



# Assemblée générale

Distr. générale  
2 février 2016  
Français  
Original : anglais

---

## Conseil des droits de l'homme

### Trente-et-unième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,  
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,  
y compris le droit au développement**

## **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**

### Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Conseil des droits de l'homme le rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, Maina Kiai, et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, Christof Heyns. Dans ce rapport, soumis au Conseil conformément à sa résolution 25/38, les rapporteurs spéciaux présentent un ensemble de recommandations pratiques pour la bonne gestion des rassemblements. Chaque section comporte un résumé des normes légales internationales applicables, assorti de recommandations pratiques sur la mise en œuvre de ces principes, l'objectif étant de mieux protéger les différents droits des personnes qui participent à des rassemblements.

GE.16-01527 (F) 080316 090316



\* 1 6 0 1 5 2 7 \*

Merci de recycler



## Table des matières

|  | <i>Page</i> |
|--|-------------|
| I. Introduction .....  | 3           |
| II. De la bonne gestion des rassemblements .....   | 3           |
| A. Les États doivent respecter et garantir tous les droits des participants<br>à des rassemblements .....  | 5           |
| B. Toute personne a le droit inaliénable de prendre part à des rassemblements pacifiques .....   | 6           |
| C. Toute restriction imposée aux réunions pacifiques devrait être conforme<br>aux normes internationales en matière de droits de l'homme .....   | 9           |
| D. Les États doivent faciliter l'exercice du droit de réunion pacifique.....   | 10          |
| E. Il ne doit pas être fait usage de la force, sauf si cela est absolument inévitable et,<br>le cas échéant, l'usage de la force doit se faire en conformité avec le droit international<br>des droits de l'homme..... | 13          |
| F. Chacun doit jouir du droit d'observer une réunion, d'en surveiller le déroulement<br>et d'en consigner le contenu .....   | 18          |
| G. La collecte d'informations personnelles en lien avec une réunion ne doit pas indûment<br>porter atteinte à la vie privée ou à d'autres droits .....   | 19          |
| H. Chacun a le droit de consulter des informations ayant trait à des réunions .....  | 20          |
| I. Les entreprises privées sont tenues de respecter les droits de l'homme<br>dans le contexte de réunions .....  | 21          |
| J. L'État et ses organes doivent répondre de leurs actes en lien avec des réunions.....  | 23          |
| III. Conclusion .....  | 25          |

## I. Introduction

1. Les réunions, sous diverses formes, jouent un rôle de premier plan dans le monde d'aujourd'hui, ce qui est source de nouvelles possibilités et de nouveaux défis. Une bonne compréhension des règles et normes internationales applicables en matière de droits de l'homme et des enseignements tirés de la gestion des rassemblements au fil du temps peut contribuer à protéger les intérêts légitimes de toutes les parties prenantes : participants, spectateurs, observateurs et pouvoirs publics.

2. Le Conseil des droits de l'homme a accordé une attention grandissante à la promotion et à la protection des droits de l'homme dans le contexte des rassemblements<sup>1</sup>. En mars 2014, il a adopté la résolution 25/38, dans laquelle il a demandé au Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et au Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires de préparer un ensemble de recommandations pratiques pour la bonne gestion des rassemblements<sup>2</sup>.

3. Dans le cadre de l'élaboration de ces recommandations, les rapporteurs spéciaux ont largement consulté les parties concernées, comme le leur avait demandé le Conseil, grâce à un questionnaire et à un mécanisme de consultation participatif. Les rapporteurs spéciaux ont tenu quatre réunions avec les représentants d'États<sup>3</sup> et quatre réunions régionales avec les représentants de la société civile, des institutions nationales des droits de l'homme et des mécanismes régionaux de défense des droits de l'homme ainsi que des experts du maintien de l'ordre et d'autres domaines<sup>4</sup>. Un groupe consultatif de neuf membres a été constitué et a fait part aux rapporteurs spéciaux de ses observations à diverses étapes du processus<sup>5</sup>.

