l'affaire *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie* (2001), *op. cit.* par. 73, note 16, la Cour a rejeté l'affirmation du gouvernement bulgare selon laquelle des problèmes de sécurité nationale se posaient, notant que « dans le contexte d'une transition difficile des régimes totalitaires à la démocratie, et en de la crise économique et politique latente, les tensions entre

forces de l'ordre doivent d'abord tenter de confisquer les objets interdits, tout en laissant l'assemblée se dérouler (à condition qu'elle reste pacifique). D'autre part, lorsque cela conduit à la violence, ou lorsque ces symboles sont intrinsèquement et exclusivement associés à des actes de violence physique ou à des expressions de racisme ou autres expressions similaires, le rassemblement peut légitimement être restreint pour empêcher l'apparition ou la répétition de cette violence, d'une intimidation illégale ou d'autres violations importantes des lois pénales en vigueur.

153. Aucune restriction générale ou de routine sur le port des masques et des protections faciales. Le port de masques et de couvre-visages lors de rassemblements à des fins expressives est une forme de communication protégée par les droits à la liberté d'expression et de réunion. Il peut se produire pour exprimer des points de vue particuliers ou des croyances religieuses spécifiques, ou pour protéger un participant à une réunion contre des représailles.³⁰⁷ Le port de masques ou d'autres revêtements du visage lors d'une réunion pacifique ne doit pas être interdit lorsqu'il n'y a pas de preuve évidente de violence imminente. Une personne ne devrait pas être tenue d'enlever un masque à moins que son comportement ne crée un motif probable d'arrestation et que le revêtement du visage n'empêche son identification.³⁰⁸

154. Restrictions ou interdiction des armes et des objets et substances similaires. Étant donné que le droit international des droits de l'homme ne protège que les rassemblements pacifiques, les participants à une manifestation peuvent se voir interdire le port d'armes et d'objets similaires. Les autorités peuvent établir des points de contrôle pour vérifier si les participants portent des armes s'il existe des preuves suffisantes qu'ils peuvent le faire. Cependant, elles doivent le faire sur la base d'un soupçon individualisé, sans traiter tous les participants à l'assemblée comme des suspects, car cela pourrait avoir un effet dissuasif sur ceux qui veulent exercer leur droit de se réunir pacifiquement. Les autorités publiques devraient toutefois toujours faire la distinction entre les objets généralement reconnus comme des armes et les objets qui ne sont pas normalement considérés comme des armes, mais qui peuvent, dans certains contextes, être utilisés comme tels. De tels objets devraient être autorisés lors d'une réunion, à moins qu'il n'y ait des indications claires qu'ils seront utilisés pour des actes de violence.

3. Restrictions imposées aux organisateurs

155. Les organisateurs ne devraient pas être tenus de payer pour la facilitation de réunions pacifiques par l'État. Les autorités de l'État ne devraient pas faire dépendre le paiement des coûts relatifs au maintien de l'ordre ou à la facilitation d'un rassemblement pacifique sur les organisateurs. La facilitation des rassemblements est une partie inhérente au rôle de la police et doit être entreprise par l'État, indépendamment de la nature, de la taille ou d'autres circonstances entourant un rassemblement. En outre, les organisateurs de rassemblements publics ne devraient pas être tenus de souscrire une assurance responsabilité civile avant la tenue de leur événement. Une telle exigence conditionne le droit à la liberté de réunion et à la capacité des organisateurs ou des représentants à obtenir une assurance sur le marché commercial des assurances à but lucratif. Obliger les organisateurs

des communautés de cohabiter [...] sont particulièrement explosives ». Voir également *Association des citoyens Radko & Paunkovski c. l'ancienne République yougoslave de Macédoine*, requête n° 74651/01, 15 janvier 2009.

³⁰⁷ Voir également le Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies (2014), A/HRC/26/29, 14 avril 2014, *op. cit.* note 138, par. 32-33. Pour une discussion de cette question, voir également : Network for Policing Monitoring, 22 mai 2015, "Why Cover up ? The need for Protest Anonymity", disponible sur < <https://netpol.org/2015/05/22/why-cover-up-the-case-for-protest-anonymity/>>.

³⁰⁸ Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour constitutionnelle polonaise du 10 juillet 2004 (Kp 1/04) ; *Ku Klux Klan v. Kerik*, 356 F.3d 197 (2d Cir. 2004) (confirme une loi anti-masques lorsque l'utilisation de masques n'avait aucune valeur expressive) ; *Ryan v. Cnty. of DuPage*, 45 F.3d 1090 (7th Cir. 1995) confirme l'interdiction de l'utilisation de masques lorsque le masque impliquait une intimidation). Toutefois, voir *City of Dayton v. Esrati*, 125 Ohio App. 3d 60, 707 N.E.2d 1140 (1997) (annulant une condamnation pour port d'un masque "ninja" lors d'une réunion d'une commission gouvernementale parce que l'accusation était fondée sur la nature purement expressive du comportement).

de rassemblements à payer de tels frais créerait un effet dissuasif important pour ceux qui souhaitent jouir de leur droit à la liberté de réunion pacifique et risquerait de représenter un coût prohibitif.

Suède, Loi sur l'ordre public (1993 :1617), chapitre 2, article 16

« Les conditions (fixées par les autorités de police) ne doivent pas entraîner pour l'organisateur des frais inutiles ou entraver inutilement l'organisation d'une réunion ou d'un événement. »

Russie, Loi fédérale sur les rassemblements, réunions, manifestations, marches et piquets de grève, n° 54-FZ, 2004 (telle que modifiée en 2016), article 18

« Disposition relative aux conditions d'organisation d'une manifestation publique

(3) Le maintien de l'ordre public, la régulation de la circulation routière, le service sanitaire et médical ayant pour objectif d'assurer la tenue de la manifestation publique sont assurés à titre gratuit. »

Kirghizistan, Loi de la République kirghize sur les assemblées pacifiques, article 6

« Responsabilités des organes de l'intérieur

Les corps intérieurs : [...] 8 aident à la fourniture de soins médicaux et à l'évacuation en toute sécurité du lieu du rassemblement pacifique. »

156. **Aucune obligation légale d'employer des délégués aux rassemblements.** Les « délégués » et les « commissaires » (ces termes sont souvent utilisés de manière interchangeable) sont des personnes qui aident l'organisateur à faciliter une assemblée.³⁰⁹ Les délégués travaillent généralement en coopération avec les organisateurs d'une manifestation pour faciliter l'événement et aider à assurer le respect de toute restriction légalement imposée. Leur rôle principal est de guider, d'orienter, d'expliquer et de donner des informations aux participants au rassemblement, ainsi que d'identifier les risques et dangers potentiels avant et pendant le rassemblement. Si la présence de délégués peut amener les autorités chargées de l'application de la loi, à voir la nécessité d'une présence policière moins importante, les délégués ne doivent pas être considérés comme un substitut à une présence adéquate du personnel chargé de l'application de la loi, car l'État reste dans l'obligation positive de fournir des dispositifs de police dotés de ressources suffisantes et nécessaires au maintien de l'ordre et de la sécurité publique.

157. **Aucune obligation légale d'employer des délégués commerciaux.** Dans certaines juridictions, il est courant que des délégués professionnels ou que des sociétés de sécurité privées soient engagés et payés pour assurer l'intendance des rassemblements. Toutefois, il ne devrait y avoir aucune obligation légale obligeant les organisateurs à payer les délégués ou les dispositifs de sécurité. Dans l'ensemble, les dispositifs de sécurité privée ne devraient jamais dispenser l'État de son devoir de faciliter un rassemblement et de prendre les dispositions appropriées pour assurer le maintien de l'ordre lors de ces rassemblements. En particulier, la tenue des rassemblements ne devrait jamais être subordonnée à la possibilité pour les organisateurs ou les participants d'engager des délégués, car cela constituerait une ingérence excessive dans leur liberté de réunion pacifique (et limiterait essentiellement l'organisation des rassemblements pour ceux qui ne peuvent pas payer).³¹⁰ S'il existe une pratique de partage des coûts de sécurité dans le cas de certains événements de masse non expressifs (par exemple, concerts commerciaux, matchs de football ou autres activités commerciales), celle-ci découle du caractère spécifique de ces événements. En règle générale, les services répressifs doivent travailler en partenariat avec les commissaires d'événements, et chacun doit avoir une compréhension claire de son rôle respectif.

³⁰⁹ Par exemple, l'article 3 de la loi sur le rassemblement et les manifestations en République de Géorgie (1997, modifiée en 2009) définit des rôles distincts pour les « mandataires », les « administrateurs », les « organisateurs » et les « personnes responsables ».

³¹⁰ Voir, par exemple, Cour constitutionnelle de la République de Lettonie, *arrêt dans l'affaire n° 2006-03-0106* (23 novembre 2006), au paragraphe 34.4 (traduction française) : « ... L'obligation de désigner des gardiens supplémentaires de l'ordre public lorsque le déroulement pacifique de l'activité est menacé, dépasse dans tous les cas l'étendue du devoir de collaboration d'une personne ».

IV. Une approche fondée sur les droits de l'homme pour le maintien de l'ordre des rassemblements

158. **Le maintien de l'ordre basé sur les droits de l'homme.** Les forces de l'ordre doivent adopter une approche fondée sur les droits de l'homme pour tous les aspects de la planification, de la préparation et du maintien de l'ordre lors des rassemblements. Cela exige qu'ils prennent en considération et soient pleinement conscients de leur devoir de faciliter, de permettre et de protéger le droit à la liberté de réunion pacifique. Les responsables de l'application des lois devraient être formés de manière appropriée pour gérer les rassemblements publics et sur la manière de donner aux droits de l'homme la priorité qu'ils méritent.³¹¹

159. **Obligation de porter ou d'afficher visiblement une identification individuelle.** Les membres des forces de l'ordre doivent porter ou afficher visiblement une forme d'identification (telle qu'une plaque d'identité ou un numéro) sur leur uniforme et/ou leur coiffure lors des rassemblements.³¹² Ces informations d'identification ne doivent pas être enlevées ou couvertes pendant l'événement. Lorsque les membres des forces de l'ordre présents lors d'un rassemblement ne sont pas identifiables de cette manière, ils doivent s'identifier par leur nom et leur numéro de badge lorsqu'on leur demande.³¹³

160. **La nécessité de garantir la santé et la sécurité du personnel chargé de l'application de la loi.** Dans l'accomplissement de leur obligation de protéger les droits de l'homme, les forces de l'ordre devraient tenir compte des droits, de la santé et de la sécurité des policiers et des autres membres du personnel. Il peut arriver que les agents des forces de l'ordre souffrent des conséquences émotionnelles, physiques et comportementales d'un stress post-traumatique ou d'un stress lié à un incident critique. Il est donc du devoir des dirigeants des services répressifs de veiller à ce que leur personnel se repose suffisamment et d'éviter des durées de service excessives qui pourraient affecter la capacité des agents à relever les défis auxquels ils sont confrontés.³¹⁴

161. **Obligation de préparer adéquatement les rassemblements et de s'engager dans une planification opérationnelle adéquate.** Une fois que les forces de l'ordre ont pris connaissance des projets de tenue d'un rassemblement, elles doivent se préparer le plus longtemps possible à l'avance, afin de garantir le bon déroulement de l'événement.³¹⁵ Ils devront connaître le nombre estimé de participants, le lieu et/ou l'itinéraire prévu, l'objectif du rassemblement et, si possible, les différents groupes d'organismes impliqués. Cela aidera les responsables de l'application de la loi à évaluer la manière dont un rassemblement particulier doit être contrôlé, en particulier le nombre de personnes nécessaires, et les autres mesures à prendre (par exemple, blocage des routes, équipement supplémentaire). Cela

³¹¹ Voir le Manuel des droits de l'homme de l'OSCE/BIDDH sur le maintien de l'ordre dans les assemblées, 2016.

³¹² Voir Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Rapport de Nils Muižnieks suite à sa visite en Espagne du 3 au 7 juin 2013, CommDH(2013)18, par. 149.

³¹³ Voir le Code européen d'éthique de la police, Recommandation Rec(2001)10, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 19 septembre 2001, paragraphe. 45 et l'exposé des motifs y afférent, qui indiquent que lors d'interventions de police, le personnel de police doit normalement être en mesure d'apporter la preuve de son statut et de son identité professionnelle, faute de quoi « la responsabilité personnelle, du point de vue du public, n'est plus qu'une formule vide de sens ». L'identification du policier n'implique toutefois pas que son nom soit révélé. Dans l'affaire *Izci c. Turquie* (requête n° 42606/05, 23 juillet 2013.), les policiers avaient caché leur numéro d'identité pour éviter d'être reconnus ; les autorités nationales n'ayant pas enquêté sur les questions plus larges relatives à la planification et à l'exécution des actions de police, les policiers ont bénéficié de la dissimulation de leur numéro d'identification, les enquêtes ayant été retardées et la procédure ayant été abandonnée en raison de la prescription. En outre, les supérieurs des policiers n'ont pas non plus été appelés à rendre des comptes. La Cour a conclu à une violation des aspects procéduraux de l'article 3 de la CEDH en raison des graves manquements des autorités judiciaires dans l'établissement des faits réels de l'incident et dans la recherche des auteurs, ainsi que de leur incapacité à accélérer la procédure, ce qui a entraîné leur prescription.

³¹⁴ Voir Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Mémoire sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes » en France, CommDH(2019)8, 26 février 2019, par. 33.

pourrait également inclure des mesures de protection spéciales pour les organisateurs et/ou les participants, qui peuvent s'avérer nécessaires en raison des circonstances dans lesquelles le rassemblement se tient.³¹⁶

162. Débriefing des responsables de l'application de la loi après l'événement. Le débriefing post-événement peut utilement aborder un certain nombre de questions spécifiques, notamment les questions relatives aux droits de l'homme, les considérations de santé et de sécurité, la sécurité des médias, les considérations relatives à l'impact sur la communauté, ainsi que la planification opérationnelle et l'évaluation des risques. Les autres sujets abordés lors de ces débriefings comprennent les communications, les questions de commandement et de prise de décision, les tactiques, les ressources et les équipements, et les besoins futurs en matière de formation. Les organisateurs de l'événement doivent être invités à participer aux séances de débriefing organisées par les responsables de l'application de la loi après le rassemblement.

163. Le rôle des nouvelles technologies dans l'organisation des rassemblements. Les nouvelles technologies jouent un rôle important dans l'organisation des rassemblements. Les réseaux sociaux et autres types de communication similaires permettent d'organiser des rassemblements presque immédiatement, ce qui laisse souvent peu de temps aux autorités pour la planification. Dans le cas de petits rassemblements, cela ne posera pas de problème, mais il peut devenir difficile de gérer et de contrôler les manifestations de masse qui se rassemblent soudainement. Si la police n'a pas eu l'occasion de planifier l'événement et d'allouer des ressources, une intervention policière immédiate peut quand même être nécessaire. En général, la police doit disposer de plans d'urgence pour faire face à de telles situations.³¹⁷ Souvent, les autorités peuvent se renseigner sur de tels rassemblements seulement parce qu'elles ont effectué des recherches sur Internet pour trouver des informations pertinentes. Dans de tels cas, il est important que toute information recueillie de cette manière soit utilisée dans le seul but de préparer la police et de prévenir les troubles lors de rassemblements plus importants, et non à des fins de profilage général ou de contrôle, voire de surveillance des activités des individus ou groupes ciblés.

A. Obligation d'établir des canaux de communication efficaces

164. Des structures de commandement claires. Des structures de commandement clairement identifiables et des responsabilités opérationnelles bien définies, permettent une bonne coordination entre les forces de l'ordre, et entre les forces de l'ordre et les organisateurs du rassemblement, avant et pendant l'événement, et contribuent à garantir la responsabilité des décisions opérationnelles. L'autorité publique responsable doit être dotée d'un nombre suffisant de personnels et de ressources, pour lui permettre de remplir efficacement ses obligations d'une manière qui renforce la coopération entre l'organisateur du rassemblement et les autorités de l'État.

165. Les fonctions de police ne doivent pas être déléguées à des tiers. Les rassemblements devraient toujours être contrôlés par le personnel régulier chargé de l'application de la loi, et non par des membres des forces armées (y compris la police militaire) qui ne sont pas formés pour de telles tâches, afin d'éviter une éventuelle escalade de la

violence.³¹⁸ Il en va de même pour les sociétés de sécurité privées.³¹⁹ À cet égard, il est important que les organismes publics conservent le monopole de l'utilisation de la force légitime dans un pays donné.³²⁰ Ainsi, les sociétés de sécurité privées peuvent offrir des services de sécurité pour les biens et les valeurs, mais elles ne doivent pas être employées pour augmenter ou supplanter les obligations de l'État dans le domaine du maintien de l'ordre, car la responsabilité de l'État en matière de protection des droits de l'homme et de l'ordre public est un devoir non déléguable.³²¹ Lorsque la législation autorise l'exploitation de sociétés de sécurité privées, leurs compétences et leurs fonctions doivent être réglementées en détail, ainsi que les types d'armes et de matériels que ces sociétés sont autorisées à utiliser,³²² les mécanismes de contrôle appropriés, les procédures et les critères d'octroi de licences. De même, la législation doit préciser les exigences de sélection et de formation que doivent suivre les personnes engagées par ces sociétés.³²³

166. Des canaux de communication inter-agences efficaces. Afin de faciliter un rassemblement pacifique, les responsables de l'application des lois et les autres autorités publiques, y compris les organismes de sécurité publique (les services d'incendie et d'ambulance, par exemple), doivent être en mesure de communiquer entre eux et d'échanger des données lors des rassemblements publics. Il est également bon que les organisateurs de rassemblements coopèrent autant que possible avec ces organismes avant et pendant un rassemblement. Une planification d'urgence interinstitutionnelle approfondie peut contribuer à garantir le maintien des lignes de communication, même en cas d'événements imprévus.³²⁴

167. Mise à disposition de canaux de communication efficaces pour les organisateurs d'un rassemblement. Il est essentiel que les autorités chargées de l'application de la loi mènent une action de sensibilisation suffisante avant que les rassemblements n'aient lieu. Ils doivent contacter tout organisateur de rassemblement connu dès le début, pour en savoir plus sur la manière dont les organisateurs prévoient de mener le rassemblement. Ces mesures de sensibilisation peuvent contribuer à établir la confiance et à éviter les surprises inutiles à un stade ultérieur. Dans la mesure du possible, il est bon que les responsables de l'application des lois s'entendent avec les organisateurs de rassemblements sur les mesures de sécurité et de sûreté publique nécessaires à mettre en place avant l'événement. Ces discussions peuvent, par exemple, porter sur les dispositions relatives à l'intendance (voir paragraphe 157) et sur la taille, le positionnement et la visibilité du déploiement de la police. Les discussions peuvent également porter sur les plans d'urgence pour des lieux ou des points de repère spécifiques (par exemple, des monuments, des installations de transport ou des sites dangereux), ou sur les préoccupations particulières de

³¹⁸ Commission interaméricaine des droits de l'homme, "Report on Citizen Security and Human Rights", OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 décembre 2009. Dans ce rapport, la Commission fait la distinction entre la sécurité intérieure en tant que fonction de la police, et la défense nationale en tant que fonction des forces armées, car elle considère qu'il s'agit de « deux institutions fondamentalement différentes, en ce qui concerne les objectifs pour lesquels elles ont été créées et leur formation et préparation ». Il convient donc d'éviter l'intervention des forces armées en matière de sécurité intérieure car elle comporte un risque de violation des droits de l'homme, par. 101 (citant la CIDH, Rapport sur la situation des droits de l'homme au Venezuela, paragraphe 272).

³¹⁹ Voir Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Rapport de Nils Muižnieks suite à sa visite en Ukraine du 4 au 10 février 2014, CommDH(2014)7, para.70, sur la coopération avec les civils pour le maintien de l'ordre lors des manifestations.

³²⁰ *Ibid*, par. 72.

³²¹ *Ibid*, par. 73.

³²² Voir Office des Nations unies contre la drogue et le crime et Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, "Resource Book on the Use of Force and Firearms in Law Enforcement", p. 100, qui traite également des normes, de l'octroi de licences et de la tenue de registres concernant les armes à feu (y compris le stockage) ; voir également le Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant le droit à la vie et le recours à la force par les prestataires de sécurité privée dans le cadre de l'application des lois, Doc. NU A/HRC/32/39, 6 mai 2016.

³²³ Commission interaméricaine des droits de l'homme, *op. cit.* par. 73.

³²⁴ Voir OSCE, *Good Practices in Building Police-Public Partnerships by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General* (2008).

la police ou des organisateurs.³²⁵ Dans le même temps, s'il est bon que les autorités publiques prennent contact avec les organisateurs ou les participants, ces derniers ne devraient pas être obligés de rencontrer les forces de l'ordre avant ou pendant un rassemblement. Si les organisateurs refusent de se réunir, cela ne doit pas influencer la manière dont le rassemblement est géré et contrôlé par l'État, et encore moins nuire à l'approche facilitante des autorités. Par ailleurs, si les organisateurs sont disposés à coopérer avec la police, celle-ci doit proposer des entretiens de coopération.