4. La présente compilation est destinée à fournir des orientations sur la manière de donner effet, en droit national et dans la pratique, aux normes internationales applicables en matière de droits de l'homme, afin de garantir une meilleure protection des droits concernés. Les recommandations s'articulent autour de 10 principes fondamentaux, et sont précédées dans chaque section d'un résumé des normes internationales applicables. Il a été tenu compte, dans leur élaboration, de l'expérience accumulée au niveau mondial et des enseignements tirés du passé.

## II. De la bonne gestion des rassemblements

5. La capacité de se rassembler et d'agir collectivement est fondamentale pour le développement démocratique, économique, social et personnel, l'expression des idées et la promotion d'une citoyenneté engagée. Les réunions peuvent contribuer utilement au renforcement des systèmes démocratiques et, parallèlement aux élections, jouent un rôle

<sup>1</sup> Voir A/HRC/19/40, A/HRC/22/28, et A/HRC/25/32 et A/HRC/25/32.Corr.1.

<sup>2</sup> Les rapporteurs spéciaux remercient Eleanor Jenkin et Kathleen Hardy pour leur contribution à la rédaction du présent rapport.

<sup>3</sup> La première réunion s'est tenue à Genève en juin 2015. À la demande de plusieurs États, des réunions régionales ont été organisées pour les États d'Afrique et du Moyen-Orient, à Pretoria, et pour les États d'Asie et du Pacifique, à Istanbul. Une consultation finale ouverte à tous les États s'est tenue à Genève en octobre 2015 ; 54 États y ont participé.

<sup>4</sup> Ces consultations ont eu lieu à Santiago (pour les Amériques et les Caraïbes), Pretoria (pour l'Afrique et le Moyen-Orient), Istanbul (pour l'Asie et le Pacifique) et Genève (pour l'Europe et l'Asie centrale). Plus de 90 experts y ont participé.

<sup>5</sup> Les membres du groupe consultatif sont Otto Adang, Stuart Casey-Maslen, Gastón Chillier, Anara Ibraeva, Asma Jahangir, Neil Jarman, Nicholas Opiyo, Ambiga Sreenevasan et Jürg Wichterhmann.

fondamental dans la participation de la population en plaçant les gouvernements face à leurs responsabilités et en permettant l'expression de la volonté du peuple dans le cadre des processus démocratiques.

6. Les réunions sont aussi un moyen de concrétiser d'autres droits sociaux, économiques, politiques, civils et culturels, ce qui signifie qu'elles jouent un rôle fondamental pour la protection et la promotion d'un large éventail de droits de l'homme. Elles peuvent permettre de relayer les voix des personnes qui sont marginalisées ou qui proposent un discours différent de celui des intérêts politiques et économiques établis. Les rassemblements offrent des possibilités d'influencer non seulement l'État, mais aussi les autres institutions qui exercent le pouvoir dans la société, notamment les syndicats, les institutions religieuses, culturelles et éducatives, et l'opinion publique en général.

7. L'exercice plein et libre du droit de réunion pacifique n'est possible que lorsqu'il existe un climat favorable et sûr pour l'ensemble de la population, y compris pour les défenseurs des droits de l'homme et la société civile, et lorsque l'accès à l'espace public n'est pas restreint de manière excessive ou déraisonnable. Le fait de faire obstacle à la création et au fonctionnement des associations, de protéger de manière insuffisante ceux qui exercent et défendent les droits de l'homme, de sanctionner de manière excessive et disproportionnée les infractions à la loi ou de restreindre de manière déraisonnable l'utilisation des espaces publics a une incidence négative sur le droit de réunion pacifique.

8. La bonne gestion des rassemblements suppose que toutes les parties impliquées protègent et exercent toute une série de droits. Les personnes qui participent à des réunions disposent d'un certain nombre de libertés et de droits protégés, notamment : le droit de réunion pacifique, la liberté d'expression, d'association et de croyance ; le droit de participer à la conduite des affaires publiques ; le droit à l'intégrité corporelle, qui inclut le droit à la sécurité, le droit de ne pas subir de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et le droit à la vie ; le droit à la dignité ; le droit au respect de la vie privée ; et le droit à un recours utile dans tous les cas de violation des droits de l'homme.