168. Point de contact pour les organisateurs d'un rassemblement. Il doit y avoir une personne ou une équipe de contact désignée au sein du service répressif responsable, avec laquelle les organisateurs peuvent se mettre en rapport avant ou pendant un rassemblement. Les coordonnées du point de contact de la police doivent faire l'objet d'une large publicité.³²⁶ Cette personne ou équipe devrait servir de point de contact et ne devrait pas mener d'autres tâches de police, telles que la collecte de renseignements, qui pourraient potentiellement restreindre ou affecter les droits des organisateurs ou des manifestants, et alimenter la méfiance.³²⁷ Les agents des forces de l'ordre devraient exposer leurs intentions aux organisateurs, aux représentants et aux participants avant le rassemblement afin de désamorcer les tensions et de réduire le risque d'une escalade de la situation.

169. Procédures de dialogue et de médiation. Les autorités publiques désignées et les responsables de l'application de la loi doivent faire tout leur possible pour parvenir à un accord mutuel avec les organisateurs d'une manifestation sur l'heure, le lieu et la manière dont se déroulera l'événement. Les procédures de médiation peuvent être utiles pour garantir que ce dialogue aboutisse à une solution acceptable pour toutes les parties. Ces procédures doivent être menées sur une base purement volontaire et la médiation doit généralement être assurée par des personnes ou des organisations non affiliées aux autorités publiques ou aux organisateurs. La médiation est généralement plus efficace lorsqu'elle est menée le plus tôt possible, et contribue souvent à prévenir l'escalade des conflits entre l'État et les organisateurs, et l'imposition de restrictions potentiellement arbitraires ou inutiles qui en découle. Les agents des forces de l'ordre doivent envoyer des messages clairs avant et pendant les rassemblements, pour informer les organisateurs et les participants de l'approche globale que la police adoptera dans la gestion de l'assemblée (politique « sans surprise »), afin de contribuer à réduire le risque d'escalade des conflits.³²⁸

³²⁵ Par exemple, l'organisateur peut craindre qu'une forte présence policière dans un lieu particulier soit perçue par les participants comme inutilement conflictuelle, et peut donc demander que la police maintienne une faible visibilité

³²⁶ Comité mixte des droits de l'homme, Démontrer le respect des droits ? Follow-up (Londres : HMSO, HL Paper 141/ HC 522, 14 juillet 2009), au paragraphe 14.

³²⁷ Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, Maina Kiai, Addendum : Mission au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, A/HRC/23/39/Add.1, 17 juin 2013.

³²⁸ Voir "Recommendations for policing political manifestations in Europe", mai 2013, produit par le projet GODIAC (Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe), un projet géré par le Conseil de la police nationale suédoise, pp. 42-43, qui donne un exemple où des officiers à cheval et à pied ont été déployés pour séparer un groupe de contre-manifestants qui s'étaient livrés à une agression verbale et avaient utilisé des banderoles avec un langage abusif. L'intervention a clairement montré qu'un tel comportement ne serait pas toléré, tandis que dans le même temps, des agents de dialogue ont été déployés pour interagir avec ces contre-manifestants qui se comportaient de manière appropriée afin de les rassurer et de leur expliquer l'action de la police. Voir également une publication de Her Majesty's Chief Inspector of the Constabulary (HMIC), *Adapting to Protest : Nurturing the British Model of Policing* (Londres : HMIC, novembre 2009), p.54. En outre, dans un exemple britannique, le service de police métropolitaine a utilisé la messagerie Bluetooth comme moyen de communication avec les manifestants lors des manifestations tamoules de 2009, expliquant l'approche policière et déclarant leur intention de ne pas disperser les manifestants et de permettre à la manifestation de se poursuivre. Voir le Comité conjoint sur les droits de l'homme, *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.

Extrait du Manuel des droits de l'homme de l'OSCE/BIDDH de 2016 sur le maintien de l'ordre dans les rassemblements, p. 52 :

« La police doit tenter de contacter les organisateurs dès qu'elle est informée d'un rassemblement prévu, même dans les cas où ils n'ont pas été avertis. La communication se fait dans les deux sens : le dialogue permettra à la police de faire part de ses préoccupations concernant le rassemblement prévu et de comprendre les besoins et les préoccupations de l'organisateur. Une bonne pratique consiste pour le commandant stratégique à identifier, dès le début, un officier chargé d'établir la confiance avec les organisateurs tout au long du processus de planification et de fournir à l'organisateur un lien avec les commandants opérationnels et tactiques, si nécessaire. Il peut également être approprié d'inviter l'organisateur d'un rassemblement à rencontrer l'équipe de commandement, afin que toute préoccupation puisse être prise en compte et que la confiance soit instaurée pour les rassemblements futurs. Au cours de l'événement, les commandants de police recueilleront des informations en communiquant avec les organisateurs et en se renseignant sur ce qu'ils peuvent voir sur le terrain ou par caméra. La surveillance et la communication sur les réseaux sociaux (par exemple, Twitter et Facebook) concernant le rassemblement peuvent être un outil utile pour la police. Les réseaux sociaux peuvent être utilisés non seulement pour avoir une vue d'ensemble de la situation, mais aussi pour envoyer des mises à jour sur l'événement, pour rassurer et contrer d'éventuelles informations erronées. »

170. Obligation de faciliter les rassemblements pacifiques qui n'ont pas d'organisateur identifiés. Bien que la plupart des rassemblements soient organisés par une ou plusieurs personnes, un organisateur identifiable ne fait pas toujours partie de la planification d'un rassemblement. Les rassemblements doivent être facilités par la police, qu'ils aient ou non un organisateur officiel ou nommé. L'utilisation accrue des réseaux sociaux permet d'organiser les rassemblements de manière plus informelle, mais l'absence d'un organisateur identifiable ne diminue pas la protection accordée par le droit à la liberté de réunion à toutes les manifestations expressives. Lorsqu'il n'y a pas d'organisateur officiels d'un rassemblement, les outils de communication publique tels que les médias et les réseaux sociaux peuvent être utilisés pour informer les participants des préparatifs de la police pour faciliter l'événement. Dans de tels cas, les autorités doivent communiquer avec tous les participants à un rassemblement par des déclarations claires et audibles, amplifiées par des porte-voix ou d'autres équipements sonores si nécessaire (voir paragraphe 124 ci-dessus, "Participation volontaire des organisateurs à la planification préalable de l'événement").

171. Obligation de faciliter les rassemblements sans notification préalable ou qui dérogent aux conditions de la notification. Les autorités doivent prendre des mesures raisonnables et appropriées pour faciliter les rassemblements convoqués dans un court délai ou en réponse à une situation urgente ou émergente (y compris les rassemblements spontanés, les « *flash mobs* » et les rassemblements non notifiés), pour autant que leur intention et leur exécution soient pacifiques.³²⁹ La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré qu'« disperser celle-ci [une manifestation pacifique] au seul motif que l'obligation de déclaration préalable n'a pas été respectée et sans que les participants se soient comportés d'une manière contraire à la loi constitue une restriction disproportionnée à la liberté de réunion pacifique. »³³⁰ Il en va de même si un petit rassemblement est prévu et qu'il finit par

³²⁹ Dans l'affaire *Plattform "Ärzte für das Leben" c. Autriche*, (1988), *op. cit.* note 51, la Cour a conclu que les autorités n'avaient pas violé le droit de la requérante à la liberté de réunion pacifique en ne prenant pas de mesures raisonnables et appropriées pour la protéger de contre-manifestants (paragraphe 37) : « de nombreux agents en uniforme ou en civil avaient été déployés le long du parcours prévu à l'origine et les représentants de la police ne refusèrent pas à la requérante leur protection même après le changement d'itinéraire qu'elle décida en dépit de leurs objections ».

³³⁰ *Bukta et autres c. Hongrie* (2007), *op. cit.* note 46, paragraphe 36. Voir également la décision ultérieure de la Cour constitutionnelle hongroise, *décision 75/2008, (V.29.) AB*, concluant qu'« il est inconstitutionnel d'interdire, sur la seule base d'une notification tardive, la tenue de réunions pacifiques qui ne peuvent être notifiées trois jours avant la date de la réunion prévue en raison de l'événement qui en est à l'origine ». Il convient de noter que dans l'affaire *Aldemir et autres c. Turquie*, Requêtes n° 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02 et 32138/02, 18 décembre 2007, l'opinion dissidente des juges Türmen et Mularoni indiquait que l'arrêt « ne fournit aucune directive quant aux circonstances dans lesquelles le non-respect des règlements peut justifier l'intervention des forces de sécurité ». Voir également *Biçici c. Turquie*, Requête n° 30357/05, 27 mai 2010, par. 56, (voir ci-dessous l'usage excessif de la force dans la dispersion des rassemblements). Voir également *Long Beach Area Peace Network c. Ville de Long Beach*, 574 F.3d 1011, 1038 (9th Cir. 2008) (indiquant qu'une restriction

être plus important que prévu, en raison d'un taux de participation élevé inattendu ou si il se poursuit au-delà du délai convenu ou spécifié pour la fin du rassemblement.

1. Enregistrement d'images numériques par les autorités

172. **La surveillance ouverte et secrète des participants au rassemblement doit être strictement réglementée et doit suivre une politique publiée.** Les images numériques des organisateurs et des participants à une manifestation ne devraient pas être enregistrées, sauf si la loi l'autorise expressément et si cela est nécessaire dans les cas où il y a des raisons probables de croire que les planificateurs, les organisateurs ou les participants se livreront à une activité illégale grave. En général, les méthodes de surveillance intrusives, ouvertes ou secrètes, ne devraient être appliquées que lorsqu'il existe des preuves évidentes que des activités illicites imminentes, telles que la violence ou l'utilisation d'armes à feu, sont prévues pendant une manifestation.³³¹ L'utilisation de l'enregistrement d'images à des fins d'identification (y compris les logiciels de reconnaissance faciale)³³² doit être limitée aux circonstances dans lesquelles des infractions pénales sont effectivement commises ou lorsqu'il existe une suspicion raisonnable de comportement criminel imminent. Dans toutes les situations, il devrait y avoir des garanties adéquates contre les abus.³³³ La prise et la conservation d'images numériques à des fins d'identification de personnes exerçant des activités licites, ou la conservation de données extraites de ces images (telles que les détails de la présence d'une personne à une manifestation) dans un registre permanent ou systématique peuvent donner lieu à des violations du droit à la vie privée.³³⁴ En outre, l'utilisation d'appareils d'enregistrement d'images numériques par les forces de l'ordre lors d'une réunion publique peut avoir un « effet paralysant » sur la liberté de réunion et restreindre l'exercice de ce droit.³³⁵ Les lois et les politiques des services répressifs devraient codifier les procédures opérationnelles relatives à l'enregistrement numérique lors de rassemblements

gouvernementale sur les rassemblements doit se limiter à servir un véritable intérêt gouvernemental). Voir également *Collins v. Jordan*, 110 F.3d 1363, 1378 (9th Cir. 1996) cité à la note de bas de page 65 (notant qu'en vertu de la loi californienne, une assemblée spontanée ne peut être dispersée comme illégale que lorsqu'elle constitue un danger clair et présent).

³³¹ Rapport conjoint du Rapporteur spécial des Nations unies (2016), A/HRC/31/66, *op. cit.* note 52.

³³² Des inquiétudes concernant l'utilisation de logiciels de reconnaissance faciale (en particulier "Vedemo 360") ont, par exemple, été soulevées par le Commissaire à la protection des données et à la liberté d'information de Hambourg en relation avec des enquêtes sur des infractions à l'ordre public lors du sommet du G20 de 2017 à Hambourg. Voir, par exemple, "The Hamburg Committee objects to the use of facial scans by the police", 3 septembre 2018 <<http://techn4all.com/the-hamburg-committee-objects-to-the-use-of-facial-scans-by-the-police/>> ; "Grote hält an "Videmo 360" fest", 2 octobre 2018, <https://www.welt.de/print/welt_kompakt/hamburg/article181735976/Grote-haelt-an-Videmo-360-fest.html>

³³³ Voir, par exemple, le Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies (2011), UN Doc. NU A/HRC/17/27, *op. cit.* note 93, par. 61-66.

³³⁴ L'existence d'une attente raisonnable en matière de vie privée est un facteur important, bien que non concluant, pour déterminer si le droit à la vie privée et familiale protégé par l'article 8 de la CEDH est effectivement engagé. Voir *P.G et J.H. c. Royaume-Uni*, Requête n° 44787/98, 25 septembre 2001, par. 57. En même temps, la vie privée d'une personne peut être engagée dans des circonstances extérieures à son domicile ou à ses locaux privés. Voir, par exemple, *Herbecq et autres c. Belgique*, Requêtes n° 32200/96 et 32201, décision de la Commission du 14 janvier 1998. Dans l'affaire *Friedl c. Autriche*, Requête n° 15225/89, 26 janvier 1995, la police a photographié un participant à une manifestation publique dans un lieu public, a confirmé son identité et a conservé un enregistrement de ses coordonnées. Elle ne l'a fait qu'après avoir demandé que les manifestants se dispersent, et la Commission européenne a estimé que la prise de photographies ne constituait pas une violation de l'article 8. D'autre part, la surveillance électronique sans mandat d'activités véritablement privées viole le droit de ne pas être soumis à des perquisitions et saisies arbitraires ; voir *United States v. Jones*, U.S. 132 S.Ct. 935 (2012) (indiquant que la surveillance par GPS des mouvements d'une personne constitue une perquisition et une saisie régie par des garanties contre les perquisitions et saisies abusives). Dans l'affaire *Amann c. Suisse*, requête n° 27798/95, 16 février 2000), paragraphes 65-67, la compilation de données par les services de sécurité a été considérée comme constituant une ingérence dans la vie privée des requérants, malgré le fait que des méthodes de surveillance secrètes n'aient pas été utilisées. Voir également l'affaire britannique *Wood c. MPC* [2009] EWCA Civ 414. Voir également la Commission européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Friedl c. Autriche*, requête n° 15225/89, décision de la Commission du 31 janvier 1995, citée dans l'arrêt (voir ci-dessus) concernant l'utilisation de photographies.

³³⁵ Rapport conjoint des Rapporteurs spéciaux des Nations unies (2016), Doc. N.U. A/HRC/31/66, *op. cit.* note 52, par. 76.

publics, y compris une description des objectifs (légaux et légitimes) et des circonstances dans lesquelles ces activités peuvent avoir lieu, ainsi que les procédures et les politiques de conservation et de traitement des données qui en résultent.³³⁶ Les informations obtenues de cette manière devraient être détruites après un délai raisonnable fixé par la loi.³³⁷

2. Recours à des agents police infiltrés

173. **Le déploiement d'une police d'infiltration doit être exceptionnel et strictement réglementé par la loi.** Dans certains pays, des agents des forces de l'ordre ont, par le passé, infiltré des manifestations et se sont fait passer pour des participants. Le recours à des agents de police en civil n'est toutefois autorisé (et seulement à titre exceptionnel) que si le but de la collecte d'informations lors d'un rassemblement est d'enquêter sur des actes criminels spécifiques. Dans tous les cas, ces pratiques doivent faire l'objet d'une surveillance et d'un contrôle indépendants, continus et stricts. La collecte d'informations sur les participants à un rassemblement en l'absence d'une enquête criminelle concrète, constitue une ingérence dans les droits des participants à la liberté de réunion et à la vie privée. En tant que tel, les circonstances exceptionnelles dans lesquelles des agents de la force publique sous couverture peuvent être déployés (avant, pendant ou après les assemblées) doivent être pleinement et clairement réglementées par la loi, en suivant une politique publiée qui est compatible avec les normes internationales en matière de droits de l'homme. Cette législation et cette politique devraient préciser les méthodes autorisées de collecte d'informations, les fins auxquelles les informations recueillies peuvent être utilisées, les services/personnels répressifs spécifiques qui peuvent y avoir accès, et la durée de conservation des données obtenues.

174. **L'utilisation d'agents provocateurs n'est pas autorisée.** Les policiers en civil ou autres tiers qui infiltrent délibérément une manifestation pour inciter les participants à commettre des actes illégaux ou pour les impliquer dans de tels actes sont appelés *agents provocateurs*. L'utilisation d'*agents provocateurs* par l'État n'est pas autorisée. En outre, les *agents provocateurs* agissant à la demande d'un État ou d'un tiers doivent faire l'objet de poursuites pénales au même titre que toute personne qui perturbe intentionnellement une manifestation pacifique ou qui encourage d'autres personnes à commettre des actes illégaux au cours d'un rassemblement. Lorsque les preuves le permettent, la responsabilité pénale devrait également être engagée contre ceux qui déploient des *agents provocateurs*.

Pologne, Code des infractions, article 52, paragraphe 1 (loi sur les rassemblements, 1990, article 14)

« Quiconque : 1) perturbe ou tente de perturber l'organisation ou le déroulement d'une manifestation qui n'a pas été interdite [...] est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux semaines, d'une limitation de liberté pouvant aller jusqu'à deux mois, ou d'une amende. »

Malte, Ordonnance sur les assemblées publiques, 1937, modifiée en 2007, article 18

« Toute personne qui fait partie d'une manifestation dans l'intention de rompre une réunion légalement convoquée ou de troubler la paix publique lors d'une telle réunion est, sur déclaration de culpabilité, passible d'une peine d'emprisonnement de sept jours à trois mois. »

3. Contrainte, intervention et dispersion

175. **Protection du droit à la vie.** L'État a l'obligation positive de protéger le droit à la vie (article 6 du PIDCP et article 2 de la CEDH) et le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants (article 7 du PIDCP et article 3 de la CEDH). Ces droits consacrent certaines des valeurs les plus fondamentales protégées par le droit international des droits de l'homme, auxquelles aucune dérogation n'est autorisée.³³⁸ Ces droits doivent être protégés

³³⁶ *Ibid*, par. 78.

³³⁷ *Ibid*.

³³⁸ Voir, par exemple, *Giuliani et Gaggio c. Italie*, requête n° 23458/02, 24 mars 2011, par. 174.

dans le cadre de toutes les manifestations, qu'elles relèvent ou non du champ d'application du droit à la liberté de réunion pacifique (voir en particulier « Devoir de protéger d'autres droits, même dans le cadre de rassemblements non pacifiques » et « Utilisation d'armes à feu », paragraphes 183 et suivants).

176. Obligation de faire preuve de retenue et de prendre des mesures pour désamorcer les tensions. Toute action des forces de l'ordre visant à intervenir et à disperser un rassemblement, ou à utiliser la force, doit toujours être appliquée avec retenue. Lorsqu'un rassemblement se produit en violation des lois applicables, mais qu'il est par ailleurs pacifique, la réponse de la police doit être guidée par la non-intervention ou la désescalade des tensions par le dialogue volontaire, la persuasion et la négociation (voir paragraphe 32 ci-dessus).³³⁹ La dispersion d'un événement peut accroître les tensions ou conduire à la violence et donc créer plus de problèmes pour les forces de l'ordre que son hébergement et sa facilitation³⁴⁰ (bien que la police puisse bénéficier d'une marge d'appréciation, la dispersion devrait rester une mesure de dernier recours). En outre, les coûts de la protection de la liberté de réunion et d'autres droits fondamentaux sont susceptibles d'être sensiblement inférieurs aux coûts des troubles de l'ordre public supportés pour la dispersion ou la suppression, même dans le cas de violations mineures de la loi. Les poursuites après coup pour violation de la loi restent toujours une option. (voir paragraphes 221 et suivants)

177. Les participants à un rassemblement ne doivent pas être arrêtés, fouillés ou détenus sur leur itinéraire vers un rassemblement, sauf s'il existe des preuves de violence imminente ou d'autres crimes graves. L'État ne doit pas intervenir pour empêcher des individus de participer à un rassemblement en les détenant à l'avance ou en limitant l'accès au site du rassemblement par des obstacles physiques ou administratifs, simplement en raison de la commission éventuelle d'une infraction. À moins qu'un danger clair et présent de violence imminente ou d'un autre délit puisse raisonnablement être considéré comme existant, les responsables de l'application des lois ne devraient pas intervenir pour arrêter, fouiller et/ou détenir des manifestants sur leur itinéraire vers un rassemblement, s'il n'y a aucune raison de croire que ces participants vont participer à la violence ou au délit³⁴¹. La raison de l'arrestation, de la fouille ou de la détention d'un participant doit être propre à cette personne et non pas simplement fondée sur le fait qu'elle participe à un rassemblement. Exceptionnellement, dans les cas où il existe des preuves de violence probable, y compris des preuves qu'une proportion significative des participants au rassemblement peut être armée, des points de contrôle de police peuvent être mis en place sur le chemin des lieux de rassemblement où les participants peuvent être fouillés pour trouver des armes. Les lois et les procédures opérationnelles pertinentes doivent préciser les critères de fouille dans de telles situations et les conséquences juridiques et pratiques dans les cas où des armes sont trouvées.

178. Pas d'empêchement de la participation au-delà des frontières. Les États ne doivent pas non plus mettre en place de mesures discriminatoires (y compris par l'obligation de visa) pour empêcher la participation à un rassemblement au-delà des frontières, par

³³⁹ OSCE/BIDDH, Manuel des droits de l'homme sur le maintien de l'ordre dans les assemblées, 2016, p. 30.