9. Même si les participants à un rassemblement ne sont pas pacifiques et perdent ainsi leur droit de réunion pacifique, ils n'en conservent pas moins tous leurs autres droits, sous réserve des restrictions normales. Aucune réunion ne devrait donc échapper à toute protection.

10. Une « réunion », selon l'acception la plus courante, est un rassemblement intentionnel et temporaire dans un espace privé ou public à des fins spécifiques, qui peut prendre la forme d'une manifestation, d'un meeting, d'une grève, d'un défilé, d'un rassemblement ou d'un sit-in, avec pour objectif d'exprimer des griefs ou des aspirations ou de célébrer des événements (voir A/HRC/20/27, par. 24). Même les rencontres sportives, les concerts de musique ou d'autres rassemblements de ce type peuvent relever de cette définition. Alors qu'une réunion est définie comme un rassemblement temporaire, cette acception peut correspondre à des mobilisations de longue durée, y compris des sit-in prolongés et des manifestations avec occupation de sites. 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.

11. Les présentes recommandations portent sur les réunions qui expriment une position, une doléance, une aspiration ou une identité communes, et qui divergent des positions majoritaires ou défient les intérêts politiques, sociaux, culturels ou économiques établis. En adoptant cette approche, les rapporteurs spéciaux se sont appuyés sur les termes de la résolution 25/38 du Conseil des droits de l'homme, qui fait spécifiquement référence à la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte des manifestations pacifiques. Il convient toutefois de noter qu'aucun des droits dont jouissent les participants

à une réunion n'est conditionné d'une quelconque manière au contenu politique ou autre de cette réunion.

12. Dans sa résolution, le Conseil demande aux rapporteurs spéciaux de travailler sur la question des rassemblements, sans se limiter aux rassemblements pacifiques. C'est pourquoi le présent rapport couvre à la fois les réunions pacifiques et celles qui ne le sont pas.

13. Les États ont l'obligation, non seulement de s'abstenir de violer les droits des personnes impliquées dans une réunion, mais aussi de garantir les droits de ceux qui participent à une réunion ou sont concernés par elle, et de promouvoir un environnement favorable. La notion de gestion des rassemblements recouvre donc le fait de rendre possible ces rassemblements, et elle est interprétée de manière large tout au long des recommandations ci-après.

## **A. Les États doivent respecter et garantir tous les droits des participants à des rassemblements**

14. Le droit international impose aux États de respecter et de garantir les droits de toutes les personnes. L'obligation de respecter signifie que les États doivent s'abstenir de restreindre l'exercice des droits lorsque le droit international ne l'autorise pas expressément. L'obligation de garantir les droits est un devoir positif qui impose aux États à la fois de réaliser et de protéger ces droits<sup>6</sup>. La protection des droits nécessite l'adoption de mesures positives pour prévenir les actions d'acteurs non-étatiques qui pourraient nuire à leur exercice. La réalisation des droits nécessite que les États s'emploient à créer ou promouvoir les conditions nécessaires à l'exercice desdits droits.

15. Les États doivent respecter et protéger les droits de tous sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. La liberté d'organiser des réunions publiques et d'y participer doit être garantie aux personnes, aux groupes, aux associations non enregistrées, aux personnes morales et aux entreprises<sup>7</sup>.

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 (voir 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.

### **17. Recommandations pratiques :**

**a) Les États devraient ratifier les instruments internationaux pertinents et inscrire expressément dans la loi une présomption en faveur de la réunion pacifique. Ils devraient garantir juridiquement les différents droits qui protègent les personnes**

<sup>6</sup> Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Plattform « Ärzte für das Leben » c. Autriche*, requête n° 10126/82, 21 juin 1988.