³⁴⁰ Dans l'affaire *Aldemir c. Turquie* (requêtes no Requêtes n° 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02 et 32138/02, par. 45 et 46), la Cour constate que le caractère violent de la manifestation a été provoqué par une intervention rapide de la police.

³⁴¹ Une violation de l'article 11 de la CEDH a été constatée dans l'affaire *Nisbet Özdemir c. Turquie*, requête n° 23143/04, 19 janvier 2010, où la requérante a été arrêtée alors qu'elle se rendait à une manifestation non autorisée pour protester contre l'intervention possible des forces américaines en Irak. Voir également les faits dans l'affaire *Gasparyan c. Arménie* (n° 2), requête n° 22571/05, 16 juin 2009 ; et la note 263 ci-dessus, qui fait référence à l'affaire *R (sur la requête de Laporte) (FC) c. Chief Constable of Gloucestershire* [2006] HL 55 ; et le rapport de la Représentante spéciale du Secrétaire général des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, *Défenseurs des droits de l'homme : Note du Secrétaire général* U.N. Doc. A/61/312 du Secrétaire général, 5 septembre 2006. Voir également *McCarthy v. Barrett*, 804 F. Supp. 2d 1126, 1135-1138 (W.D. Wash. 2011) (constatant que la mise en œuvre d'une interdiction empêchant les manifestants de pénétrer dans une zone de protestation viole la liberté de parole et d'association).

exemple lorsque les participants potentiels ne sont pas autorisés à entrer sur la base de leur apparence, de leurs opinions ou du fait qu'ils ne sont pas citoyens de l'État où la manifestation doit se tenir.³⁴² La suspension temporaire unilatérale de l'accord de Schengen entre les États membres de l'UE et la réimposition des contrôles aux frontières qui s'ensuit afin d'empêcher les citoyens des États voisins de participer à un rassemblement, peut imposer des restrictions disproportionnées et générales à la liberté de circulation et au droit à la liberté de réunion pacifique de ceux qui voyagent pour participer ou observer un rassemblement.³⁴³

179. La dispersion des manifestations devrait être un dernier recours. La dispersion n'est pas autorisée, sauf en cas de menace imminente de violence³⁴⁴ ou lorsqu'un rassemblement serait autrement illégal parce qu'il viole le droit pénal applicable et constitue une violation grave des droits d'autrui, dans des circonstances où les poursuites des manifestants après le rassemblement ne sont pas une alternative plus sûre et plus pratique. La dispersion peut, à un moment donné, être jugée nécessaire dans l'intérêt de l'ordre public ou de la santé, en fonction de la taille, de l'emplacement et des circonstances d'un rassemblement.³⁴⁵ La dispersion ne doit cependant pas avoir lieu à moins que les forces de l'ordre n'aient préalablement fait des efforts pour résoudre une situation tendue par des mesures raisonnables et moins invasives, et pour faciliter et maintenir la nature pacifique d'un rassemblement.

180. Communication claire de la (possibilité de) dispersion. Si une dispersion est jugée nécessaire, l'organisateur de la manifestation et les participants doivent en être informés de manière claire et audible. Les participants doivent disposer d'un délai raisonnable pour se disperser volontairement et ce n'est que s'ils ne le font pas, que les forces de l'ordre peuvent intervenir davantage. La dispersion doit se faire sans recours à la force, sauf si les circonstances l'exigent. Les tiers (tels que les observateurs, les journalistes et les photographes) peuvent être invités à se disperser lorsqu'ils entravent la capacité de la police à maintenir l'ordre, mais ne doivent pas être empêchés d'observer et d'enregistrer l'opération de police à partir d'un lieu qui leur permet de le faire, sans pour autant entraver ni gêner la dispersion.³⁴⁶

Extrait de la section 107, premier amendement de la loi sur les droits et les normes de la police District of Columbia, États-Unis, (2004) :

« (d) La [police] ne donne pas d'ordre général de dispersion aux participants à une assemblée, sauf dans les cas suivants :

Un nombre ou un pourcentage important des participants à la manifestation ne respectent pas les restrictions imposées en matière de temps, de lieu et de manière, et soit les mesures de conformité énoncées au paragraphe (b) du présent article n'ont pas abouti à une conformité substantielle, soit il n'y a pas de probabilité raisonnable que les mesures énoncées au paragraphe (b) du présent article aboutissent à une conformité substantielle ;

³⁴² voir *Djavit An c. Turquie* (2003), *op. cit.* note 1, par. 5962-.

³⁴³ Voir Lluís Maria de Puig (Rapporteur), « Le contrôle démocratique du secteur de la sécurité dans les États membres », Rapport pour la commission des questions politiques, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2 juin 2005, Doc. 10567), paragraphe. 97 ; et Tony Bunyan, "Protests in the EU : "Troublemakers" and "travelling violent offenders [undefined] to be recorded on database and targeted" (Statewatch : 2010), disponible sur < <http://www.statewatch.org/analyses/no-93-troublemakers-apr-10.pdf>>.

³⁴⁴ Voir *Rai et Evans c. Royaume-Uni*, Requêtes n° 26258/07 et 26255/07, 17 novembre 2009 (recevabilité) ; *Samüt Karabulut c. Turquie*, Requête n° 16999/04, 27 janvier 2009, par. 37-38. Voir également *Kandzhov c. Bulgarie*, Requête n° 68294/01, 6 novembre 2008, par. 73 (constatant une violation de l'article 10 de la CEDH), où la Cour a déclaré que « les actions du requérant le 10 juillet 2000 étaient tout à fait pacifiques, n'entravaient aucun passant et n'étaient guère susceptibles de provoquer d'autres personnes à la violence [...] Toutefois, les autorités de Plevén ont choisi de réagir avec vigueur et sur place afin de réduire le requérant au silence et de protéger le ministre de la Justice de toute expression publique de critique ».

³⁴⁵ Voir également *Nosov et autres c. Russie* (2014), *op. cit.* note 278, paragraphe. 58 : « après un certain laps de temps suffisamment long pour que les participants atteignent leurs objectifs, la dispersion d'un rassemblement illégal peut être considérée comme justifiée dans l'intérêt de l'ordre public et de la protection des droits d'autrui afin, par exemple, de prévenir la détérioration des conditions sanitaires ou de mettre fin à la perturbation de la circulation causée par le rassemblement. »

³⁴⁶ *Pentikäinen c. Finlande*, requête n° 11882/10, 20 octobre 2015, par. 111-114.

Un nombre ou un pourcentage important des participants à la manifestation se livrent ou sont sur le point de se livrer à des troubles ou à des violences illicites à l'encontre de personnes ou de biens ; ou Une urgence de sécurité publique a été déclarée par le maire, qui ne repose pas uniquement sur le fait que l'assemblée du Premier Amendement a lieu, et le chef de la police détermine que les préoccupations de sécurité publique qui ont motivé la déclaration exigent que la manifestation soit dispersée.

(e)(1) Si et quand la [police] détermine qu'un rassemblement, ou une partie de celui-ci, doit être dispersé, la [police] donne au moins un ordre de dispersion clairement audible et compréhensible en utilisant un système ou un dispositif d'amplification, et donne aux participants un délai raisonnable et adéquat pour se disperser et un itinéraire clair et sûr pour la dispersion.

(2) Sauf en cas de danger imminent de blessure corporelle ou de dommages matériels importants, le MPD émet des ordres de dispersion multiples et, le cas échéant, émet les ordres à partir de plusieurs endroits. Les ordres doivent informer les personnes de l'itinéraire ou des itinéraires par lesquels elles peuvent se disperser et doivent indiquer que le refus de se disperser entraînera leur arrestation.

(3) Dans la mesure du possible, le MPD procède à un enregistrement audio ou vidéo des ordres de se disperser. »

4. Le recours à la force

181. **Principes régissant l'usage de la force.** La force ne doit être appliquée que dans la mesure minimale nécessaire, en suivant les principes de retenue, de proportionnalité, de minimisation des dommages et de préservation de la vie. Les documents internationaux donnent des orientations détaillées concernant l'utilisation de la force lors de la dispersion de manifestations illégales non violentes et violentes. 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 ces derniers « 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 ». ³⁴⁷ Les responsables de l'application des lois ne doivent recourir à la force qu'à titre exceptionnel, et seulement après l'avoir annoncé par un avertissement clair et sans ambiguïté, et en donnant aux personnes présentes suffisamment de temps pour se conformer à tout ordre de la police et pour quitter la zone.

182. **Devoir de minimiser les dommages.** Les gouvernements et les services répressifs doivent veiller à ce que les questions éthiques liées à l'utilisation de la force soient constamment examinées. ³⁴⁸ Les États devraient se conformer aux normes internationales concernant l'usage de la force, y compris celles qui réglementent l'utilisation de techniques ou d'outils de gestion de l'assemblage potentiellement dangereux tels que les matraques, les gaz lacrymogènes ou autres agents chimiques, les canons à eau, les projectiles moins létaux (balles en caoutchouc), ainsi que les chevaux et les chiens. Compte tenu des dommages importants que ces techniques peuvent causer, les canons à eau, les agents chimiques ou les projectiles moins létaux ne devraient être utilisés qu'après une décision prise au plus haut niveau de commandement et par des officiers de police ayant reçu une formation préalable approfondie sur leur utilisation correcte dans des circonstances où leurs effets négatifs sur la santé des participants au rassemblement peuvent être réduits au minimum (par exemple, les canons à eau ne devraient jamais être utilisés à des températures inférieures à zéro, les agents chimiques ne devraient pas être libérés dans des espaces confinés). ³⁴⁹

³⁴⁷ *Ibid*, Principe 13. Sur les moyens et mesures visant à mettre pleinement en œuvre les principes fondamentaux des Nations unies, voir également les « L'usage de la force : Lignes directrices pour la mise en œuvre 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 » d'Amnesty International, en particulier le chapitre 7 sur le recours à la force lors de rassemblements publics. *Graham v. Connor*, 490 U.S. 386 (1989) (l'usage objectivement déraisonnable de la force par la police donne lieu à une demande de dommages-intérêts par la victime).

³⁴⁸ 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, *op. cit.* paragraphe 1.

³⁴⁹ Manuel des droits de l'homme de l'OSCE/BIDDH sur les assemblées de police, 2016, p. 77-81.

183. Obligation de protéger d'autres droits, même dans le cadre de rassemblements non pacifiques. Les organisateurs et les participants à une manifestation continuent de jouir des autres droits de l'homme, quelle que soit la nature du rassemblement. Ainsi, les autorités chargées de l'application de la loi ont le devoir de protéger ces autres droits, même si une manifestation tourne à la violence. Cela s'applique même aux organisateurs ou aux participants qui ne sont pas eux-mêmes pacifiques, et qui peuvent donc perdre leur droit de réunion pacifique ;³⁵⁰ ils continuent néanmoins à jouir de tous les autres droits tels que le droit à la vie, le droit de ne pas être soumis à la torture ou à des mauvais traitements, et des droits supplémentaires relatifs au droit à la liberté lors de leur arrestation ou de leur détention.

184. Gamme d'intervention et équipement adéquat. Conformément au principe de proportionnalité, les gouvernements devraient développer une gamme de moyens d'intervention et fournir aux responsables de l'application de la loi différents types d'équipements pour permettre des interventions adaptées à chaque situation. Ces moyens devraient comprendre des armes appropriées pour le contrôle des foules, qui ne sont pas conçues pour être mortelles et qui permettent au personnel de police d'appliquer la force minimale nécessaire pour faciliter le maintien de l'ordre public.³⁵¹ Les agents des forces de l'ordre devraient être dotés d'équipements d'autodéfense tels que des boucliers, des casques, des vêtements ignifuges, des gilets pare-balles et des moyens de transport à l'épreuve des balles afin de réduire la nécessité d'utiliser des armes de tout type.³⁵² Tous les équipements et armes devraient être pleinement fonctionnels et faire l'objet d'essais approfondis avant d'être utilisés dans le cadre de rassemblements ou de manifestations. Les garanties nécessaires devraient être mises en place pour prévenir les risques pour les tiers et les abus dans la pratique.

185. Moyens spécifiques permettant aux fonctionnaires de faire face au désordre lors d'une assemblée. Le guide de bonnes pratiques suivant, relatif aux moyens spécifiques par lesquels les responsables de l'application des lois peuvent exercer, ou chercher à reprendre le contrôle lorsqu'une manifestation devient désordonnée, s'inspire des pratiques en cours de développement des institutions nationales de police :

- Le spray au poivre ou d'autres produits chimiques irritants tenus à la main ne doivent être utilisés que lorsque le comportement des sujets représente un risque sérieux pour l'ordre public ou l'intégrité physique des policiers.³⁵³ En cas d'utilisation, les procédures de décontamination doivent être suivies immédiatement ;
- L'utilisation de balles en plastique/caoutchouc, de matraques, de projectiles à énergie atténuée (AEP), ou de canons à eau et d'autres méthodes de contrôle des foules par la force doit être strictement réglementée et enregistrée (combien de balles en caoutchouc/boîtes de gaz lacrymogènes/etc. ont été tirées) ;³⁵⁴

³⁵⁰ Rapport conjoint des Rapporteurs spéciaux des Nations unies (2016), A/HRC/31/66, *op. cit.* note 52, par. 9.

³⁵¹ Voir par exemple, *Simsek et autres c. Turquie*, Requêtes n° 35072/97 et 37194/97, 26 juillet 2005), par. 111.

³⁵² *Ibid*, par. 91. Dans l'affaire *Güleç c. Turquie* (1998), *op. cit.* 71, note 131, la Cour a reconnu que la manifestation n'était pas pacifique (comme en témoignent les dommages matériels et les blessures subies par les gendarmes). Cependant, la Cour a déclaré que "[l]es gendarmes ont utilisé une arme très puissante parce qu'ils ne disposaient pas de matraques, de boucliers anti-émeutes, de canons à eau, de balles en caoutchouc ou de gaz lacrymogènes. L'absence d'un tel équipement est d'autant plus incompréhensible et inacceptable que la province ... se trouve dans une région où l'état d'urgence a été déclaré" [soulignement ajouté]. Voir également 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, *op. cit.* note 347, principe 2.

³⁵³ Voir *Grămadă c. Roumanie*, Requête n° 14974/09, 11 février 2014, par. 70. Voir *Ali Güneş c. Turquie*, Requête n° 9829/07, 10 avril 2012, sur l'utilisation de gaz poivré sur une personne attachée en violation de l'article 3 de la CEDH ; *İzci c. Turquie*, Requête n° 42606/05, 23 juillet 2013, sur l'utilisation de gaz lacrymogène sur des manifestants pacifiques ; et *Ataykaya c. Turquie*, Requête n° 50275/08, 22 juillet 2014, sur l'utilisation de gaz lacrymogène comme arme.

³⁵⁴ Voir les orientations pertinentes publiées par le service de police d'Irlande du Nord, *Service Guidance in relation to the Issue, Deployment and Use of Attenuating Energy Projectiles (Impact Rounds) in Situations of Serious Public Disorder*, disponible sur <https://www.psn.police.uk/globalassets/advice--information/our-publications/conflict-management-manual/chapter_14_-_aep_public_disorder_.pdf>. Ce document indique que "le PEA n'a pas été conçu pour être utilisé comme une technologie de contrôle des foules mais comme une option moins mortelle dans

- Les bombes lacrymogènes ne doivent jamais être tirées directement sur ou contre une personne ;³⁵⁵
- Les armes à décharge électrique ne peuvent être utilisées que dans des situations où il existe une menace réelle et immédiate pour la vie ou un risque de blessure grave et où d'autres méthodes moins coercitives ont échoué ou sont impraticables ; ces armes ne doivent jamais être utilisées dans le seul but d'assurer l'exécution d'un ordre ;³⁵⁶
- Les dispositifs aux effets indiscriminés tels que les gaz lacrymogènes ou les canons à eau doivent être utilisés uniquement à des fins de dispersion et ne doivent pas être utilisés lorsque les personnes (participants / spectateurs ; personnes violentes / pacifiques) ne peuvent pas quitter les lieux. Ils ne doivent être utilisés que si la violence a atteint un niveau tel que le fait de cibler des individus engagés dans la violence n'est pas une réponse possible ou suffisante.³⁵⁷
- Tout usage de la force (y compris avec des matraques, des balles en caoutchouc, etc.) ne doit pas être dirigé contre des manifestants ou des passants pacifiques, mais uniquement contre des personnes engagées dans la violence.
- Les règlements de police devraient clairement exclure les équipements ou les armes qui sont si imprécis qu'ils causent des blessures importantes et sans discrimination ou qui peuvent causer des niveaux disproportionnés de dommages.

Section 15(2), loi XXXIV sur la police, Hongrie (1994) :

« Parmi plusieurs options possibles et appropriées pour les mesures de police ou les moyens de contrainte, on choisira celle qui est efficace et qui cause le moins de restrictions, de blessures ou de dommages à la personne concernée. »

Extrait de : Principes pour la promotion de l'intégrité de la police (Département de la justice des États-Unis)³⁵⁸

« Le maintien de l'ordre exige qu'un officier exerce parfois un contrôle sur un individu violent, agressif ou résistant pour procéder à une arrestation ou pour protéger l'officier, d'autres officiers ou des membres du public d'un risque de dommage imminent. Les agents de police ne doivent utiliser que la force raisonnablement nécessaire pour maîtriser efficacement un incident, tout en protégeant la vie des agents et des autres personnes... Lorsque le recours à la force est raisonnable et nécessaire, les agents doivent, dans la mesure du possible, utiliser une échelle d'options croissante et ne pas employer de moyens plus énergiques, sauf s'il est déterminé qu'un niveau de force inférieur ne serait pas, ou n'a pas été, adéquat. Les niveaux de force qui devraient généralement être inclus dans le continuum de force de l'agence comprennent : les ordres verbaux, l'utilisation des mains, les agents chimiques, le bâton ou autre arme d'impact, les canines, les projectiles moins que mortels et la force mortelle. »

186. Utilisation des armes à feu. Toute utilisation d'armes à feu doit être considérée comme potentiellement mortelle ; les armes à feu ne sont donc pas un outil tactique approprié pour le maintien de l'ordre ou la dispersion de rassemblements et doivent être évitées. En particulier, il est toujours illégal de tirer sans discernement sur une foule et une force minimale doit toujours être utilisée, même dans le contexte de manifestations violentes (celles qui ne

les situations où les agents sont confrontés à des agresseurs individuels, que ces agresseurs agissent seuls ou en groupe" (paragraphe 2(4)(a)). Voir également, Association of Chief Police Officers (ACPO) Attenuating Energy Projectile (AEP) Guidance (Modifié le 16 mai 2005), disponible sur : < <http://www.serve.com/pfc/policing/plastic/aep.pdf>>.

³⁵⁵ *Abdullah Yaşa et autres c. Turquie*, requête n° 44827/08, 16 juillet 2013, par. 42 : "La présente affaire concernait non seulement l'utilisation de "gaz lacrymogènes" mais aussi le lancement d'une grenade lacrymogène sur les manifestants. En effet, le fait de tirer une grenade au moyen d'un lanceur génère le risque de causer des blessures graves, comme dans le cas d'espèce, voire de tuer quelqu'un, si le lanceur est utilisé de manière inappropriée".

³⁵⁶ Normes du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), [CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2015], p. 109 et 112.

³⁵⁷ Cf. les lignes directrices d'Amnesty International pour les Pays-Bas, ligne directrice n°. 7h) et section 7.4.2, p. 157-8.

³⁵⁸ Département de la justice des États-Unis, *Principles for Promoting Police Integrity*, paragraphes 1 et 4.

sont ni légales ni pacifiques).³⁵⁹ L'usage intentionnel de la force meurtrière n'est légal que lorsqu'il est strictement inévitable pour protéger une autre vie d'une menace imminente.³⁶⁰

187. **Dispositions légales sur l'usage de la force.** L'usage inapproprié, excessif ou illégal de la force par les responsables de l'application des lois avant, pendant ou après des rassemblements viole les droits de l'homme et les libertés fondamentales, sape les relations entre la police et la communauté et peut provoquer des tensions et des troubles généralisés. L'usage de la force devrait donc être réglementé par le droit national, qui devrait à son tour se conformer au droit international des droits de l'homme.³⁶¹ Le droit national devrait définir les circonstances qui justifient le recours à la force (y compris la nécessité de fournir des avertissements préalables adéquats,³⁶² les structures de commandement des forces de l'ordre et les procédures d'autorisation), ainsi que le niveau de force acceptable pour faire face aux diverses menaces. Des garanties adéquates doivent être mises en place au niveau de l'État pour s'assurer que l'usage de la force lors de rassemblements publics reste limité à des cas exceptionnels. Ces garanties devraient comprendre la mise en place « a) de mécanismes visant à interdire, de manière efficace, le recours à la force meurtrière lors des manifestations publiques ; b) d'un système d'enregistrement et de contrôle des munitions ; c) d'un système d'enregistrement des communications pour contrôler les ordres relatifs aux opérations, les responsables de ces ordres et ceux qui les exécutent ».³⁶³

Grèce, Code d'éthique de la police (décret présidentiel 254/2004)

« Art. 2, point e). [Personnel de police] : Doit utiliser des moyens non violents tout en maintenant et en appliquant la loi. Le recours à la force n'est autorisé qu'en cas d'absolue nécessité et dans la mesure envisagée et requise pour l'application de la loi. L'usage de la force doit toujours respecter les principes de nécessité, d'adéquation et de proportionnalité. La police doit utiliser les moyens les plus modérés

³⁵⁹ Le principe 9 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, *op. cit.* note 347, dispose que « Les responsables de l'application des lois ne doivent pas faire usage d'armes à feu contre des personnes, sauf en cas de légitime défense ou pour défendre des tiers contre une menace imminente de mort ou de blessure grave, ou pour prévenir une infraction particulièrement grave mettant sérieusement en danger des vies humaines, ou pour procéder à l'arrestation d'une personne présentant un tel risque et résistant à leur autorité, ou l'empêcher de s'échapper, et seulement lorsque des mesures moins extrêmes sont insuffisantes pour atteindre ces objectifs. Quoi qu'il en soit, ils ne recourront intentionnellement à l'usage meurtrier d'armes à feu que si cela est absolument inévitable pour protéger des vies humaines ».

³⁶⁰ Voir le Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, Christof Heyns, au Conseil des droits de l'homme, Doc. A/HRC/26/36, 1er avril 2014, au paragraphe 75. Voir en outre le principe 14 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, *op. cit.* note 347 : « Les 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. Les responsables de l'application des lois ne doivent pas utiliser d'armes à feu en pareils cas, sauf dans les conditions stipulées dans le principe 9 ». Voir également le Manuel des droits de l'homme de l'OSCE/BIDDH sur le maintien de l'ordre dans les rassemblements, p. 82

³⁶¹ Le paragraphe 13 de la résolution 690 sur la *Déclaration sur la police* adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en 1979 stipule que « il faut donner aux fonctionnaires de police des instructions claires et précises sur la manière et les circonstances dans lesquelles ils peuvent faire usage de leurs armes ». De même, le 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, *op. cit.* note 347, prévoit que les gouvernements et les organes chargés de l'application des lois doivent adopter et appliquer des règles et règlements sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu contre des personnes par les responsables de l'application des lois. La Cour européenne des droits de l'homme a noté que « [l]e 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'Etat sont incompatibles avec un respect effectif des droits de l'homme. Cela signifie que les opérations de police doivent être suffisamment encadrées par le droit national, à travers un système de garanties adéquates et effectives contre l'arbitraire et l'abus de la force. ». Voir *Giuliani et Gaggio c. Italie*, Requête n° 23458/02, 25 août 2009 (renvoyée devant la Grande Chambre le 1er mars 2010), par. 249.

³⁶² La loi danoise *sur le fonctionnement de la police* (loi n° 956 du 20 août 2015, article 9, paragraphe 5), par exemple, exige que trois avertissements soient donnés avant la dispersion d'une assemblée, tout comme l'article 12 (2) de la *loi polonaise sur les assemblées de 1990*.

³⁶³ Voir le Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies (2012), A/HRC/20/27, *op. cit.* note 56, paragraphe. 36, se référant à la liste des contrôles administratifs de la Commission interaméricaine des droits de l'homme (Rapport sur la situation des défenseurs des droits de l'homme dans les Amériques, paragraphe 68).

possibles en évitant toute perturbation inutile, toute cruauté ou tout dommage injustifiable aux biens. La police ne procède pas à l'utilisation abusive de produits chimiques et d'autres moyens disponibles, en particulier ceux qui sont susceptibles de nuire à la santé publique. »

188. **Responsabilité en matière de recours à la force.** Dans le cas où la force est utilisée lors d'une manifestation, il est de bonne pratique que les responsables de l'application de la loi tiennent un registre écrit et détaillé des armes déployées et de la force utilisée.³⁶⁴ Le recours à la force doit ensuite déclencher un processus d'examen automatique et rapide après coup. Lorsque des blessures ou des décès résultent de l'usage de la force par les forces de l'ordre, une enquête indépendante, ouverte, rapide et efficace doit être entreprise (voir paragraphe 235 ci-dessous).

B. Rôles et droits des tiers lors des assemblées

189. **Acteurs tiers.** En plus des participants et du personnel chargé de l'application de la loi, une série d'acteurs tiers ont le droit d'être présents à une manifestation pour observer ou surveiller les procédures, pour protéger les droits de l'homme, pour rendre compte de ce qui se passe et éventuellement pour fournir une assistance aux autres participants et acteurs en cas de blessure ou de violence. Les autorités de l'État et le personnel chargé de l'application des lois doivent être conscients du travail de ces différents acteurs et de la nécessité de faciliter ce travail dans le cadre du processus plus large de protection du droit de réunion pacifique.

190. **Visibilité des acteurs tiers.** Il n'y a pas d'exigence formelle pour que les acteurs tiers soient facilement identifiables ou se fassent connaître des autorités compétentes lors d'un rassemblement, mais être distinctement visible ou disposer d'un moyen d'identification peut être utile si les acteurs tiers souhaitent se distinguer du corps général des participants ou demandent un traitement spécial, comme l'accès à des zones spécifiques ou le franchissement de lignes de police.

1. Obligation de protéger et de faciliter le travail des journalistes et du personnel des médias

191. **Rôle des médias.** Les médias ont un rôle prépondérant et remplissent des fonctions essentielles dans tout État de droit.³⁶⁵ Le rôle des médias, en tant que défenseurs des intérêts du public, est de rassembler et de transmettre des informations et des idées sur des questions d'intérêt public - informations que le public a le droit de recevoir.³⁶⁶ Les professionnels des médias ont donc un rôle important à jouer en assurant une couverture indépendante des assemblées publiques, car les assemblées sont souvent « le seul moyen pour ceux qui n'ont pas accès aux médias de porter leurs griefs à l'attention du public ».³⁶⁷

192. **Importance de l'indépendance des rapports des rassemblements.** Le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a noté que « la couverture sans entrave

³⁶⁴ Afin de garantir une notification complète des utilisations de la force non mortelle, les agences devraient définir le terme "force" de manière large. Voir plus loin, par exemple, "Principles for Promoting Police Integrity", Département de la justice des États-Unis (2001). Disponible sur < <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojp/186189.pdf>>, pp.5-6, paragraphe 7, "Use of Force Reporting".

³⁶⁵ Comme l'indiquent également les lignes directrices de l'UE sur la liberté d'expression en ligne et hors ligne (adoptées par le Conseil de l'Union européenne le 12 mai 2014), par. 4 : " En facilitant la libre circulation des informations et des idées sur des questions d'intérêt général, et en garantissant la transparence et la responsabilité, des médias indépendants constituent l'une des pierres angulaires d'une société démocratique ".

³⁶⁶ Voir, entre autres, *Castells c. Espagne*, requête n° 11798/85, 23 avril 1992, par. 43 ; *Thorgeir Thorgeirson c. Islande*, requête n° 13778/88, 25 juin 1992, par. 63. Voir en général Potter Stewart, "Or of the Press", *Hastings Law Journal*, vol. 26, 1975, p. 631.

³⁶⁷ Thomas Berger, juge de la Cour suprême de la Colombie-Britannique (1980).

des manifestations fait tout autant partie du droit à la liberté de réunion que les manifestations elles-mêmes sont l'exercice du droit à la liberté d'expression. »³⁶⁸ La Cour européenne des droits de l'homme a également déclaré qu'« il incombe à la presse de communiquer des informations et des idées sur des questions d'intérêt public [...] (et) le public a le droit de les recevoir. Cela inclut sans aucun doute les reportages sur les rassemblements et les manifestations ». ³⁶⁹ Dans un autre arrêt, la Cour a souligné « le rôle crucial des médias dans la fourniture d'informations sur la manière dont les autorités traitent les manifestations publiques et la maîtrise des troubles », notamment en tant que garantie de la responsabilité des autorités vis-à-vis des participants aux rassemblements et du grand public lors de grands rassemblements, et des méthodes utilisées pour contrôler ou disperser les manifestants ou pour préserver l'ordre public.³⁷⁰

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)

« Convaincu non seulement que les médias peuvent jouer un rôle déterminant 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 crises par l'adhésion aux normes professionnelles les plus élevées et la promotion d'une culture de tolérance et de compréhension entre les divers groupes de la société. »³⁷¹

193. Les médias ont le droit d'enregistrer les activités de la police lors de rassemblements, sous réserve uniquement de restrictions raisonnables en termes de temps, de lieu et de manière³⁷². Cela favorise la discussion critique des affaires publiques et « aide à découvrir les abus » du pouvoir gouvernemental.³⁷³ Il est important de noter que la police « est censée supporter des charges importantes dues à l'exercice par les citoyens » de leurs droits d'expression.³⁷⁴

194. Importance de l'accès aux médias. Les reportages des médias, y compris les enregistrements audio et vidéo, constituent un élément important du partage de l'information publique. C'est pourquoi les autorités doivent donner aux médias un accès complet à toutes les formes de rassemblement public et aux opérations de police mises en place pour les faciliter. Les professionnels des médias peuvent faciliter la tâche de la police en s'identifiant clairement comme membres de la presse. Les responsables de l'application des lois doivent recevoir une formation appropriée sur la façon de collaborer avec les professionnels des médias qui souhaitent rendre compte d'un rassemblement et sur la manière de les traiter ; le rôle, la fonction, les responsabilités et les droits des médias doivent faire partie intégrante du programme de formation des responsables de l'application des lois dont les fonctions comprennent la gestion des foules.³⁷⁵ La Cour européenne des droits de l'homme a noté que toute tentative d'éloigner les journalistes des lieux de manifestations doit être soumise à un examen rigoureux.³⁷⁶

Article 17, loi sur les assemblées publiques de la République de Moldova (2008) :

« Observance des Assemblées

³⁶⁸ Voir le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, *Special Report (2007): Handling of the media during political demonstrations, Observations and Recommendations*, p. 1.

³⁶⁹ Voir *Najafli c. Azerbaïdjan*, Requête n° 2594/07, 2 octobre 2012), par. 66.

³⁷⁰ Voir *Pentikäinen c. Finlande* (2015), *op. cit.* note 346, par. 89.

³⁷¹ « 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 1005ème réunion des Délégués des Ministres.

³⁷² *Turner c. Lieutenant Driver*, 848 F.3d 678, 688 (5th Cir. 2017) ; *Am. Civil Liberties Union of Illinois v. Alvarez*, 679 F.3d 583, 608 (7th Cir. 2012) ; *Gilk v. Cunniff*, 655 F.3d 78, 82 (1st Cir. 2011) ; *Fordyce v. City of Seattle*, 55 F.3d 436, 439 (9th Cir. 1995) ; *Smith v. City of Cumming*, 212 F.3d 1332, 1333 (11th Cir. 2000).

³⁷³ *Gilk c. Cunniff*, 655 F.3d 78, 82 (1ère Cir. 2011).

³⁷⁴ *Ibid.*

³⁷⁵ Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, "Special Report: Handling of the media during political demonstrations, Observations and Recommendations", Résumé des recommandations par. 4.

³⁷⁶ Voir *Pentikäinen c. Finlande* (2015), *op. cit.* note 346, par. 89.

Toute personne peut faire un enregistrement vidéo ou audio de l'assemblée.
L'accès de la presse est assuré par les organisateurs de l'assemblée et par les autorités publiques.
La saisie des équipements techniques, ainsi que des enregistrements vidéo et audio des assemblées, n'est possible que conformément à la loi. »

195. **Types de représentants des médias.** Aujourd'hui, la production et la distribution d'informations sont largement dispersées, car la technologie a permis à diverses personnes et organisations de réaliser des actes et des rôles journalistiques.³⁷⁷ Le respect et la protection des journalistes ne doivent donc pas se limiter à ceux qui sont officiellement reconnus comme journalistes, mais doivent couvrir « les travailleurs des médias communautaires, les journalistes citoyens et les autres personnes qui peuvent utiliser les nouveaux médias comme moyen d'atteindre leur public ». ³⁷⁸ En outre, « l'ouverture d'espaces de débat public fait partie du rôle de la presse [...] [c]ependant, l'exercice de cette mission n'est pas limitée aux médias ou aux journalistes professionnels ». ³⁷⁹

196. **Accréditation des médias.** Aucune accréditation des médias ne devrait être exigée pour accéder à une manifestation ou la couvrir, sauf lorsque l'espace est limité, auquel cas les critères d'accréditation doivent être suffisamment larges pour tenir compte du nombre croissant d'acteurs des médias. Les critères ne doivent pas être élaborés ou appliqués par une entité étatique ; ils doivent plutôt être appliqués par un organisme indépendant du gouvernement et des autres organismes publics. Cette approche permet d'éviter une situation où l'État délivrerait des accréditations de manière arbitraire ou sur la base de préférences liées au contenu.

197. **La nécessité de respecter et de protéger les droits des journalistes et des autres représentants des médias.** Lors des rassemblements, les représentants des forces de l'ordre et autres représentants de l'État doivent assurer au maximum la sécurité des professionnels des médias, qu'ils représentent des médias nationaux ou étrangers.³⁸⁰ C'est une condition préalable pour assurer la liberté d'expression de ces personnes.³⁸¹ Les forces de l'ordre doivent protéger les professionnels des médias contre la violence ou les préjudices émanant de tiers, mais sont également tenues de faire preuve de retenue et de s'abstenir d'interférer avec le travail des journalistes et autres représentants des médias. La nécessité d'assurer la sécurité ne doit pas servir de prétexte aux États pour limiter inutilement les droits des professionnels des médias, notamment les droits à la liberté de circulation et à l'accès à l'information.³⁸²

198. **Droit de se présenter à toutes les formes de rassemblement.** Le fait qu'une manifestation n'ait pas respecté les exigences de notification existantes, ou les contraintes ou conditions imposées par l'État, ne limite pas le droit des médias d'y accéder ou de la couvrir.³⁸³ Le simple fait qu'une manifestation ait eu lieu, qu'elle soit conforme ou non à la législation nationale, peut faire l'objet d'un reportage. « Les médias sont impartiaux par rapport aux circonstances dans lesquelles un événement se déroule », et il est donc de leur devoir de fournir une couverture précise de toutes les manifestations.³⁸⁴ À cette fin, la police doit faciliter l'exercice des droits de la presse à toutes les assemblées de manière égale.

³⁷⁷ Déclaration du Comité des Ministres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, adoptée par le Comité des Ministres le 30 avril 2014 lors de la 1198e réunion des Délégués des Ministres.

³⁷⁸ "UN Plan of Action on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity" (UNESCO et HCDH, Genève, juin 2017), disponible à l'adresse suivante : <
<https://www.ohchr.org/EN/Issues/SafetyOfJournalists/Pages/SafetyOfJournalists.aspx>>

³⁷⁹ *Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie*, requête n° 37374/05, 14 avril 2009, par. 27.

³⁸⁰ Lignes directrices du Comité des Ministres, *op. cit.* note 371, paragraphe 2.

³⁸¹ Déclaration du Comité des Ministres, *op. cit.* note 378. .

³⁸² Lignes directrices du Comité des Ministres, *op. cit.* note 371, paragraphe 2.

³⁸³ *Ibid*, pp. 3-4.

³⁸⁴ *Ibid*, p. 4.

199. **Communication entre la police et les médias.** La police doit maintenir des lignes de communication ouvertes avec les médias afin de réduire le risque de conflit.³⁸⁵ En outre, le débriefing de la police après l'événement devrait être une pratique courante et devrait également porter sur la sécurité des médias.³⁸⁶ Les médias doivent être libres de « mener leur travail de manière indépendante, sans ingérence indue et sans crainte de violence ou de persécution ».³⁸⁷

200. **L'absence d'arrestation ou de détention arbitraire.** La police ne doit pas soumettre les acteurs des médias à des arrestations arbitraires ou à des détentions illégales en rapport avec leur couverture d'un rassemblement.³⁸⁸ En outre, les forces de l'ordre doivent respecter non seulement l'intégrité physique d'un acteur des médias, mais aussi celle de son équipement et de son matériel. Comme l'a déclaré le représentant spécial de l'OSCE pour la liberté des médias : « Les tentatives délibérées de confisquer, d'endommager ou de briser le matériel des journalistes dans le but de réduire au silence les reportages constituent une infraction pénale, [...] et la confiscation par les autorités de documents imprimés, d'images, d'extraits sonores ou d'autres reportages est un acte de censure directe ».³⁸⁹

201. **Proportionnalité des restrictions d'accès aux médias.** La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré qu'il doit toujours y avoir une base juridique claire pour restreindre l'accès d'un journaliste à un lieu où se déroulent des rassemblements éventuellement non autorisés, plutôt que de se contenter de recourir à des affirmations de sécurité non étayées pour limiter l'accès.³⁹⁰ En outre, si un représentant des médias ne porte pas de vêtements spéciaux ou de badges l'identifiant en tant que journaliste, il devrait toujours être autorisé à mener son travail journalistique sans ingérence une fois que son identité et sa profession sont connues de la police.³⁹¹ Dans ce cas, le journaliste concerné devrait également bénéficier de la protection habituellement accordée à tous les autres membres des médias.³⁹²

202. **Ordres de dispersion.** Les journalistes ne sont pas des participants mais des observateurs d'une manifestation. En principe, les ordres de dispersion visant les participants à un rassemblement ne devraient donc pas obliger les journalistes à quitter la zone (sauf si leur sécurité individuelle est menacée).³⁹³ Les représentants des médias ne devraient pas être empêchés d'observer et d'enregistrer l'opération de police, à moins que (exceptionnellement) leur présence physique continue n'entrave ou n'empêche de manière significative le travail des forces de l'ordre. Dans de tels cas, les représentants des médias doivent recevoir des instructions claires et disposer de suffisamment de temps pour se disperser. D'autres possibilités devraient alors leur être offertes pour leur permettre de continuer à couvrir adéquatement le rassemblement. Si les représentants des médias refusent de se conformer à un ordre de dispersion légal, la police peut réagir de manière proportionnée.³⁹⁴

203. **Responsabilité des organes de l'État.** La conduite de la police doit être soumise à un contrôle judiciaire, et les agents doivent être tenus responsables de toute violation des normes régissant l'usage de la force et la conduite de la police.³⁹⁵ Dans le cas de violences

³⁸⁵ Voir Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, *Safety of Journalists Guidebook* (2^e édition), p. 68-69.

³⁸⁶ Voir le chapitre 6, "La police des assemblées publiques", aux paragraphes. 31-33.

³⁸⁷ Lignes directrices de l'UE en matière de droits de l'homme sur la liberté d'expression en ligne et hors ligne, *op. cit.* note 365, paragraphe 28. Voir également la résolution des Nations unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité (A/RES/68/163), adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies lors de sa soixante-huitième session le 18 décembre 2013.

³⁸⁸ Voir Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, *Safety of Journalists Guidebook* (2^e édition), p. 68-69

³⁸⁹ Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, *op. cit.* Résumé des recommandations, par. 4.

³⁹⁰ Voir *Gsell c. Suisse*, requête n° 12675/05, 8 octobre 2009, par. 54-60.

³⁹¹ Voir *Najafli c. Azerbaïdjan* (2012), *op. cit.* note 369, par. 67-69.

³⁹² *Ibid.*

³⁹³ Voir *Pentikäinen c. Finlande* (2015), *op. cit.*, note 346, par. 95-115.

³⁹⁴ Voir dans ce contexte *Pentikäinen c. Finlande* (2015), *op. cit.* note 346, paragraphe. 91, soulignant que les journalistes ne peuvent pas prétendre à l'immunité de responsabilité pénale au seul motif que la commission d'une infraction a été commise dans l'exercice de leurs fonctions journalistiques.

³⁹⁵ Voir *Najafli c. Azerbaïdjan* (2012), *op. cit.* note 369, paragraphe. 39.

contre des représentants des médias, comme dans tous les autres cas d'éventuels recours illégaux à la force, une enquête approfondie et indépendante doit être menée et, si cela se justifie, des poursuites pénales doivent être engagées - afin de « prendre toutes les mesures nécessaires pour traduire en justice les auteurs de crimes contre les journalistes et les autres acteurs des médias ». ³⁹⁶ En outre, les Etats devraient établir, s'ils ne l'ont pas déjà fait, des sanctions professionnelles pour les policiers qui commettent des actes violents contre les acteurs des médias.

2. Faciliter le contrôle indépendant des assemblées

204. **Le droit de contrôler les rassemblements.** Le droit d'être physiquement présent afin d'observer une manifestation publique fait partie des droits de l'homme de recevoir et de communiquer des informations (un corollaire du droit à la liberté d'expression). ³⁹⁷ En outre, les médias et autres rapports sur une manifestation peuvent être un élément important pour les organisateurs et les participants au rassemblement, afin de faire passer leur message ; par conséquent, la possibilité de surveiller les rassemblements et d'en rendre compte, constitue une partie essentielle du droit à la liberté de réunion pacifique. Aux fins des présentes Lignes directrices, les observateurs sont définis comme des personnes ou des groupes tiers ne participant pas à un rassemblement, et dont le but premier est d'observer et d'enregistrer les actions et les activités se déroulant lors de manifestations publiques. La surveillance des rassemblements publics constitue une source essentielle d'informations indépendantes sur les activités des participants et des responsables de l'application des lois lors de ces événements et contribue à garantir la responsabilité de ces derniers. Outre l'observation des rassemblements pour des violations plus générales des droits de l'homme, les observateurs devraient idéalement aussi prêter attention aux éventuels comportements discriminatoires de la part des forces de l'ordre et voir si une protection spéciale a été accordée aux groupes et aux individus considérés comme particulièrement exposés.