<sup>7</sup> Voir les *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique* (2<sup>e</sup> éd.), 2010, par. 2.5.

participant à des réunions, adopter et mettre à jour en permanence les lois, les politiques et les processus nécessaires à la mise en œuvre de ces droits. Aucune réunion ne devrait échapper à ces protections ;

b) Les États devraient veiller à ce que toutes les lois relatives à la gestion des rassemblements soient rédigées sans ambiguïté et soient cohérentes entre elles et conformes aux normes internationales. Lorsqu'il existe une ambiguïté, les dispositions pertinentes devraient être interprétées en faveur de ceux qui souhaitent exercer leur droit à la liberté de réunion pacifique ;

c) Les États devraient élaborer, adopter et mettre à jour des plans d'action nationaux pour orienter la mise en œuvre des présentes recommandations pratiques et des normes internationales relatives à la gestion des rassemblements, et devraient solliciter l'assistance technique du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, ou d'autres organismes spécialisés, autant que de besoin ;

d) Les États devraient fournir aux autorités impliquées dans la gestion des rassemblements le soutien dont elles ont besoin et les soumettre à un contrôle suffisant, à tous les niveaux de l'État. À cet effet, ils devraient veiller à ce qu'elles reçoivent une formation adéquate et les ressources financières et humaines nécessaires ;

e) Les dirigeants politiques et les autres personnes d'influence devraient reconnaître publiquement que les différences d'opinion sont légitimes et promouvoir une culture de tolérance.

## **B. Toute personne a le droit inaliénable de prendre part à des rassemblements pacifiques**

18. Étant donné que le droit international reconnaît le droit inaliénable de prendre part aux réunions pacifiques, il existe une présomption en faveur de la tenue de telles réunions. Les réunions devraient être présumées légales, sous réserve des restrictions prévues par l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>8</sup>. La protection du droit à la liberté de réunion pacifique ne concerne que les réunions qui sont pacifiques. Pour déterminer si une réunion est protégée en vertu de ce droit, l'on devrait présumer que cette réunion est pacifique<sup>9</sup>, et une interprétation large du terme « pacifique » devrait être adoptée<sup>10</sup>. La manière dont la réunion est organisée et les intentions des participants doivent être prises en compte.

19. Le droit à la liberté de réunion pacifique comprend le droit de planifier, d'organiser, de promouvoir et d'annoncer une réunion par tout moyen légal. Toute restriction de ces activités devrait être considérée comme une restriction a priori de l'exercice de ce droit. Le fait de limiter la liberté d'association et la liberté d'expression peut aussi avoir pour effet de restreindre la liberté de réunion pacifique.

20. Le droit à la liberté de réunion pacifique est détenu par chaque personne qui participe à un rassemblement. Les violences sporadiques ou les infractions commises par

<sup>8</sup> Voir A/HRC/23/39, par. 50, et *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique*, par. 30.

<sup>9</sup> Voir A/HRC/20/27, par. 26, et A/HRC/23/39, par. 50.

<sup>10</sup> Voir Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* (Kehl am Rhein, Engel, 2005), p. 487.

certaines ne devraient pas être imputées aux autres participants dont les intentions et le comportement demeurent de nature pacifique<sup>11</sup>.

21. La liberté de réunion pacifique est un droit, non un privilège ; son exercice ne devrait donc pas être sujet à une autorisation préalable des autorités. Les autorités de l'État peuvent mettre en place un système de notification préalable leur permettant de faciliter l'exercice de ce droit, de prendre des mesures pour protéger la sécurité publique et/ou l'ordre public et de garantir les droits et les libertés du reste de la population. La procédure de notification ne devrait en aucun cas faire office de demande d'autorisation de facto, ou justifier l'imposition de règles fondées sur le contenu. Les réunions qui ne nécessitent pas de préparation préalable de la part des autorités, comme celles pour lesquelles seul un petit nombre de participants est attendu, ou pour lesquelles l'incidence sur le public est censée être minimale, ne devraient pas être soumises à l'obligation de notification.

22. Les procédures de notification ne devraient pas être trop bureaucratiques, et elles devraient faire l'objet d'une évaluation de la proportionnalité<sup>12</sup>. Le délai de notification ne devrait pas être exagérément long, tout en donnant aux autorités compétentes le temps de se préparer de manière adéquate. La procédure de notification devrait être gratuite (voir A/HRC/23/39, par. 57) et largement accessible.

23. Le fait d'omettre de notifier une réunion aux autorités ne rend pas cette réunion illicite et ne devrait donc pas être un motif de dispersion du rassemblement. Lorsqu'il n'y a pas eu de notification en bonne et due forme, les organisateurs et les dirigeants communautaires ou politiques ne devraient pas être l'objet de sanctions pénales ou administratives assorties d'amendes ou de peines d'emprisonnement (voir A/HRC/20/27, par. 29). Il en va de même pour les réunions spontanées, lorsque les organisateurs ne peuvent pas se soumettre à l'obligation de notification préalable ou lorsqu'il n'y a pas d'organisateur connu. Les réunions spontanées devraient être exemptées de l'obligation de notification<sup>13</sup>, et les forces de l'ordre devraient, dans la mesure du possible, protéger et faciliter les réunions spontanées à l'instar de n'importe quel autre rassemblement.

24. L'obligation qu'ont les États de faciliter et protéger les réunions concerne aussi les rassemblements simultanés et les contre-manifestations, qui visent à exprimer un désaccord avec le message d'autres réunions. Il convient de faciliter autant que possible la tenue des réunions, y compris les rassemblements spontanés et les contre-manifestations, en un lieu qui soit accessible au public ciblé<sup>14</sup>.

25. L'obligation faite à l'État de faciliter les réunions lui impose aussi d'adopter des mesures de protection contre la violence ou l'ingérence à l'égard des personnes qui exercent leurs droits<sup>15</sup>. Toutefois, la simple existence d'un risque de dérapage ne suffit pas à justifier l'interdiction d'une réunion<sup>16</sup>. Lorsqu'il existe un risque d'affrontements violents entre les participants à un même rassemblement ou entre les participants à différents

<sup>11</sup> Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Ziliberberg c. Moldova*, requête n° 61821/00, 4 mai 2004.

<sup>12</sup> Voir A/HRC/20/27, par. 28, et le deuxième rapport de la Cour interaméricaine des droits de l'homme sur la situation des défenseurs des droits de l'homme aux Amériques (2011), par. 137.

<sup>13</sup> Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Bukta et autres c. Hongrie*, requête n° 25691/04, 17 juillet 2007.

<sup>14</sup> Toutefois, lorsqu'une contre-manifestation a pour but de faire obstacle au droit d'autrui de se réunir de manière licite, la contre-manifestation tombe sous le coup de l'article 5 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et les protections prévues dans le cadre du droit à la liberté de réunion pacifique ne sont pas applicables.

<sup>15</sup> Voir l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Özgür Gündem c. Turquie*, requête n° 23144/93, 16 mars 2000, par. 42 et 43.

<sup>16</sup> Voir l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Alexeïev c. Russie*, requêtes n°s 4916/07, 25924/08 et 14599/09, 21 octobre 2010, par. 75.

rassemblements, il convient d'adopter les mesures les moins restrictives pour assurer la sécurité des participants et des autres personnes.

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<sup>17</sup>. 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.

27. Nul ne devrait être tenu responsable pénalement, civilement ou administrativement pour le simple fait d'organiser un mouvement de protestation pacifique ou d'y participer.

28. **Recommandations pratiques :**

a) **Les États doivent faire en sorte que tout système de notification préalable donne effet à la présomption en faveur des réunions, limite strictement la capacité des autorités de restreindre les réunions, et intègre une évaluation de la proportionnalité ;**

b) **Les États ne doivent pas exiger des organisateurs l'obtention d'une autorisation préalable pour tenir une réunion, en droit comme dans la pratique. Lorsqu'il existe un système de notification, il doit viser à faciliter la tenue de la réunion, et non pas correspondre de fait à une obligation d'autorisation préalable ;**