205. **Questions éthiques.** L'objectif du contrôle des rassemblements devrait être de s'assurer que le droit à la liberté de réunion pacifique est garanti dans la pratique, et d'améliorer la protection et le respect des droits de l'homme en général. Dans ce contexte, les observateurs doivent respecter les droits de l'homme de toutes les parties et s'efforcer de « ne pas nuire ». Les observateurs doivent faire preuve de respect pour la loi à tout moment et doivent chercher à maintenir leur indépendance et leur objectivité tout au long de leurs activités. L'OSCE/BIDDH a élaboré un manuel et un programme de formation pour le contrôle de la liberté de réunion, qui peuvent fournir des exemples de bonnes pratiques et des conseils utiles aux observateurs potentiels dans ce contexte. ³⁹⁸ Ce manuel contient également un Code de conduite pour les observateurs de la liberté de réunion, qui met en évidence et cherche à clarifier certaines questions éthiques clés pour les observateurs. Il s'agit notamment du principe de non-ingérence dans le processus de rassemblement, de la nécessité de fonder les conclusions sur des observations de première main ou des faits ou preuves clairs ou convaincants, de la communication limitée avec les médias, du maintien de la sécurité personnelle, de l'identification claire en tant que surveillant à tout moment, et du maintien de niveaux élevés de discrétion personnelle et de comportement professionnel. Bien qu'il ne soit

³⁹⁶ Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, adoptée par le Comité des Ministres le 13 avril 2016 lors de la 1253e réunion des Délégués des Ministres.

³⁹⁷ Voir, *entre autres*, *Castells c. Espagne* (1992), *op. cit.* note 366, paragraphe 43 ; *Pentikäinen c. Finlande* (2015), *op. cit.* note 346, paragraphe 107 ; voir également *Glik c. Cunniffe*, 655 F.3d 78 (1st Cir. 2011) (notant que l'enregistrement vidéo du comportement de la police par une personne privée fait partie du droit à la liberté d'expression et de la presse). Voir également *Fordyce v. City of Seattle*, 55 F.3d 436, 439 (9th Cir. 1995) et *Martin v. City of Struthers*, 319 U.S. 141, 146-147 (1943) (où le tribunal a noté que la « liberté de distribuer l'information à chaque citoyen, où qu'il désire la recevoir, est si clairement vitale pour la préservation d'une société libre que, abstraction faite des réglementations policières et sanitaires raisonnables en matière de temps et de mode de distribution, elle doit être pleinement préservée »). Voir également le Rapport conjoint des Rapporteurs spéciaux (2016), A/HRC/31/66, *op. cit.* note 52, paragraphe 68.

³⁹⁸ Voir plus loin, *Manuel de l'OSCE-BIDDH sur le suivi de la liberté de réunion pacifique* (BIDDH, Varsovie, 2011).

pas contraignant, le présent Code de conduite a pour but d'aider les organismes de surveillance à s'assurer que la validité et l'efficacité de leurs rapports et déclarations finaux ne sont en aucune façon compromises.

206. Identification des contrôleurs. Les contrôleurs doivent disposer de moyens d'identification permettant de les distinguer des participants à un rassemblement. Cela peut prendre une forme très visible en portant un certain type de vêtement identifiable, ou peut impliquer que les contrôleurs portent une carte d'identification qui peut être produite sur demande, ou les deux.

207. Obligation de protéger et de faciliter le contrôle indépendant des rassemblements. Les individus et les groupes doivent être autorisés à agir librement dans le cadre du contrôle des rassemblements et de l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique. Les autorités de l'État ne doivent pas empêcher les activités de contrôle, qu'une manifestation ait respecté les exigences de notification requises ou non, et qu'elle soit pacifique ou non.³⁹⁹

208. Ordres de dispersion. Les contrôleurs sont des observateurs plutôt que des participants à une assemblée. En principe, les ordres de dispersion destinés aux participants à un rassemblement ne devraient donc pas obliger les observateurs à quitter la zone (sauf si leur sécurité individuelle est menacée).⁴⁰⁰ Les contrôleurs ne devraient pas être empêchés d'observer et d'enregistrer une opération de police, à moins que (exceptionnellement) leur présence physique continue n'entrave ou n'empêche de manière significative le travail des forces de l'ordre. Dans de tels cas, les contrôleurs doivent recevoir des instructions claires et disposer de suffisamment de temps pour se disperser, et doivent être dirigés vers un lieu sûr d'où ils peuvent continuer à observer l'événement. Si les contrôleurs refusent de se conformer à un ordre de dispersion légal, la police peut réagir de manière proportionnée.⁴⁰¹

209. Catégories de contrôleurs. La liberté de surveiller les rassemblements publics doit être garantie aux acteurs de la société civile qui peuvent jouer le rôle de « chiens de garde » en raison de leur contribution à un débat public informé.⁴⁰² Le contrôle indépendant peut être effectué par des particuliers, des ONG locales, des défenseurs des droits de l'homme,⁴⁰³ des

³⁹⁹ Voir également le Rapport conjoint des Rapporteurs spéciaux (2016), Doc. N.U. A/HRC/31/66, *op. cit.* note 52, par. 70.

⁴⁰⁰ Voir *Pentikäinen c. Finlande* (2015), *op. cit.* note 346, par. 95-115

⁴⁰¹ *Op. cit.*

⁴⁰² La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu à plusieurs reprises l'importante contribution de la société civile au débat sur les affaires publiques. Voir, par exemple, *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, requête n° 68416/01, 15 février 2005, paragraphe 89 : « ...dans une société démocratique, même des petits groupes militants non officiels, ..., 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 *Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie* (2009), *op. cit.* note 380, paragraphe. 36, dans laquelle l'Union hongroise des libertés civiles était considérée comme jouant le rôle d'un « chien de garde social ». Cf. également le BIDDH, *Lignes directrices relatives à la protection des défenseurs des droits de l'homme*, (BIDDH : Varsovie, 2014), para. 62 : « Les défenseurs des droits de l'homme et leurs organisations jouent un rôle crucial de « chiens de garde » au sein des démocraties et doivent, de ce fait, être autorisés à observer librement les réunions publiques » ; *Glik c. Cunniffe*, 655 F.3d 78 (1st Cir. 2011) (stipulant que l'enregistrement vidéo du comportement de la police par une personne privée fait partie du droit à la liberté d'expression et de la presse). Voir également *Fordyce v. City of Seattle*, 55 F.3d 436, 439 (9th Cir. 1995).

⁴⁰³ Parmi les exemples de ces rapports de suivi, citons "Breakdown of Trust - A Report on the Corrib Gas Dispute", Frontline, 2010, disponible à l'adresse suivante : < <http://www.frontlinedefenders.org/node/2527> > ; et "Freedom of Assembly" : Review of the Situation, Russia 2008", Demos Center, Youth Human Rights Movement, Movement of Civil Actions GROZA et Interregional Human Rights Group, disponible à l'adresse suivante : < <http://article20.org> >. Voir également le paragraphe 3 de " Ensuring Protection – European Union Guidelines on Human Rights Defenders ", Conseil de l'UE (Affaires étrangères), 2008 : « Les défenseurs des droits de l'homme sont les 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 cherchent à promouvoir et à protéger les droits civils et politiques ainsi qu'à promouvoir, protéger et réaliser les droits économiques, sociaux et culturels. Les défenseurs des droits de l'homme promeuvent et protègent également les droits des membres de groupes tels que les communautés indigènes. La définition n'inclut pas les individus ou les groupes qui commettent ou propagent la

institutions nationales des droits de l'homme, des organisations internationales des droits de l'homme ou des organisations intergouvernementales (comme le Conseil de l'Europe, l'OSCE/BIDDH ou l'ONU, en particulier son Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme et ses rapporteurs thématiques spéciaux).⁴⁰⁴ Dans l'idéal, les équipes de surveillance devraient être issues de milieux divers et présenter un équilibre entre les sexes.

210. L'objectif des activités de surveillance. Le contrôle des réunions publiques peut être une tâche difficile, et le rôle précis des contrôleurs dépendra de la raison pour laquelle ils ont été déployés et de qui les a déployés.⁴⁰⁵ Les contrôleurs peuvent, par exemple, être chargés de se concentrer sur des aspects particuliers d'un rassemblement comme :

- Le maintien de l'ordre dans un rassemblement (pour examiner si l'État remplit ses obligations positives en vertu du droit des droits de l'homme) ;
- Si les parties adhèrent à un accord préalable sur la manière dont un rassemblement doit être conduit ;
- Si des restrictions supplémentaires sont imposées à un rassemblement pendant le déroulement de l'événement ;
- Tout cas de violence ou de recours à la force, tant par les participants que par les forces de l'ordre ;
- L'interaction entre les participants à un rassemblement et à un rassemblement adverse ;
- Le comportement des participants à un rassemblement en mouvement qui passe par un endroit sensible
- La discrimination des participants au rassemblement par la police et d'autres autorités.

211. Droit d'enregistrer et de photographier numériquement lors des rassemblements. Les responsables de l'application de la loi ne doivent pas empêcher les moniteurs d'utiliser l'équipement d'enregistrement d'images numériques lors d'un rassemblement, y compris lors de l'opération de police correspondante. En général, ils devraient avoir le droit d'enregistrer les rassemblements eux-mêmes, ainsi que les actions des responsables de l'application de la loi lors de ces événements. Cela inclut également le droit d'enregistrer une interaction dans laquelle les participants sont enregistrés par des agents de l'État, parfois appelé le droit de « réenregistrer ». ⁴⁰⁶ Les contrôleurs ne devraient être tenus de remettre les images enregistrées numériquement aux services répressifs que si cela est prévu par une décision de justice ; dans ce cas, le propriétaire initial devrait avoir le droit de conserver une copie exacte. ⁴⁰⁷ En tout état de cause, la confiscation, la saisie et/ou

violence ». Voir le rapport soumis par la Représentante spéciale du Secrétaire général sur les défenseurs des droits de l'homme, Hina Jilani, U.N. Doc. A/HRC/4/37, 24 janvier 2007 au paragraphe 29. Voir également " Human Rights Defenders in the OSCE Region: Challenges and Good Practices", OSCE, 2008.

⁴⁰⁴ Voir, par exemple, la « 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 Soixante-deuxième session), aux paragraphes 91-92 concernant le rôle de surveillance joué par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) lors des manifestations d'avril 2006 au Népal : « Le rôle de surveillance du HCDH a été reconnu comme fondamental pour contenir les violations des droits de l'homme et pour documenter celles qui se sont produites à des fins de responsabilisation ». Voir également, Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme, « Les manifestations d'avril : droits démocratiques et usage excessif de la force, Conclusions de la surveillance et des enquêtes du HCDH-Népal », Katmandou, septembre 2006.

⁴⁰⁵ Voir, par exemple, Christina Loudes, *Handbook on Observations of Pride Marches* (ILGA-Europe, juin 2006). Voir également, Jennifer Prestholdt, "Familiar Tools, Emerging Issues : Adapting traditional human rights monitoring to emerging issues", 2004, disponible en russe, polonais, ukrainien, kirghize et anglais à l'adresse < <http://www.newtactics.org/en/FamiliarToolsEmergingIssues>>.

⁴⁰⁶ Rapport conjoint des Rapporteurs spéciaux des Nations unies (2016) Doc. NU A/HRC/31/66, *op. cit.* note 52, par. 71.

⁴⁰⁷ Voir *Glik v. Cunniffe*, 655 F.3d 78 (1st Cir. 2011) (stipulant que l'enregistrement vidéo du comportement de la police par une personne privée fait partie du droit à la liberté d'expression et de la presse). Voir également *Fordyce v. City of Seattle*, 55 F.3d 436, 439 (9th Cir. 1995). Voir plus récemment, *Ahmad c. City of St Louis* No. 4:17 CV

la destruction de notes et de matériel d'enregistrement numérique sans procédure régulière devrait être interdite et sanctionnée.⁴⁰⁸

212. Rapports de suivi. Les contrôleurs résumant généralement les résultats de leurs observations dans un rapport, qui peut être utilisé pour mettre en évidence les questions qui préoccupent le public et les autorités compétentes de l'État. Ces rapports peuvent servir de base au dialogue et à l'engagement sur des questions telles que l'efficacité et l'application de la loi en vigueur et la mesure dans laquelle l'État respecte ses obligations de respecter, de protéger et de faciliter la liberté de réunion pacifique ; en ligne comme hors ligne, ils constituent un bon moyen de documenter les pratiques policières liées aux réunions. Les rapports de suivi peuvent également être utilisés pour engager le dialogue avec les forces de l'ordre ou d'autres autorités publiques concernées et peuvent mettre en évidence les domaines dans lesquels la révision des réglementations et des approches policières, ou une formation, des ressources ou des équipements supplémentaires peuvent être nécessaires. Les rapports de suivi indépendants peuvent également être une ressource utile pour informer les organismes internationaux, tels 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 (voir annexe A, Application des normes internationales en matière de droits de l'homme).

3. Obligation de faciliter l'accès aux soins médicaux et de protéger le travail des médecins

213. Risque accru pour la santé associé à la diversité des armes. Ces dernières années, il a été possible d'observer une diversité croissante des armes de contrôle des foules, qui dans certains cas comprennent également des armes de qualité militaire. Souvent, l'utilisation de ces armes est insuffisamment réglementée ou connue, ce qui entraîne une utilisation généralisée ou une mauvaise utilisation de ces armes, avec pour conséquence des blessures, des handicaps ou la mort des participants aux rassemblements.⁴⁰⁹ Les techniques de contrôle des foules et les armes couramment utilisées lors des rassemblements, telles que les balles en plastique, les irritants chimiques comme les gaz lacrymogènes, les canons à eau, les dispositifs de désorientation comme les grenades à effet de souffle ou les grenades assourdissantes ou les armes acoustiques comme les canons soniques, ont considérablement évolué et présentent des risques beaucoup plus importants pour la santé des personnes qu'auparavant.⁴¹⁰

2455 CDP, 2017 WL 5478410 (E.D. Mo. 15 nov. 2017). Louis Metropolitan Police Department doit immédiatement adopter des protocoles pour protéger les droits constitutionnels de ceux qui observent ou enregistrent les activités de protestation (il a été démontré que les agents ont « exercé leur pouvoir discrétionnaire de manière arbitraire et en représailles pour punir les manifestants qui ont critiqué la police ou enregistré la conduite de la police »). Voir également, *Fields v. City of Philadelphia* 862 F3d 353 (3d Cir. 2017) et le commentaire sur cette affaire dans *Harvard Law Review*, Vol. 131, No. 7, 2018, p.2049 ; Calvert Clay, "The Right to Record Images of Police in Public Places : Should Intent, Viewpoint, Or Journalistic Status Determine First Amendment Protection", *UCLA Law Review Disc.* Vol. 64, 2016, pp.230-253 ; Ashley Billam, "The Public's Evolution from News Reader to News Gatherer : An Analysis of the First Amendment Right to Video Record Police", *Kansas Law Review* Vol. 66, 2017, pp.149-180 ; Vincent Nguyen, "Watching Big Brother : A Citizen's Right to Record Police", *Fordham Intell. Prop. Médias & Ent. L.J.* Vol. 28, No.3, 2018, p.637 ; Matt Ford, "A Major Victory for the Right to Record the Police", *The Atlantic*, 7 juillet 2017, disponible sur : < <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/07/a-major-victory-for-the-right-to-record-police/533031/>>. Pour un exemple d'orientation de la police, voir : Cambridge Police Department (US), "Public Audio/Video Recordings of Police Actions", (Policy & Procedures, No. 427, février 2014) Disponible à l'adresse suivante : < <http://www.cambridgema.gov/~media/Files/policedepartment/Policies/publicaudiovideorecordingsofpoliceactions2014.pdf>>.

⁴⁰⁷ Ibid.

⁴⁰⁸ Rapport conjoint des Rapporteurs spéciaux des Nations unies (2016) Doc. NU A/HRC/31/66, *op. cit.* note 52, par. 71.

⁴⁰⁹ Voir le rapport "Lethal in Disguise : The Health Consequences of Crowd-Control Weapons", (Médecins et droits de l'homme et Réseau international des organisations de défense des libertés civiles, 2016) disponible à l'adresse suivante : < <http://physiciansforhumanrights.org/library/reports/lethal-in-disguise.html>>.

⁴¹⁰ Ainsi, les projectiles à impact cinétique (balles en plastique) peuvent causer des blessures graves, des handicaps et la mort, en particulier s'ils sont tirés à courte distance ; les irritants chimiques («gaz lacrymogène») provoquent une irritation des yeux, des douleurs dermiques, une détresse respiratoire et une désorientation psychologique, et peuvent causer des blessures graves et la mort ; les canons à eau peuvent causer des blessures

214. **Obligation de faciliter l'accès aux médecins.** Il est donc d'autant plus important que les autorités de l'État veillent à ce que des services médicaux appropriés soient disponibles et accessibles à tous les participants aux rassemblements publics, ainsi qu'aux non-participants qui pourraient se trouver à proximité, et aux policiers. La prestation de soins médicaux peut être assurée par des professionnels de la santé travaillant à titre professionnel ou bénévole, ou par des organisations bénévoles ou des médecins de rue.⁴¹¹ Les médecins et autres personnels médicaux ont le devoir éthique de prévenir les maladies et de soigner les malades et les blessés, indépendamment de leur affiliation politique, de leur statut officiel ou non officiel, de leur race ou de leur religion. Les autorités doivent s'abstenir d'interférer avec ce devoir professionnel et les fonctions générales des systèmes de santé et des dispositions médicales à tout moment, y compris en cas de troubles et de violence.⁴¹²

215. **Le traitement médical doit être fourni en fonction des besoins.** Le traitement médical devrait être basé sur la priorité des besoins et devrait être disponible pour les personnes qui ont été détenues ou arrêtées. Dans ce contexte, il convient de prendre en compte les besoins particuliers des participants à l'assemblée potentiellement vulnérables, tels que les enfants, les femmes enceintes ou les personnes handicapées. En outre, les véhicules d'urgence doivent pouvoir accéder rapidement aux blessés et le personnel médical, y compris les personnes travaillant sur une base volontaire, doit pouvoir soigner les blessés sans être pris pour cible par la police ou les autres participants au rassemblement.⁴¹³

216. **La responsabilité de ne pas interférer avec le travail des médecins.** Le gouvernement et les responsables de l'application des lois ne doivent pas interférer avec le devoir professionnel des médecins et des professionnels de la santé et les fonctions générales des systèmes de santé, y compris pendant les périodes de protestation et de troubles, et doivent s'assurer que les médecins et les professionnels de la santé disposent d'une protection et de ressources suffisantes pour fournir des soins appropriés aux personnes pendant toutes les formes de rassemblement public. Cela inclut notamment l'obligation de protéger l'indépendance du personnel médical et son rôle particulier au sein de la société, car il soigne les malades et traite les blessés de manière impartiale, dans toutes les situations. Les responsables de l'application des lois doivent également s'abstenir de mener des raids, d'intimider le personnel de santé ou de fouiller les services médicaux en vue d'arrêter les participants blessés d'un rassemblement, car cela pourrait empêcher les gens de demander l'assistance médicale dont ils pourraient avoir besoin de toute urgence.

C. Arrestation et détention des participants à un rassemblement

217. **Le confinement (ou « *kettling* ») des participants au rassemblement n'est autorisé que dans des circonstances exceptionnelles.** Pendant les rassemblements, les personnes ne doivent être confinées dans des zones désignées que dans des circonstances exceptionnelles, telles que des violences réelles ou imminentes, et lorsqu'aucune autre mesure, hormis la dispersion de l'assemblée, ne permettrait de résoudre le problème. Les stratégies exigeant que les participants à un rassemblement restent dans une zone confinée sous contrôle de la police (connues sous le nom de « *kettling* » ou « *corralling* ») doivent

aux yeux et peuvent provoquer une hyperthermie ou des gelures s'ils sont utilisés par temps froid ; les dispositifs de désorientation (flash-bang ou grenades paralysantes) peuvent se fragmenter en explosant et comporter des risques de blessures dues à l'explosion ; tandis que les armes acoustiques (canons soniques) peuvent causer des dommages importants aux oreilles, y compris une perte d'audition. Voir également *Ali Güneş c. Turquie*, (2012) *op. cit.*, note 353 ; *Izci c. Turquie* (2013), *op. cit.*, note 353.

⁴¹¹ Voir, par exemple, < <https://atlantaresistancemedics.wordpress.com/the-library/history/> > pour un historique des médecins protestataires bénévoles.