c) **Les systèmes de notification ne doivent pas être trop bureaucratiques. Pour simplifier le processus de notification, il est possible d'adopter les mesures suivantes : mise en place de plusieurs points de dépôt des notifications, y compris hors des zones urbaines, et possibilité de déposer la notification en personne ou avec l'assistance d'un tiers ; utilisation de formulaires aisément accessibles, concis et disponibles dans plusieurs langues. Lorsque le taux de pénétration d'Internet est élevé, les autorités devraient envisager d'utiliser des systèmes de dépôt en ligne ;**

d) **Le délai de notification devrait être aussi bref que possible, tout en donnant aux autorités le temps de se préparer, soit quelques jours au maximum, et quarante-huit heures dans l'idéal ;**

e) **La notification devrait être considérée comme effective lorsque les autorités ont reçu un avis comportant suffisamment d'informations pour estimer avec un degré de certitude raisonnable la date, l'heure et le lieu du rassemblement et, s'il y a lieu, les coordonnées de l'organisateur. Il n'est pas nécessaire d'obtenir une réponse des autorités pour que la notification soit effective ou pour que la réunion puisse avoir lieu ;**

f) **Lorsque les autorités reçoivent des notifications concernant deux ou plusieurs rassemblements prévus au même endroit et au même moment, elles devraient réaliser une évaluation approfondie des risques et élaborer des stratégies de réduction des risques. S'il apparaît nécessaire d'imposer des restrictions à une ou plusieurs réunions simultanées, ces restrictions devraient être définies d'un commun accord ou, lorsque ce n'est pas possible, selon des modalités qui ne soient pas discriminatoires à l'égard des réunions envisagées.**

<sup>17</sup> Voir A/HRC/20/27, par. 31, et A/HRC/23/39, par. 78.



### C. Toute restriction imposée aux réunions pacifiques devrait être conforme aux normes internationales en matière de droits de l'homme

29. La liberté de réunion pacifique est un droit fondamental, qui devrait être exercé sans restriction dans toute la mesure possible. Seules les restrictions qui sont indispensables dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sûreté nationale, de la sécurité publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui, et qui sont légales, nécessaires, et proportionnées à l'objectif assigné, devraient être appliquées. Toute restriction doit être l'exception plutôt que la norme, sans jamais porter atteinte à l'essence de ce droit<sup>18</sup>.

30. Pour satisfaire à l'exigence de légalité, toute restriction imposée doit avoir un fondement légitime et formel en droit (principe de légalité) ; il en va de même pour le mandat et les pouvoirs de l'autorité imposant les restrictions<sup>19</sup>. La loi elle-même doit être suffisamment précise pour permettre à un individu d'estimer si son comportement est susceptible d'enfreindre la loi, et de prévoir les conséquences probables d'une telle violation<sup>20</sup>. Pour qu'elles soient conformes au principe de proportionnalité, les mesures restrictives doivent être appropriées pour remplir leurs fonctions de protection. Pour respecter l'obligation de nécessité, elles doivent aussi constituer le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché<sup>21</sup>. Elles doivent être strictement adaptées aux buts et préoccupations spécifiques des autorités, et prendre en compte une analyse de l'ensemble des droits en jeu dans le contexte de la réunion proposée. Lorsque les autorités déterminent le moyen le moins perturbateur pour obtenir le résultat recherché, elles devraient envisager toute une série de mesures, l'interdiction de la réunion n'intervenant qu'en dernier ressort. À cette fin, les interdictions générales, y compris l'interdiction complète d'exercer un droit ou l'interdiction d'exercer un droit à certains endroits ou à certains moments, sont intrinsèquement disproportionnées, car elles empêchent de prendre en compte les circonstances propres à chaque réunion proposée (voir A/HRC/23/39, par. 63).

31. Lorsqu'un État invoque la sécurité nationale et la protection de l'ordre public pour imposer des restrictions à l'organisation d'une réunion, il doit prouver la nature précise de la menace et les risques spécifiques encourus<sup>22</sup>. L'État ne peut pas se contenter de se référer de manière générale à la situation en matière de sécurité. L'intérêt national, politique ou gouvernemental et la sécurité publique ou l'ordre public ne sont pas synonymes.

32. Les réunions relèvent d'une utilisation de l'espace public aussi légitime que les activités commerciales ou la circulation des piétons et des véhicules<sup>23</sup>. Toute utilisation de l'espace public requiert un certain degré de coordination afin de protéger les différents intérêts en présence, mais il existe de nombreuses formes légitimes d'utilisation des espaces publics par les particuliers. Sous peine de vider la liberté de réunion de sa substance, il faut accepter, dans une certaine mesure, le fait que les rassemblements peuvent perturber la vie

<sup>18</sup> Voir le paragraphe 13 de l'observation générale sur la liberté de circulation n° 27 (1999) du Comité des droits de l'homme.

<sup>19</sup> Voir les *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique* (2<sup>e</sup> éd.), 2010, par. 35, et l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Hyde Park et autres c. Moldova*, requête n° 33482/06, 31 mars 2009.

<sup>20</sup> Voir les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Hashman et Harrup c. Royaume-Uni*, requête n° 25594/94, 25 novembre 1999, par. 31, et dans l'affaire *Gillan et Quinton c. Royaume-Uni*, requête n° 4158/05, 12 janvier 2010, par. 76.

<sup>21</sup> Voir le paragraphe 14 de l'observation générale n° 27 du Comité des droits de l'homme.

<sup>22</sup> Voir le paragraphe 7.3 des Constatations adoptées le 20 juillet 2005 concernant la communication n° 1119/2002, *Lee c. la République de Corée*.

<sup>23</sup> Voir A/HRC/20/27, par. 41, et *Lignes directrices* du BIDDH/OSCE, par. 20.

ordinaire, notamment en causant des difficultés de circulation, un certain mécontentement voire des préjudices aux activités commerciales<sup>24</sup>.

33. Les participants à des rassemblements ont le droit de choisir et d'exprimer librement le contenu de leur message. Des restrictions au contenu des réunions ne peuvent être imposées que dans la mesure où elles sont conformes aux restrictions légitimes applicables aux droits susmentionnés, par exemple lorsque le message fait l'apologie de la haine nationale, raciale ou religieuse et incite à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. Dans le cas où une restriction fondée sur le contenu est justifiée, les pouvoirs publics devraient prendre les mesures les moins intrusives et restrictives possibles pour résoudre le problème.

34. Les restrictions concernant le moment, le lieu et les modalités de la tenue des réunions, qui sont des restrictions préalables, ne devraient jamais être utilisées pour atteindre au message ou limiter le pouvoir d'expression d'un rassemblement, ou encore pour dissuader les individus d'exercer leur droit à la liberté de réunion.

35. L'obligation de justifier une restriction revient aux pouvoirs publics. Si une restriction est imposée, les organisateurs devraient pouvoir demander un contrôle juridictionnel et, s'il y a lieu, un contrôle administratif qui soit effectué rapidement par un organe compétent, indépendant et impartial<sup>25</sup>.

36. **Recommandations pratiques :**

a) **Les lois qui régissent les mesures prises par l'État concernant les rassemblements devraient être rédigées sans ambiguïté et respecter les principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité. Elles devraient désigner expressément l'organe habilité à recevoir les notifications et à y répondre, qui devrait être à l'abri de toute ingérence. Cet organe ne devrait toutefois pas jouir d'un pouvoir discrétionnaire excessif : les critères selon lesquels il peut imposer des restrictions devraient être rendus publics et respecter les règles et les normes du droit international des droits de l'homme ;**

b) **Les restrictions envisagées devraient être justifiées et soumises aux organisateurs par écrit, de même que le motif de la restriction, ce qui permettrait aux organisateurs de faire des observations et de répondre à toutes les restrictions envisagées ;**

c) **Les restrictions envisagées devraient être communiquées dans les délais prévus par la loi, de manière à ce que tout recours – ou mesure provisoire d'urgence – puisse être examiné avant la date prévue pour la réunion ;**

d) **La législation devrait garantir l'accès aux recours administratifs. L'épuisement des recours administratifs ne devrait toutefois pas constituer une condition préalable aux demandes de contrôle juridictionnel présentées par les organisateurs.**