⁴¹² Voir "Contempt for Freedom: State Use of Tear Gas as a Weapon and Attacks on Medical Personnel in Turkey", (Médecins pour les droits de l'homme, 2013) < <http://physiciansforhumanrights.org/library/reports/contempt-for-freedom.html> >

⁴¹³ *Ibid.*

généralement être évitées, car elles ne font pas de distinction entre les participants et les non-participants, ou entre les participants pacifiques et les participants non pacifiques. Permettre à certains individus de franchir une ligne de police tout en empêchant d'autres de le faire est également discriminatoire et peut exacerber les tensions, tandis qu'un cordon absolu ne permettant aucune sortie d'une zone particulière est potentiellement une violation des droits individuels à la liberté et à la liberté de mouvement.⁴¹⁴ La pratique du *kettling* peut également être particulièrement préjudiciable aux personnes vulnérables telles que les enfants, les femmes enceintes et les personnes handicapées, surtout si ces handicaps affectent la mobilité.⁴¹⁵ Lorsqu'elle est utilisée, elle doit être la plus courte possible et doit impliquer une communication claire aux participants sur les raisons de l'utilisation du *kettling*, et des soins appropriés pour ceux qui ont besoin d'assistance, y compris l'accès aux toilettes et à l'eau potable. Le *kettling* ne devrait pas être utilisé pour recueillir des renseignements sur les participants, et les personnes enfermées de cette manière ne devraient pas être obligées de divulguer des informations personnelles avant d'être autorisées à quitter la zone enfermée.⁴¹⁶

Section 108, Premier amendement de la loi sur les droits et les normes de la police (2004), District de Columbia, États-Unis

« Utilisation des lignes de police

Aucune zone d'urgence ne sera établie en utilisant une ligne de police pour encercler, ou encercler substantiellement, une manifestation, un rassemblement, un défilé, une parade, une marche, un piquet de grève ou tout autre rassemblement similaire (ou une sous-partie de celui-ci) organisé dans le but d'exprimer des personnes exprimant leurs opinions politiques, sociales ou religieuses, sauf s'il y a des raisons probables de croire qu'un nombre ou un pourcentage important des personnes se trouvant dans la zone ont commis des actes illégaux (autres que l'absence d'un plan de rassemblement approuvé) et que la police a la capacité d'identifier ces personnes et a décidé de les arrêter ; à condition que cet article n'interdise pas l'utilisation d'une ligne de police pour encercler un rassemblement pour la sécurité des manifestants. »

218. Les arrestations ou détentions massives doivent être évitées. Les forces de l'ordre devraient en principe éviter les arrestations massives, qui sont souvent considérées comme arbitraires en vertu du droit international des droits de l'homme⁴¹⁷ et contraires à la présomption d'innocence.⁴¹⁸ Les privations massives de liberté résultant de l'arrestation simultanée de personnes innocentes et de personnes soupçonnées d'avoir enfreint la loi ne devraient pas être menées simplement parce que les services répressifs ne disposent pas de ressources suffisantes pour procéder à des arrestations individuelles de malfaiteurs. Des ressources suffisantes font partie de l'obligation positive qu'ont les États de protéger la liberté de réunion pacifique (voir paragraphe 75 ci-dessus), ainsi que le droit de ne pas être arbitrairement privé de liberté.

⁴¹⁴ Voir également la note 274 ci-dessus. Voir également *Vodak v. City of Chicago*, 639 F.3d 738, 742-747 (7th Cir. 2011) (déclarant que le fait de corrompre et d'arrêter de manière injustifiée les participants à un rassemblement public pour maintenir l'ordre public viole le droit à la liberté d'expression et le droit à la protection contre les fouilles et les saisies abusives). Voir également *Stauber c. Ville de New York*, n° 03 CIV. 9162 (RWS), 2004 WL 1593870, au *1 (S.D.N.Y. 16 juillet 2004), telle que modifiée (19 juillet 2004), modifiée, n° 03 CIV.9162 RWS, 2004 WL 1663600 (S.D.N.Y. 27 juillet 2004) (règlement non publié d'un procès contre la police excluant l'utilisation de grands enclos qui empêchent les manifestants d'entrer et de sortir à volonté). Voir le Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies (2014), Doc. NU A/HRC/26/29, *op. cit.* note 138, par. 40, où le Rapporteur considère que de telles tactiques ont un « effet paralysant puissant sur l'exercice de la liberté de réunion pacifique ».

⁴¹⁵ *Ibid.*

⁴¹⁶ Voir le rapport du rapporteur spécial des Nations unies (2013), A/HRC/23/39, *op. cit.* note 56, par. 53-54, et addendum au rapport. A/HRC/23/39/Add.1, *op. cit.* note 327, par. 36-38.

⁴¹⁷ Amnesty International, Manuel sur le procès équitable, 2e édition, p. 34. Voir également les observations finales du CDH : Canada, Doc. NU CCPR/C/CAN/CO/5 (2005) paragraphe 20.

⁴¹⁸ Observations finales du CDH, Burkina Faso, UN Doc. NU CCPR/C/BFA/CO/1 (2016), paragraphe 37 : « Le Comité note avec préoccupation que [...] [la répression] des actes de vandalisme commis lors des manifestations sur la voie publique n'est pas conforme aux dispositions du Pacte, et notamment au principe de présomption d'innocence et de personnalité des peines, car elle permet de retenir la responsabilité pénale de chaque membre d'un groupe indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction ait été identifié ou non ».

219. **Des protocoles clairs et accessibles doivent être établis pour l'interpellation, la fouille et l'arrestation ou la détention des participants à un rassemblement.** Il est d'une importance capitale que les États établissent des protocoles clairs et prospectifs pour l'interpellation et la fouille ou l'arrestation/la détention légales des participants aux rassemblements. Ces protocoles doivent avoir une base juridique claire (voir paragraphes 90 et suivants "Principe de légalité"). Les participants aux rassemblements ne devraient pas être soumis à des fouilles et des saisies abusives.⁴¹⁹ Les protocoles des États devraient fournir des indications sur le moment où les mesures impliquant des perquisitions et des saisies sont légales et appropriées, sur la manière dont elles doivent être menées et sur ce qu'il doit advenir des personnes après leur arrestation. En principe, une perquisition de police ne peut être justifiée que si elle est prescrite par la loi (qui ne devrait exiger de telles mesures que, par exemple, lorsqu'il existe une cause probable ou une suspicion raisonnable de crime), si elle est nécessaire et proportionnée et si elle respecte la dignité humaine.⁴²⁰ La conservation des empreintes digitales, des échantillons cellulaires et des profils ADN des personnes arrêtées, soupçonnées mais non condamnées pour des infractions, doit être strictement limitée par la loi.⁴²¹ En outre, les fouilles de personnes par la police doivent être effectuées par des policiers formés du même sexe, ce qui exige que la composition des unités de police soit équilibrée entre les sexes dans la mesure du possible.⁴²² Les protocoles d'interpellation, de fouille et d'arrestation doivent également définir et interdire clairement le profilage ethnique. Les contrôles d'identité ne devraient être considérés comme justifiés que s'ils sont nécessaires pour protéger les droits et les libertés d'autrui - par exemple lorsqu'il y a de bonnes raisons de soupçonner que les personnes contrôlées peuvent se livrer à des violences ou avoir un comportement criminel, ou sur la base d'autres motifs de limitation contenus dans les instruments internationaux. Dans le cas contraire, ces contrôles pourraient avoir un effet dissuasif sur la participation aux assemblées. Tout cas présumé d'abus de pouvoir, de discrimination « raciale » ou autre, ou de mauvaise conduite à motivation « raciale » de la part de la police doit faire l'objet d'une enquête efficace et les auteurs doivent être dûment sanctionnés.⁴²³

220. **Seuil pour l'arrestation et la détention des participants lors d'un rassemblement.** L'arrestation et/ou la détention des participants à un rassemblement (pour avoir commis des infractions administratives, pénales ou autres) doit répondre à un seuil élevé de cause probable dans chaque cas individuel et en particulier dans les cas impliquant de simples infractions administratives.⁴²⁴ Dans la mesure du possible, il peut souvent être plus approprié

⁴¹⁹ Voir, par exemple, *Terry v. Ohio*, 392 U.S. 1 (1968) (selon lequel même une brève détention d'un piéton sur la voie publique pour un bref interrogatoire déclenche la garantie constitutionnelle contre les fouilles et les saisies abusives).

⁴²⁰ La CEDH analyse généralement si (i) les mesures de perquisition sont nécessaires et proportionnelles à l'objectif légitime, (ii) il existe un mécanisme de contrôle efficace, (iii) l'autorisation de procéder à ces perquisitions est soumise à un contrôle judiciaire efficace et à une action en dommages et intérêts, (iv) il existe des restrictions temporelles et géographiques auxdits pouvoirs de fouille, (v) les modalités d'exécution des mesures de contrôle et de fouille sont clairement indiquées, et (vi) il existe des réserves à la décision de contrôler et de fouiller des personnes (par exemple, la nécessité de démontrer un soupçon raisonnable) (voir par exemple, *Gillan et Quinton v. Royaume-Uni* (2010), *op. cit.*, note 172, par. 80-83 et 86. En ce qui concerne la dignité humaine, voir par exemple, *Selmouni c. France*, requête n° 25803/94, 28 juillet 1999, par. 99 : « [en] tout état de cause, la Cour rappelle qu'à l'égard d'une personne privée de sa liberté l'usage de la force physique qui n'est pas rendu strictement nécessaire par le propre comportement de ladite personne porte atteinte à la dignité humaine et constitue en principe, une violation du droit énoncé à l'article 3 ».

⁴²¹ Voir *S. et Marper c. Royaume-Uni* (2008), requêtes n° 30562/04 et 30566/04), 4 décembre 2008, dans lesquelles la nature générale et indiscriminée des pouvoirs concernant la conservation de ces données a conduit la Cour à constater une violation du droit à la vie privée et familiale.

⁴²² Règles des Nations unies pour le traitement des femmes détenues et les mesures non privatives de liberté pour les femmes délinquantes ("Règles de Bangkok"), 22 juillet 2010, règle 19.

⁴²³ Voir Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe, Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, 29 juin 2007, paragraphes. 1 et 9 ; voir également OSCE, *Publication on "Police and Roma and Sinti: Good Practices in Building Trust and Understanding"* (2010), pp.10 et 58.

⁴²⁴ Voir par exemple, U.S. District Court, Southern District of New York, 30 septembre 2012, *Hacer Dinler et al. v. The City of New York*, No. 04 Civ 7921 (non publié) pp. 4-7, concernant la nature inconstitutionnelle de la « cause

de retarder l'arrestation des participants à un rassemblement pour des actes illégaux qui ont eu lieu avant ou pendant le rassemblement jusqu'à ce que l'événement soit terminé. En outre, seules les personnes directement impliquées dans des actes illégaux devraient être visées par l'arrestation,⁴²⁵ et elles devraient être libérées dès que les raisons de leur détention ne sont plus applicables. Même de courtes périodes de détention affecteront directement le droit de réunion des participants, leur liberté de mouvement (article 12 PIDCP et article 2 du protocole 4, CEDH), et peuvent constituer une privation de liberté en vertu de l'article 9 PIDCP et de l'article 5 CEDH (droit à la liberté et à la sécurité de la personne).⁴²⁶ La détention ne devrait donc être utilisée que s'il existe un besoin urgent d'empêcher la commission d'infractions pénales graves et si une arrestation est absolument nécessaire (par exemple, en raison d'un comportement violent). Les États devraient veiller à ce que les manifestants ne soient pas détenus simplement pour avoir exprimé leur désaccord avec les actions de la police lors d'un rassemblement.⁴²⁷ Le Comité des droits de l'homme des Nations unies a déclaré que « l'arrestation ou la détention vise à sanctionner quelqu'un pour l'exercice légitime des droits protégés par le Pacte, comme [...] la liberté de réunion ».⁴²⁸

D. Sanctions imposées après une assemblée

221. Pas de sanction sans l'existence d'une loi (suffisamment claire). Après une manifestation, l'imposition de sanctions et de pénalités n'est autorisée que si elles étaient déjà prescrites par la loi au moment où le rassemblement a eu lieu, faute de quoi cela pourrait violer le principe selon lequel les individus ne peuvent pas être punis pour des actes qui n'étaient pas criminalisés au moment où ils ont été commis.⁴²⁹ Il en va de même pour les sanctions fondées sur une loi insuffisamment claire, qui violeraient le principe de légalité et de prévisibilité de la législation ; une législation qui ne respecterait pas ces principes ne constituerait pas une base légitime pour restreindre des droits de l'homme importants tels que la liberté de réunion pacifique.⁴³⁰

222. Toute sanction imposée doit être nécessaire et proportionnée. Des sanctions inutiles ou disproportionnées pour un comportement pendant les rassemblements pourraient, si elles sont connues à l'avance, empêcher la tenue de tels événements et avoir un effet paralysant qui pourrait empêcher les participants d'y assister. De telles sanctions pourraient

probable collective ». Voir également *Ybarra v. Illinois*, 444 U.S. 85, 91 (1975) (cause probable individualisée, et non collective, nécessaire pour fouiller ou saisir un individu).

⁴²⁵ « Climate conference mass arrests illegal, court upholds », 25 janvier 2012 < <http://cphpost.dk/news/climate-conference-mass-arrests-illegal-court-upholds.628.html> > ; « More demonstrators may receive police compensation », 3 février 2012 < <http://cphpost.dk/news/more-demonstrators-may-receive-police-compensation.717.html> > ; « Mass arrests after football game may have been illegal », 3 décembre 2013 < <http://cphpost.dk/news/mass-arrests-after-football-game-may-have-been-illegal.7977.html> > .

⁴²⁶ Voir en outre, Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n° 35 sur l'article 9 (Liberté et sécurité de la personne), CCPR/C/GC/35, 16 décembre 2014 ; *Brega et autres c. Moldova*, requête n° 61485, 24 janvier 2012, par. 37-44.

⁴²⁷ US Justice Department (Civil Rights Division), « Investigation of the Ferguson Police Department », 4 mars 2015 : « Même les propos profanes peuvent être une forme de dissidence contre une faute perçue. Selon la Cour suprême, "la liberté des individus de s'opposer ou de contester verbalement l'action de la police sans risquer d'être arrêtés est l'une des principales caractéristiques qui nous permet de distinguer une nation libre d'un État policier ». [citant *Hill*, 482 U.S. à 463]. Dans l'idéal, les policiers ne devraient pas être confrontés à des violences verbales. Les communautés encourageraient le respect mutuel, et la police ferait de même en traitant les gens avec dignité. Mais, en particulier lorsque les policiers s'engagent dans des activités de police anticonstitutionnelles, ils ne font qu'exacerber l'opposition de la communauté en étouffant le discours < https://www.justice.gov/sites/default/files/opa/press-releases/attachments/2015/03/04/ferguson_police_department_report.pdf > . Voir également la note 408 ci-dessus concernant les mesures de rétorsion contre les personnes qui enregistrent la police.

⁴²⁸ Comité des droits de l'homme de l'ONU, Observation générale n° 35, *op. cit.* note 427, par. 17.

⁴²⁹ Article 15, PIDCP : « Nul ne sera condamné pour des actions ou des omissions qui ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international au moment où elles ont été commises ».

⁴³⁰ Voir *Vyerentsov c. Ukraine* (2013), *op. cit.* note 37 ; *Mrktychyan c. Arménie* (2007), *op. cit.* note 175, par. 40-43.

donc constituer une violation indirecte de la liberté de réunion pacifique.⁴³¹ Les sanctions pour les infractions mineures qui ne menacent pas de causer ou d'entraîner un préjudice important à l'ordre public ou aux droits et libertés d'autrui devraient par conséquent être faibles et identiques à celles prévues pour les infractions mineures sans rapport avec les réunions. Dans les cas d'infractions administratives mineures, il peut être inapproprié d'imposer une sanction ou une pénalité aux participants et aux organisateurs de la manifestation.⁴³²

223. Restrictions sur la participation aux rassemblements futurs. La participation future à des rassemblements pacifiques ne doit pas être restreinte (par exemple, par l'imposition de conditions de mise en liberté sous caution), sauf s'il existe des preuves irréfutables que la personne a l'intention de violer la loi lors de futures assemblées spécifiques. Lorsque de telles restrictions sont imposées à la participation future, il doit être possible de contester leur nécessité et leur proportionnalité devant un tribunal.

224. La responsabilité doit être fondée sur la culpabilité individuelle et doit être étayée par des preuves. Les organisateurs et les commissaires sont tenus de faire des efforts raisonnables pour se conformer aux exigences légales et pour garantir que leurs rassemblements soient pacifiques. Toutefois, ils ne doivent pas être tenus pour responsables du manquement à leurs obligations dans les cas où ils ne sont pas individuellement responsables, par exemple, lorsque des dommages matériels ou des troubles, ou des actes de violence sont causés par des participants au rassemblement ou par des spectateurs agissant indépendamment.⁴³³ La responsabilité ne sera engagée que si les organisateurs ou les délégués ont personnellement et intentionnellement incité, causé ou participé à des dommages ou des troubles réels.⁴³⁴ En particulier, un organisateur ne devrait pas être responsable des actions des participants individuels, ou du comportement des commissaires qui n'agissent pas conformément aux termes de leur briefing,⁴³⁵ à moins que, par exemple, il ne les ait explicitement incités à commettre de tels actes (dans ce cas, l'organisateur serait responsable de ses propres actions - l'incitation - et non de l'action des participants). La responsabilité individuelle sera engagée pour tout commissaire ou participant s'il commet intentionnellement, ou par négligence criminelle, une infraction lors d'un rassemblement ou s'il ne suit pas intentionnellement les instructions légitimes des responsables de l'application de la loi. Toutefois, si un rassemblement dégénère en un grave désordre public, il incombe à l'État, et non à l'organisateur, au représentant ou aux commissaires de l'événement, de limiter

⁴³¹ *Gün et autres c. Turquie*, (2013), *op. cit.* note 113, par. 82-84 ; voir aussi *Yilmaz Yildiz et autres c. Turquie* (2014), *op. cit.* note 265, par. 34 et 48 ; voir aussi Comité des droits de l'homme des Nations unies, constatations (sur le fond) : *Igor Bazarov c. Bélarus* (1934/2010) 24 juillet 2014, CCPR/C/111/D/1934/2010, par. 7.2-7.4.

⁴³² Voir *Kudrevičius et autres c. Lituanie* (2015), *op. cit.*, note 49, paragraphe. 149 : « En même temps, la liberté de participer à une réunion pacifique revêt une telle importance qu'une personne ne peut faire l'objet d'une quelconque sanction - même une sanction se situant vers le bas de l'échelle des peines disciplinaires - pour avoir participé à une manifestation non prohibée, dans la mesure où l'intéressé ne commet pas lui-même, à cette occasion, aucun acte répréhensible », citant *Ezelin c. France* (1991), *op. cit.* note 11, paragraphe 2, de la décision. 53 ; la Cour a jugé que cela est également vrai lorsque la manifestation entraîne des dommages ou d'autres troubles (voir *Taranenko c. Russie* (2014), *op. cit.* note 60, paragraphe 88.

⁴³³ Rapport conjoint du Rapporteur spécial des Nations unies (2016), A/HRC/31/66, *op. cit.* note 52, paragraphe 26 : « Les organisateurs d'une réunion devraient faire des efforts raisonnables pour respecter la loi et encourager le déroulement pacifique du rassemblement, mais ils ne devraient pas être tenus pour responsables du comportement illicite d'autrui. Le contraire constituerait une violation du principe de responsabilité individuelle, affaiblirait la confiance et la coopération entre les organisateurs, les participants et les autorités, et découragerait les organisateurs potentiels de réunions d'exercer leurs droits ».

⁴³⁴ Voir *Ezelin c. France* (1991), *op. cit.* note 11, paragraphe. 53, où la Cour a conclu que même si le requérant ne s'était pas dissocié des actes criminels commis lors d'un rassemblement, il n'avait commis aucun de ces actes lui-même ; l'imposition de l'amende administrative à son encontre n'était donc pas nécessaire dans une société démocratique ; et *Sergey Kuznetsov c. Russie* (2008), *op. cit.* note 80, par. 43-48.

⁴³⁵ Voir, par exemple, Cour constitutionnelle de la République de Lettonie, *arrêt dans l'affaire n° 2006-03-0106* (23 novembre 2006), au paragraphe 34.4 (traduction française) : « Si une responsabilité trop lourde est imposée à l'organisateur de l'activité avant, pendant ou même après l'activité ... alors, à un autre moment, ces personnes s'abstiendront de faire usage de leurs droits, par crainte d'une éventuelle sanction et de responsabilités supplémentaires » ; *NAACP c. Claiborne Hardware*, 458 U. S. 886, 922-932 (1982).

les dommages causés. Les organisateurs et les représentants d'un rassemblement ne doivent en aucun cas être tenus de payer les dommages causés par les autres participants à un rassemblement (sauf s'ils y ont incité ou s'ils les ont directement causés).

225. Sanctions pour les actes et/ou omissions en rapport avec le processus de notification. Lorsque les organisateurs ne respectent pas, par action ou par omission, l'obligation de notification ou les conditions imposées aux rassemblements pendant le processus de notification, ils ne sont sanctionnés que s'il est prouvé qu'ils l'ont fait intentionnellement et si le non-respect est important. La charge de la preuve dans de tels cas incombe toutefois aux autorités publiques. Ainsi, il serait inapproprié de punir l'organisateur d'un rassemblement si le nombre de participants prévu et notifié dépasse inopinément le seuil de notification. En outre, s'il existe des motifs raisonnables de non-respect d'une obligation de notification ou d'autorisation, aucune responsabilité ne peut être engagée et aucune sanction ne doit être imposée.

226. Pénalités pour participation. La participation à un rassemblement pacifique, même non autorisée, ne doit jamais être considérée comme une infraction grave entraînant des sanctions sévères.⁴³⁶ Les participants à une manifestation pacifique ne doivent pas faire l'objet de sanctions pénales⁴³⁷ ou d'une privation de liberté simplement pour avoir participé à un rassemblement.⁴³⁸ La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que « si les règles régissant les rassemblements publics, telles que le système de notification préalable, sont essentielles pour le bon déroulement des manifestations publiques, car elles permettent aux autorités de réduire au minimum les perturbations de la circulation et de prendre d'autres mesures de sécurité, leur application ne peut pas devenir une fin en soi ». ⁴³⁹ En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'il était disproportionné de sanctionner les participants à une manifestation qui n'a pas été interdite s'ils n'ont pas eux-mêmes commis d'acte répréhensible à cette occasion,⁴⁴⁰ ni de punir les personnes ayant pris part à un rassemblement illégal si elles n'étaient pas conscientes du caractère illégal de l'événement.⁴⁴¹

227. Sanctions en cas de non-respect d'un ordre de dispersion. Imposer des sanctions aux organisateurs ou aux participants pour non-respect d'un ordre de dispersion si l'ordre a été donné avec une clarté insuffisante, constituerait une violation du droit à la liberté de réunion (et des droits connexes). De même, punir le non-respect d'un ordre de dispersion sans avoir eu une possibilité raisonnable de le faire, constituera une ingérence inutile dans la liberté de réunion pacifique.⁴⁴² Les organisateurs d'un rassemblement ne doivent jamais être tenus responsables du non-respect d'un ordre de dispersion par d'autres personnes.

228. Sanctions pour les actes de « désobéissance civile ». La désobéissance civile, c'est-à-dire les actions non violentes qui, tout en étant contraires à la loi, sont entreprises dans le but d'amplifier ou d'aider de toute autre manière à la communication d'un message, peut également constituer une forme de rassemblement. Si ceux qui incitent à des actes de désobéissance civile, ou qui s'y livrent, sont soumis à une sanction légale pour leurs actes,

⁴³⁶ *Gün et autres c. Turquie* (2013), *op. cit.* paragraphe 83, note 113 ; *Akgöl et Göl c. Turquie*, Requêtes n° 28495/06 et 28516/06, 17 mai 2011, paragraphe 2. 43.

⁴³⁷ Voir *Akgöl et Göl c. Turquie* (2011), *op. cit.* note 437, paragraphe. 43.

⁴³⁸ Voir *Gün et autres c. Turquie* (2013), *op. cit.* note 113, paragraphe 83.

⁴³⁹ Voir *Primov et autres c. Russie* (2014), *op. cit.* note 30, paragraphe. 118.

⁴⁴⁰ *Ezelin c. France* (1991), *op. cit.* note 11, par. 53 ; *NAACP c. Claiborne Hardware*, 458 U. S. 886 (1982).

⁴⁴¹ Un exemple d'une telle défense est contenu dans les sections 6(7) et 6(8) de la loi de 1998 sur les concessions publiques (Irlande du Nord). Il peut y avoir plusieurs façons de prévoir la défense d'« excuse raisonnable » dans la loi, mais la bonne pratique suggère que des mots tels que « sans excuse raisonnable » soient clairement identifiés *comme une défense* contre l'infraction lorsqu'elle s'applique, et pas seulement comme un élément de l'infraction qui devrait être prouvé ou réfuté par l'accusation. Voir les commentaires préliminaires sur le projet de loi "On Amendments to Some Legislative Acts of the Republic of Kazakhstan on National Security Issues", Avis de l'OSCE-BIDDH n°. GEN-KAZ/002/2005, 18 avril 2005. Voir également *Cox v. Louisiana*, 379 U.S. 536, 553-558 (1965).

⁴⁴² *Frumkin c. Russie* (2016), *op. cit.* note 292, paragraphe. 166.

celle-ci doit toujours être proportionnée.⁴⁴³ Les sanctions doivent tenir compte de la nature du comportement illégal, mais ni l'infraction ni la peine ne doivent jamais être aggravées en raison du contenu de l'expression ou du message qui accompagne le comportement illégal. En aucun cas, un manifestant engagé dans la désobéissance civile ne doit être puni plus sévèrement qu'une personne qui a commis le même délit sans intention expresse.

229. Actions sous la direction des responsables de l'application de la loi. Un participant ne doit pas être tenu responsable de ce qui est fait sous la direction d'un agent de la force publique. Cela signifie, par exemple, que si le lieu d'un rassemblement public a été initialement approuvé, puis arbitrairement révoqué, les participants au rassemblement ne seront pas tenus pour responsables d'avoir enfreint la loi.⁴⁴⁴

230. Pas de pénalités pour les points de vue. Une sanction ne doit pas être imposée ou renforcée sur la base du contenu du message communiqué par un rassemblement ou des points de vue exprimés par ses participants, sauf si ce message constitue une incitation à la violence, à la haine ou à la discrimination.⁴⁴⁵ Alors que l'expression devrait normalement être protégée même si elle est hostile ou insultante pour d'autres individus, groupes ou sections particulières de la société, l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse, qui constitue une incitation illégale à la discrimination ou à la violence, devrait être punissable par la loi.⁴⁴⁶ En outre, des cas spécifiques des expressions concrètes de discours de haine « peuvent être tellement insultantes pour des individus ou des groupes qu'elles ne bénéficient pas du degré de protection que l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme accorde aux autres formes d'expression. Tel est le cas lorsque le discours de haine vise à la destruction des autres droits et libertés protégés par la Convention, ou à des limitations plus amples que celle prévues dans cet instrument ». ⁴⁴⁷ Même dans ce cas, le simple fait de

⁴⁴³ Voir par exemple, Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, Rapport sur les mesures efficaces et les meilleures pratiques pour assurer la promotion et la protection des droits de l'homme dans le cadre de manifestations pacifiques, A/HRC/22/28, 21 janvier 2013, par. 51. Voir *Steel et Morris c. Royaume-Uni* (2005), *op. cit.*, note 403 ; et concernant spécifiquement la désobéissance civile en ligne, voir par exemple, MSI-INT du Conseil de l'Europe, « Rapport sur la liberté de réunion et d'association sur Internet », 10 décembre 2015, par. 58-61.

⁴⁴⁴ Voir *Cox v. Louisiana*, 379 U.S. 536, 538-551 (1965).

⁴⁴⁵ Voir par exemple, *Rufi Osmani et autres c. l'ancienne République yougoslave de Macédoine* (2001), requête n° 50841/99, 11 octobre 2001. Dans l'affaire *Gregory v. City of Chicago*, 394 U.S. 111 (1969), le tribunal a estimé que la simple présence de spectateurs hostiles ne constituait pas une preuve suffisante pour justifier la condamnation de manifestants pour trouble à l'ordre public. De même, dans l'affaire *Cantwell v. Connecticut*, 310 U.S. 296, (1940), le discours provocateur devant des spectateurs hostiles n'a pas été considéré comme une base valable pour une condamnation pour trouble de l'ordre public.

⁴⁴⁶ Article 20(2) du PIDCP. Pour la règle américaine, voir *R.A.V. v. City of St. Paul*, 505 U.S. 377 (1992) (d'autre part, une loi sur le discours de haine visant uniquement les mots de combat basés sur la race viole le droit à la liberté d'expression parce qu'elle est discriminatoire et n'interdisait pas uniformément tous les mots de combat).

⁴⁴⁷ Principe 4 de la recommandation n° R(97)20 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. L'annexe à la Recommandation n° R(97)20 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 ». Voir en outre la Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la résolution (68) 30 du Comité des ministres sur les mesures à prendre contre l'incitation à la haine raciale, nationale et religieuse. Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour constitutionnelle autrichienne du 16 mars 2007 (B 1954/06) confirmant l'interdiction d'une réunion parce que des slogans national-socialistes avaient (en partie) été utilisés lors d'une précédente réunion (en 2006) avec le même organisateur. La loi autrichienne de 1947 sur l'interdiction du national-socialisme interdit toute activité nationale-socialiste. Voir aussi les affaires de négationnisme : Comité des droits de l'homme des Nations unies, *Ernst Zündel c. Canada* (953/2000, recevabilité) 27 juillet 2003, Doc. N.U. CCPR/C/78/D/953/2000, 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 *Robert Faurisson c. France* (n° 550/1993, recevabilité), 8 novembre 1996, Doc. N.U. CCPR/C/58/D/550/1993, para. 9.6 : « Étant donné que les propos tenus par l'auteur, 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 ». Pour la règle américaine, voir *R.A.V. v. City of St. Paul*, 505 U.S. 377 (1992) (notant qu'une loi sur le discours de haine visant uniquement les mots de combat fondés sur la race viole

recourir à un tel discours par les participants à un rassemblement ne justifie pas la dispersion de l'événement. Dans de tels cas, les responsables de l'application des lois ne doivent prendre des mesures qu'à l'encontre des personnes concernées.⁴⁴⁸

231. Normes relatives à un procès équitable. Après les rassemblements, les organisateurs ou les participants peuvent être traduits en justice pour établir d'éventuels actes répréhensibles. Toutes les procédures susceptibles d'affecter les droits et obligations civils de ces personnes, ou liées à des accusations pénales portées contre elles, doivent garantir les droits fondamentaux à un procès équitable, tels qu'ils sont énoncés dans les instruments internationaux pertinents.⁴⁴⁹ Ces droits comprennent l'accès à un procès équitable et public dans un délai raisonnable devant un tribunal indépendant et impartial établi par la loi. Des considérations similaires s'appliquent dans le cas de certaines procédures administratives comparables aux procédures pénales par nature et fondées sur la sévérité des sanctions potentielles.⁴⁵⁰ Dans le cas d'accusations pénales, des garanties supplémentaires de procès équitable s'appliquent, notamment le droit d'être informé rapidement et dans une langue que l'on comprend des accusations, de disposer d'un délai suffisant pour préparer sa défense, le droit à un conseil de la défense, l'égalité des armes en ce qui concerne l'examen des preuves et, si nécessaire, la gratuité de l'interprétation.⁴⁵¹

le droit à la liberté d'expression parce qu'elle est discriminatoire et n'interdit pas uniformément tous les mots de combat).

⁴⁴⁸ Dans l'affaire *Incal c. Turquie*, requête n° 22678/93, 9 juin 1998, par exemple, la Cour a estimé que la condamnation du requérant pour avoir aidé à la préparation d'un tract politique qui exhortait la population d'origine kurde à se regrouper et à « créer des comités de quartier fondés sur la propre force du peuple » avait violé la liberté d'expression du requérant en vertu de l'article 10. Lu dans son contexte, le tract ne pouvait être considéré comme une incitation à l'usage de la violence, de l'hostilité ou de la haine entre les citoyens. Dans ce contexte, voir également l'affaire *Virginia v. Black*, 538 U.S. 343, 363-368 (2003) (concernant une affaire où la brûlure expressive d'une croix du Ku Klux Klan dont il n'a pas été prouvé qu'elle constituait une intimidation intentionnelle de personnes identifiables constituait un discours protégé et ne pouvait donc pas être punie au motif qu'elle était légalement présumée être un acte d'intimidation). Dans l'affaire *Gregory v. City of Chicago*, 394 U.S. 111 (1969), la simple présence de spectateurs hostiles ne constituait pas une preuve suffisante pour soutenir une condamnation des manifestants pour trouble à l'ordre public ; dans l'affaire *Cantwell v. Connecticut*, 310 U.S. 296, (1940), le discours provocateur devant des spectateurs hostiles n'était pas considéré comme un fondement valable pour une condamnation pour trouble à l'ordre public. Dans l'affaire *Cisse c. France* (2002), *op. cit.* note 55, paragraphe. 50, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré 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 ... le fait de protester pacifiquement contre une législation vis-à-vis de laquelle quelqu'un se trouve en infraction ne constitue pas un objectif légitime de restriction de la liberté au sens de l'article 11 §2 ». Voir également *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie* (2001), *op. cit.* note 16, par. 102-3, et *Organisation macédonienne unie Ilinden et autres c. Bulgarie*, requête n° 59491/00, 19 janvier 2006, par. 76. Dans l'affaire *Parti populaire chrétien-démocrate c. Moldova*, *Requête* n° 28793/02, 14 février 2006, la Cour n'était « pas persuadée que chanter une chanson d'étudiants plutôt inoffensive puisse raisonnablement être interprété comme une incitation à la violence ». Dans l'affaire suivante de la Cour européenne des droits de l'homme, *Parti populaire chrétien-démocrate c. Moldavie (n° 2)* (2010), *op. cit.* note 126, paragraphe 27, la Cour a rejeté l'affirmation du gouvernement moldave selon laquelle les slogans « À bas le régime totalitaire de Voronine » et « À bas le régime d'occupation de Poutine », même lorsqu'ils étaient accompagnés de l'incendie d'une photo du président de la Fédération de Russie et d'un drapeau russe, constituaient des appels au renversement violent du régime constitutionnel, à la haine envers le peuple russe ou à l'incitation à une guerre d'agression contre la Russie. La Cour a noté que ces slogans devaient plutôt « être compris comme une expression de mécontentement et de protestation » - « une forme d'expression d'une opinion sur une question d'intérêt public majeur, à savoir la présence de troupes russes sur le territoire de la Moldova ». Voir également *Fáber c. Hongrie* (2012), *op. cit.* note 31, paragraphe. 56, où la Cour a déclaré que : « même à supposer que certains manifestants aient pu considérer le drapeau comme offensant, choquant, voire "fasciste", pour la Cour, son simple affichage n'était pas de nature à troubler l'ordre public ou à entraver l'exercice du droit de réunion des manifestants car il n'était ni intimidant, ni susceptible d'inciter à la violence en incitant à une haine profonde et irrationnelle contre des personnes identifiables (voir *Sürek c. Turquie (n° 1)*, requête n° 26682/95, 8 juillet 1999, par. 62. La Cour souligne que les mauvais sentiments, voire l'indignation, en l'absence d'intimidation, ne peuvent représenter un besoin social impérieux aux fins de l'article 10, paragraphe 2, d'autant plus que le pavillon en question n'a jamais été mis hors la loi ». Voir également *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444 (1969).

⁴⁴⁹ Voir l'article 14 du PIDCP et l'article 6 de la CEDH.

⁴⁵⁰ Voir, *mutatis mutandis*, *Engel et autres c. Pays-Bas*, requêtes n° 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 et 5370/72, 8 juin 1976, paragraphe 82.

⁴⁵¹ Pour plus de détails, voir l'article 14, paragraphe. 3 du PIDCP et l'article 6, paragraphe 3, de la CEDH.

E. Responsabilité des autorités et/ou des fonctionnaires de l'État

232. **Types de responsabilité.** Les autorités publiques doivent se conformer à leurs obligations légales et doivent être responsables de tout manquement - de procédure ou de fond - à ces obligations, que ce manquement ait lieu avant, pendant ou après un rassemblement. La responsabilité individuelle doit être évaluée selon les principes pertinents du droit administratif ou pénal. En ce qui concerne l'usage excessif de la force, selon le degré de gravité de l'infraction, différentes formes de responsabilité peuvent être appropriées. Il peut s'agir de la responsabilité civile pour indemniser les victimes de leurs blessures et, dans les cas plus graves, de la responsabilité disciplinaire du ou des agents de la force publique impliqués. L'usage excessif de la force peut également constituer un mauvais traitement au sens de l'article 3 de la CEDH.⁴⁵² Lorsque certains actes équivalent à de la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, la responsabilité pénale, associée à une indemnisation adéquate des blessures et des souffrances, est la seule réponse appropriée. La responsabilité civile, disciplinaire et pénale peut également être appropriée, en fonction des circonstances et de la gravité de chaque cas. Ces types de responsabilité peuvent également être engagés lorsque les blessures résultent d'une absence de réaction de la police, par exemple lorsque les participants à un rassemblement ne bénéficient pas d'une protection suffisante contre des tiers violents.

Paragraphe 21.2 de la réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, 1991

Les États participants de l'OSCE « feront en sorte que les opérations de maintien de l'ordre soient soumises à un contrôle juridictionnel, que les responsables du maintien de l'ordre aient à rendre compte de leurs actes et que les victimes d'actes commis en violation des engagements énoncés plus haut aient la possibilité de demander réparation en vertu du droit interne. »

Paragraphe 7 des principes de base des Nations unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois

« Les gouvernements feront en sorte que l'usage arbitraire ou abusif de la force ou des armes à feu par les responsables de l'application des lois soit puni comme une infraction pénale, en application de la législation nationale. »⁴⁵³

1. Responsabilité des autorités et du personnel chargés de l'application de la loi

233. **Suivi et évaluation de la conduite de l'État pendant et après un rassemblement.** Le respect des normes internationales en matière de droits de l'homme par les responsables de l'application des lois doit être étroitement surveillé et évalué après l'événement.⁴⁵⁴ Il est de bonne pratique qu'un organe de contrôle indépendant examine et fasse rapport sur toute

⁴⁵² *Huseynov c. Azerbaïdjan* (2015), *op. cit.* note 34, par. 51-76.

⁴⁵³ Voir également *Simsek et autres c. Turquie* (2005), *op. cit.* note 351, paragraphe. 91.

⁴⁵⁴ Dans un certain nombre de pays (dont la Hongrie, la Suède, la Moldavie et le Royaume-Uni), des enquêtes très médiatisées ont été lancées à la suite d'abus de pouvoirs de la police lors de manifestations publiques. Leurs recommandations ont souligné, entre autres, l'importance d'un encadrement étroit des pouvoirs et d'une formation rigoureuse du personnel chargé de l'application de la loi (voir paragraphes 147-148). Voir, par exemple, le "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), < http://www.gonczolbizottsag.gov.hu/jelentes/gonczolbizottsag_jelentes_eng.pdf> ; Comité mixte des droits de l'homme, Démonstration du respect des droits : A Human Rights Approach to Policing Protest (Volume 1) (HL Paper 47-1 ; HC 320-1, 23 mars 2009), et rapport de suivi (Londres : HMSO, HL Paper 141/ HC 522, 14 juillet 2009) ; Her Majesty's Chief Inspector of the Constabulary (HMIC), *Adapting to Protest : Adapting to Protest : Nurturing the British Model of Policing* (novembre 2009). En Moldavie, à la suite des violences survenues lors des manifestations liées aux élections des 6 et 7 avril 2009, une commission parlementaire a été créée pour enquêter sur les causes et les effets des événements. Cette commission était composée de députés et de représentants de la société civile. Son rapport a examiné la réponse de la police pendant et après les manifestations et a formulé un certain nombre de recommandations visant à améliorer les pratiques policières en Moldavie.

opération de police à grande échelle ou litigieuse liée à des rassemblements publics.⁴⁵⁵ Le mécanisme de plainte respectif devrait être adéquat, rapide, soumis à un examen public (ouvert et transparent), et devrait garantir la participation de la victime/plaignante au processus.⁴⁵⁶ En Irlande du Nord, par exemple, des experts en droits de l'homme de l'organe de surveillance de la police (le Conseil de la police) contrôlent régulièrement tous les éléments des opérations de police liées à des rassemblements controversés.⁴⁵⁷ Il est également de bonne pratique qu'un tel organe publie des statistiques sur le nombre de plaintes reçues, leur nature et leurs conséquences afin de garantir la transparence.⁴⁵⁸ Dans certains cas, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants⁴⁵⁹ ou les institutions nationales des droits de l'homme peuvent également jouer un rôle de surveillance. L'attente qu'une procédure pénale ou disciplinaire soit engagée contre un policier contre lequel il existe des preuves de mauvaise conduite constitue une protection importante contre l'impunité et est essentielle pour la confiance du public dans le système de plaintes contre la police. L'autorité de poursuite, la police et l'organe indépendant chargé des plaintes contre la police doivent motiver leurs décisions relatives aux procédures pénales et disciplinaires dont ils sont responsables.

234. Obligation de mener une enquête efficace sur les abus de pouvoir, y compris les incidents violents, et d'offrir des recours efficaces aux victimes. Tout abus de pouvoir et toute violation de la loi par des agents de l'État, y compris les cas de dispersion illégale ou de fin prématurée de réunions, doivent donner lieu à des enquêtes rapides et indépendantes. Cela s'applique également aux actes de violence, aux menaces de violence ou à l'incitation à la haine contre les participants à un rassemblement par d'autres participants, des contre-manifestants, des agents de la force publique ou des tiers. Les responsables devraient être sanctionnés de manière appropriée et les victimes devraient être informées des recours possibles.⁴⁶⁰ Lorsqu'elles enquêtent sur de tels cas, les autorités devraient, comme l'a déclaré

⁴⁵⁵ Avis du Commissaire aux droits de l'homme sur le règlement indépendant et efficace des plaintes contre la police, CommDH(2009)4, 12 mars 2009 : « Un système indépendant et efficace de plaintes contre la police est d'une importance fondamentale pour assurer le fonctionnement d'une police démocratique et responsable. Le règlement indépendant et efficace des plaintes consolide la confiance du public dans la police et permet d'éviter l'impunité des auteurs d'agissements illicites ou de mauvais traitements. Un système de plaintes doit être capable de traiter de manière appropriée et proportionnée une large gamme d'allégations portées contre la police, en tenant compte de la gravité du grief soulevé par le plaignant et de ses conséquences pour le fonctionnaire mis en cause. Un système de plaintes contre la police devrait être clair, transparent et accessible ; il devrait également être sensible aux questions d'égalité entre les sexes, d'origine raciale et ethnique, de religion, de conviction, d'orientation sexuelle, d'identité de genre, de handicap et d'âge. Un tel système devrait être efficace et disposer de ressources financières suffisantes ; il devrait contribuer au développement d'une culture de diligence dans la prestation des différents services de police.

⁴⁵⁶ Voir Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Avis sur le règlement indépendant et efficace des plaintes contre la police, CommDH(2009)4, 12 mars 2009 ; et Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2001)10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le Code européen d'éthique de la police, par. 61.

⁴⁵⁷ Pour plus de détails, voir < http://www.nipolicingboard.org.uk/index/publications/human-rights-publications/content-previous_hr_publications.htm>.

⁴⁵⁸ UNODC, *Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity* (2011), page 36, disponible sur < http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/PoliceAccountability_Oversight_and_Integrity_10-57991_Ebook.pdf>.

⁴⁵⁹ Voir, par exemple, le rapport du CPT sur sa visite en Italie en 2004, publié le 17 avril 2006, concernant les événements qui ont eu lieu à Naples (le 17 mars 2001) et à Gênes (du 20 au 22 juillet 2001) et les mesures prises en réponse aux allégations de mauvais traitements formulées à l'encontre des forces de l'ordre. Le CPT a déclaré qu'il souhaitait « recevoir des informations détaillées sur les mesures prises par les autorités italiennes pour éviter que des épisodes similaires ne se reproduisent à l'avenir (concernant, par exemple, la gestion d'opérations de maintien de l'ordre public à grande échelle, la formation du personnel de surveillance et d'exploitation et les systèmes de contrôle et d'inspection) ».

⁴⁶⁰ Voir par exemple, Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Résolution sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte de manifestations pacifiques, A/HRC/RES/22/10, avril 2013, par. 156 ; et Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, Rapport sur la discrimination et la violence à l'égard des personnes fondées sur leur orientation sexuelle et leur identité de genre, A/HRC/29/23, 4 mai 2015, par. 18, qui stipule spécifiquement que les États devraient « protéger les LGBT qui les exercent [ces droits] contre toutes agressions et représailles grâce à des mesures de prévention et à la tenue d'enquêtes, à l'ouverture de poursuites et à la mise en place de voies de recours et de réparations pour les victimes ». Voir également le Rapport de la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, Rapport sur la situation des femmes défenseurs des droits de l'homme et des personnes travaillant sur les droits des femmes ou

la Cour européenne des droits de l'homme, « faire tout ce qui est raisonnable dans les circonstances pour recueillir et sécuriser les preuves, explorer tous les moyens pratiques de découvrir la vérité et rendre des décisions pleinement motivées, impartiales et objectives, sans omettre les faits suspects qui peuvent être révélateurs de violences induites par exemple par l'intolérance raciale ou religieuse, ou de violences motivées par la discrimination fondée sur le sexe ». ⁴⁶¹ En cas d'allégations d'usage excessif ou autrement illégal de la force par des agents de la force publique, les autorités devraient mener des enquêtes efficaces ⁴⁶² sur ces actions de manière à garantir la responsabilité des agents de police concernés. ⁴⁶³

235. Utilisation de normes et nécessité d'enquêtes. Pour juger si une action ou une réaction de l'État était raisonnable et proportionnée, il est nécessaire de procéder à une évaluation objective et en temps réel de l'ensemble des circonstances. ⁴⁶⁴ La Cour européenne des droits de l'homme a, dans une jurisprudence récente, ordonné aux États d'élaborer des ensembles de règles claires concernant la mise en œuvre des directives relatives à l'utilisation de la force, y compris les gaz lacrymogènes, ainsi qu'un système garantissant une formation adéquate du personnel chargé de l'application de la loi et un contrôle et une supervision suffisants de ce personnel pendant les rassemblements. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a demandé aux États de procéder à un examen effectif *a posteriori* de la nécessité, de la proportionnalité et du caractère raisonnable de tout recours à la force, en particulier contre les personnes qui ne résistent pas par la violence. ⁴⁶⁵

236. Responsabilité des violations du droit à la vie. Le droit à la vie (article 6 du PIDCP, article 2 de la CEDH) couvre non seulement les cas d'homicide volontaire, mais aussi les cas où l'usage de la force entraîne involontairement la privation de la vie. La protection de ce droit implique « un test de nécessité plus strict et plus contraignant ». ⁴⁶⁶ Cela signifie que le gouvernement devra démontrer avec des arguments convaincants que l'usage de la force était nécessaire dans les circonstances données, et non excessif, ce qui signifie que d'autres mesures moins invasives n'auraient pas atteint l'effet escompté. ⁴⁶⁷ Comme l'a déclaré la Cour

les questions de genre, A/HRC/16/44, 20 décembre 2010, par. 109. Voir également *Identoba et autres c. Géorgie* (2015), *op. cit.* note 114, par. 75-78.

⁴⁶¹ *Identoba et autres c. Géorgie* (2015), *op. cit.* note 114, par. 67.

⁴⁶² La Cour européenne des droits de l'homme a établi cinq principes pour une enquête efficace sur les plaintes contre la police qui engagent l'article 2 (droit à la vie) ou 3 (droit de ne pas être soumis à la torture ou aux mauvais traitements) de la Convention européenne des droits de l'homme : 1) Indépendance : il ne doit pas y avoir de liens institutionnels ou hiérarchiques entre les enquêteurs et le policier incriminé et il doit y avoir une indépendance pratique ; 2) Adéquation : l'enquête doit permettre de recueillir des preuves pour déterminer si le comportement policier incriminé était illégal et pour identifier et punir les responsables ; 3) Rapidité : l'enquête devrait être menée rapidement et de manière expéditive afin de maintenir la confiance dans l'État de droit ; 4) Contrôle public : les procédures et la prise de décision devraient être ouvertes et transparentes afin de garantir la responsabilité ; et f) Participation des victimes : le plaignant devrait être impliqué dans le processus de plainte afin de sauvegarder ses intérêts légitimes. Ces cinq principes doivent être respectés dans le cadre des enquêtes sur un décès ou une blessure grave survenu en garde à vue ou à la suite d'une pratique policière.

⁴⁶³ *İzci c. Turquie* (2013), *op. cit.* note 353, paragraphe. 98.

⁴⁶⁴ À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que « l'usage de la force par des agents de l'État pour atteindre l'un des objectifs énoncés au paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention peut se justifier ... lorsqu'il se fonde sur une conviction honnête considérée, pour de bonnes raisons, comme valable à l'époque des événements mais qui se révèle ensuite erronée. Affirmer le contraire imposerait à l'État et à ses agents chargés de l'application des lois une charge irréaliste qui risquerait de s'exercer aux dépens de leur vie et de celle d'autrui ». Voir, par exemple, *Giuliani et Gaggio c. Italie* (2011), *op. cit.* note 338, par. 178, et les affaires qui y sont citées. La norme américaine applicable à l'usage officiel d'une force excessive est que l'usage de la force doit être objectivement raisonnable : voir *Graham v. Connor*, 490 U.S. 386 (1989).

⁴⁶⁵ *İzci c. Turquie* (2013), *op. cit.* note 353, par. 98-99.

⁴⁶⁶ Voir *Washington v. Glucksberg*, 521 U.S. 702, 710-17 (1997) (soulignant que le gouvernement a un intérêt impérieux à préserver la vie humaine).

⁴⁶⁷ Voir par exemple, *Güleç c. Turquie* (1998), *op. cit.* note 131, où le fils du requérant a été tué par les forces de sécurité qui ont tiré sur des manifestants non armés (au cours d'une manifestation spontanée et non autorisée) pour les faire disperser. La Cour a conclu à une violation de l'article 2 également parce qu'il n'y a pas eu d'enquête approfondie sur les circonstances, qui doit avoir lieu même dans des circonstances impliquant des rassemblements illégaux, des affrontements armés violents ou un nombre élevé de morts (par. 81). Voir également *Washington v.*

européenne des droits de l'homme, « il ne peut y avoir pareille nécessité lorsque l'on sait que la personne qui doit être arrêtée ne représente aucune menace pour la vie ou l'intégrité physique de quiconque et n'est pas soupçonnée d'avoir commis une infraction à caractère violent, même s'il peut en résulter une impossibilité d'arrêter le fugitif ».⁴⁶⁸ Toute constatation de responsabilité civile ou pénale pour violation du droit à la vie du côté de l'État doit conduire à l'indemnisation des proches de la personne concernée, indépendamment de la nécessité d'identifier un individu pénalement responsable de l'acte en question.

237. **Responsabilité des agents de la force publique.** Les responsables de l'application des lois sont responsables de tout manquement à leurs obligations positives de respecter, faciliter et protéger le droit à la liberté de réunion pacifique. En outre, la responsabilité devrait également s'étendre lorsque « l'acquiescement ou la connivence des autorités d'un État contractant dans les actes de particuliers qui violent les droits d'autres personnes relevant de sa juridiction au titre de la Convention peut engager la responsabilité de cet État ».⁴⁶⁹ Lorsqu'une plainte est reçue concernant la conduite des agents des services de répression ou lorsqu'une personne a été gravement blessée ou privée de sa vie à la suite des actions des agents des services de répression, une « enquête officielle indépendante et efficace » doit être menée.⁴⁷⁰ L'objectif principal de toute enquête doit être de protéger le droit à la vie et à l'intégrité physique et, dans les cas impliquant des agents de l'État ou des entités, de faire en sorte qu'ils répondent des décès ou des blessures physiques survenus sous leur responsabilité. La forme particulière d'enquête requise pour atteindre ces objectifs peut varier selon les circonstances.⁴⁷¹ Si l'usage de la force n'est pas autorisé par la loi, ou si le recours à la force est en violation de la législation nationale ou du droit international des droits de l'homme, les agents de la force publique doivent faire face à une responsabilité civile et/ou pénale ainsi qu'à des mesures disciplinaires.⁴⁷² Le personnel chargé de l'application de la loi doit également être tenu pour responsable de l'absence d'intervention lorsque celle-ci peut avoir empêché d'autres agents ou des tiers d'utiliser une force excessive. Les personnes chargées de l'enquête et celles qui la mènent devraient être indépendantes des personnes impliquées dans les événements, ce qui suppose non seulement un manque de lien hiérarchique ou institutionnel, mais aussi une indépendance pratique.⁴⁷³

V. Annexe

A. Instruments et traités internationaux et régionaux

Dans l'espace de l'OSCE, les normes concernant la liberté de réunion pacifique découlent principalement de deux instruments juridiques : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)⁴⁷⁴ et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et

Glucksberg, 521 U.S. 702, 710-17 (1997) (soulignant que le gouvernement a un intérêt impérieux à préserver la vie humaine).

⁴⁶⁸ *Natchova et autres c. Bulgarie* (2005), *op. cit.* note 185, paragraphe. 95

⁴⁶⁹ *Solomou et autres c. Turquie* (2008), *op. cit.* note 146, paragraphe 46.

⁴⁷⁰ Voir *McCann et autres c. Royaume-Uni*, requête n° 18984/91, 27 septembre 1995, paragraphe 161 ; *Shanaghan c. Royaume-Uni*, requête n° 37715/97, 4 mai 2001, paragraphe 88. Pour les cas de violence à l'égard des femmes, voir également le Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies (2010), A/HRC/16/44, *op. cit.* note 461, paragraphe. 109.

⁴⁷¹ *Kelly et autres c. Royaume-Uni* (requête n° 30054/96 du 4 mai 2001, paragraphe 94 ; *McShane c. Royaume-Uni*, requête n° [43290/98](#), 28 mai 2002, paragraphe 94). 94.

⁴⁷² *Harlow v. Fitzgerald*, 457 U.S. 800 (1982).

⁴⁷³ Dans l'affaire *Saya et autres c. Turquie*, requête n° 4327/02, 7 octobre 2008, une marche légale du syndicat des travailleurs de la santé (pour laquelle une autorisation avait été obtenue) a été arrêtée par la police le 1er mai et dispersée par la force. Les requérants ont été mis en détention et libérés le lendemain. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'il y avait eu un manquement à mener une enquête efficace et indépendante sur leurs allégations de mauvais traitements. En particulier, elle a constaté que les « conseils administratifs » qui enquêtaient sur les affaires n'étaient pas indépendants puisqu'ils étaient présidés par des gouverneurs et composés de représentants locaux de l'exécutif et d'un responsable exécutif lié aux forces de sécurité mêmes qui faisaient l'objet de l'enquête. Cf. *Barbu Anghelescu c. Roumanie*, requête n° 46430/99, 5 octobre 2004 (uniquement en français), *Muradova c. Azerbaïdjan*, requête n° 22684/05, 2 avril 2009, par. 99.

⁴⁷⁴ Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) (résolution 2200A (XXI) de l'Assemblée générale du 16 décembre 1966) ; cf. également son premier protocole facultatif, ainsi que le Pacte international relatif aux

des libertés fondamentales (CEDH) et leurs protocoles facultatifs.⁴⁷⁵ Les principaux engagements de l'OSCE, qui sont politiquement contraignants, sont également pertinents dans ce contexte.⁴⁷⁶

Le droit à la liberté de réunion pacifique figure également parmi les droits proclamés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948.⁴⁷⁷ En outre, la Convention américaine relative aux droits de l'homme présente un intérêt particulier pour les pays membres de l'Organisation des États américains,⁴⁷⁸ tout comme la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples pour les États membres de l'Union africaine.⁴⁷⁹ Parmi les autres traités pertinents, on peut citer la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant,⁴⁸⁰ la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁴⁸¹ et la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la Communauté des États indépendants (Convention de la CEI).⁴⁸²

L'importance de ces traités et instruments découle, en partie, de la jurisprudence développée par leurs organes de contrôle respectifs - le Comité des droits de l'homme des Nations unies,⁴⁸³ la Cour européenne des droits de l'homme, la Commission interaméricaine des droits

droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), (Assemblée générale des Nations unies, 16 décembre 1966, Recueil des traités des Nations unies, vol. 993, (ci-après : PIDESC). La DUDH est une déclaration plutôt qu'un traité contraignant ; le PIDCP et le PIDESC ont été adoptés en 1966 pour donner effet aux principes énoncés dans la DUDH. Les trois documents, la DUDH, le PIDCP et le PIDESC, constituent ensemble la Charte internationale des droits de l'homme. Le PIDCP définit des normes minimales universellement acceptées dans le domaine des droits civils et politiques. Les obligations contractées par les États qui ratifient le Pacte ou y adhèrent sont censées être remplies dès qu'un État devient partie au PIDCP (articles 2 par 1 et 2, PIDCP).

⁴⁷⁵ La Convention européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Rome, 4 novembre 1950, STE n° 5, entrée en vigueur le 3 septembre 1953, est le traité des droits de l'homme le plus complet et faisant le plus autorité pour la région européenne. Le traité est ouvert à la signature depuis 1950. Tous les États membres du Conseil de l'Europe sont tenus de ratifier la Convention dans un délai d'un an à compter de l'adhésion de l'État au Statut du Conseil de l'Europe. La CEDH énonce un certain nombre de droits et libertés fondamentaux, et les parties à la Convention sont tenues de garantir ces droits et libertés à toute personne relevant de leur juridiction (article 1 CEDH).

⁴⁷⁶ Copenhague 1990, par. 9 : « Les États participants réaffirment que ... (paragraphe 9.2) - toute 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 » ; Paris 1990 (Une nouvelle ère de démocratie, de paix et d'unité) : « Nous affirmons que, sans discrimination, tout individu a le droit à (...) la liberté de (...) réunion pacifique (...) ».

⁴⁷⁷ Déclaration universelle des droits de l'homme (Assemblée générale des Nations unies 10 décembre 1948, 217 A (III), (ci-après : DUDH), article 20.

⁴⁷⁸ Comme le prévoit l'article 44 de la Convention américaine, « Toute personne ou tout groupe de personnes, toute entité non gouvernementale et légalement reconnue dans un ou plusieurs États membres de l'Organisation [des États américains] peuvent soumettre à la Commission [interaméricaine des droits de l'homme] des pétitions contenant des dénonciations ou plaintes relatives à une violation de la présente Convention par un État partie ». Voir également l'annexe A.

⁴⁷⁹ Organisation de l'unité africaine (OUA), Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (également appelée Charte de *Banjul*), 27 juin 1981, CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), ci-après la Charte africaine, article 11, qui stipule que « Toute personne a le droit de se réunir librement avec d'autres. Ce droit s'exerce sous la seule réserve des restrictions nécessaires édictées par les lois et règlements, notamment dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté d'autrui, de la santé, de la morale ou des droits et libertés des personnes ».

⁴⁸⁰ Nations unies, Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée et ouverte à la signature, à la ratification et à l'adhésion par la résolution 44/25 de l'Assemblée générale du 20 novembre 1989 ; entrée en vigueur le 2 septembre 1990.

⁴⁸¹ Union européenne, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 26 octobre 2012, 2012/C 326/02.

⁴⁸² Communauté des États indépendants, *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, Minsk, 26 mai 1995, 3 IHRR 1, 212 (1996). 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 États membres de la CEI (Arménie, Belarus, Géorgie, Kirghizstan, Moldova, Russie et Tadjikistan) et ratifiée par le Belarus, la République kirghize, la Fédération de Russie et le Tadjikistan. Voir aussi, par exemple, la décision de la Cour européenne des droits de l'homme sur la compétence de la Cour pour donner un avis consultatif concernant « La coexistence de la Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la Communauté des États indépendants et la Convention européenne des droits de l'homme » (2 juin 2004).

⁴⁸³ Voir Manfred Nowak, *op. cit.* note 44, p. 481-494 ; Melissa Castan et Sarah Joseph, *The International Covenant on Civil and Political Rights* (troisième édition) (New York : OUP : 2013), partie III, section 19.

de l'homme⁴⁸⁴ et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.⁴⁸⁵ Cet ensemble de jurisprudence fait partie intégrante de l'interprétation de ces normes et doit être pleinement compris et appliqué par les personnes chargées de mettre en œuvre les lois nationales sur la liberté de réunion pacifique. Il est donc recommandé aux gouvernements de veiller à ce que des traductions exactes des principales affaires tranchées par les organes décisionnels internationaux soient largement diffusées.⁴⁸⁶ En outre, reconnaissant la doctrine de la subsidiarité, les tribunaux régionaux devraient rester ouverts à un examen dialogique des principaux jugements des tribunaux nationaux dans les États de l'OSCE et du Conseil de l'Europe.

Certaines des principales dispositions internationales et régionales relatives au droit à la liberté de réunion pacifique sont reproduites ci-dessous.

Article 20, paragraphe 1, de la Déclaration universelle des droits de l'homme

Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques.⁴⁸⁷

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 11, Convention européenne des droits de l'homme

1. Toute personne a le 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 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.

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

⁴⁸⁴ Voir, par exemple, Organisation des États américains, Rapport annuel du Bureau du Rapporteur spécial pour la liberté d'expression (2005), chapitre 5, « Les manifestations publiques comme exercice de la liberté d'expression et de la liberté de réunion » ; Défenseurs des droits de l'homme : Note du Secrétaire général, U.N. Doc. A/62/225, 13 août 2007, Section D, pp.9-16 : « Suivi du droit de manifester au niveau régional : jurisprudence et positions des mécanismes régionaux ».

⁴⁸⁵ Voir, Cour africaine des droits de l'homme et des peuples < <https://fr.african-court.org/> >; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples < https://www.achpr.org/fr_home >. Voir aussi, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa* (2017), disponible à l'adresse suivante : < https://www.achpr.org/public/Document/file/French/guidelines_foaa_fre.pdf >.

⁴⁸⁶ Des traductions non officielles des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sont disponibles sur son site web ; pour plus d'informations, voir <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/HUDOC/translations>

⁴⁸⁷ Voir l'article 29 de la DUDH pour une clause de limitation générale.

toute ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits suivants : (...)

d) Autres droits civils, notamment :

(...)

(viii) Droit à la liberté d'opinion et d'expression ;

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

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 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 de l'Union.

Article 11, Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

Toute personne a le droit de se réunir librement avec d'autres. Ce droit s'exerce sous la seule réserve des restrictions nécessaires édictées par les lois et règlements, notamment dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté d'autrui, de la santé, de la morale ou des droits et libertés des personnes.

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

Toute personne a le droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association avec d'autres, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la protection de ses intérêts.

L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de la sûreté publique, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques, ou pour protéger les droits et libertés d'autrui. Le présent article ne fait pas obstacle à l'imposition de restrictions légales à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées ou par les membres des organes de l'État chargés de l'application des lois ou de l'administration.

Article 7, Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales⁴⁸⁸

Les Parties veilleront à assurer à toute personne appartenant à une minorité nationale le respect des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, à la liberté d'expression et à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Document de Copenhague de l'OSCE 1990

[Les États participants réaffirment que] :

Toute 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.

⁴⁸⁸ Il est à noter ici que, conformément à son article 27, d'autres États non-membres du Conseil de l'Europe peuvent adhérer à la Convention-cadre, à l'invitation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.