## **D. Les États doivent faciliter l'exercice du droit de réunion pacifique**

37. L'obligation positive de l'État de garantir les droits exige que les pouvoirs publics facilitent les réunions. Les États devraient prendre des mesures de planification adaptées, ce qui implique qu'ils recueillent et analysent les données, anticipent différents scénarios et

<sup>24</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Kuznetsov c. Russie*, requête n<sup>o</sup>10877/04, 23 octobre 2008, par. 44, et *Commission interaméricaine des droits de l'homme*, Rapport sur la sécurité des citoyens et les droits de l'homme, par. 197.

<sup>25</sup> Résolution 25/38 du Conseil des droits de l'homme ; voir aussi A/HRC/20/27, par. 42.

procèdent à une évaluation adéquate des risques. Un processus de prise de décisions transparent est essentiel pour planifier et faciliter les rassemblements ainsi que pour veiller à ce que toute actions des forces de l'ordre soit proportionnée et nécessaire. En outre, des plans d'urgence et des mesures de précaution doivent être mis en place. Une planification et une préparation adéquates nécessitent un contrôle continu des activités et devraient pouvoir être ajustées en fonction des circonstances.

38. La communication et la collaboration entre les différentes parties concernées permettent aussi de faciliter le bon déroulement des réunions (voir A/HRC/17/28, par. 119). Un dialogue ouvert entre les autorités (y compris les autorités chargées de recevoir les notifications et les responsables de l'application des lois) et, lorsqu'ils sont identifiables, les organisateurs de la réunion avant, pendant et après la réunion, permet d'adopter une approche axée sur la protection et la facilitation, ce qui contribue à apaiser les tensions et à empêcher que les problèmes ne dégèrent<sup>26</sup>. Les organes et les agents de la force publique doivent prendre toutes les mesures raisonnables pour communiquer avec les organisateurs et/ou les participants au sujet des opérations de maintien de l'ordre et des mesures de sûreté et de sécurité<sup>27</sup>. La communication n'est pas exclusivement verbale et les membres des forces de l'ordre doivent être formés aux éventuels effets de certains éléments de communication non verbale, comme la présence ou l'utilisation de certains équipements et le langage corporel, qui peuvent être perçus par les organisateurs et les participants comme une intimidation.

39. Une communication efficace se fonde sur une relation de confiance. Les forces de l'ordre devraient en permanence chercher des stratégies visant à susciter la confiance des communautés qu'elles servent. La composition ethnique de ces organes doit être représentative de toute la communauté. Avant et pendant les rassemblements, l'information devrait circuler librement et les parties concernées devraient être informées de tout changement du contexte et des circonstances. Les organisateurs et les participants doivent être libres de choisir de communiquer et de dialoguer et ne doivent pas être tenus, officiellement ou non, de négocier le moment, le lieu et les modalités des réunions avec les pouvoirs publics. Ce serait imposer une restriction à la réunion prévue (voir A/HRC/23/39, par. 56).

40. L'obligation de l'État de faciliter les rassemblements comprend la responsabilité de fournir des services de base, notamment pour la régulation du trafic, l'assistance médicale<sup>28</sup> et le nettoyage<sup>29</sup>. Les organisateurs ne devraient être tenus ni d'assurer de tels services ni de contribuer aux coûts qui en découlent.

41. Outre l'obligation de faciliter les rassemblements, une mission essentielle des forces de maintien de l'ordre est de protéger la sécurité et les droits des personnes qui participent aux réunions, ainsi que des observateurs et des spectateurs.

42. Les membres des forces de l'ordre doivent recevoir une formation adéquate en matière de facilitation des rassemblements. Cette formation devrait leur donner de bonnes connaissances du cadre juridique régissant les réunions, des techniques d'encadrement et de gestion de la foule, des droits de l'homme dans le contexte des réunions et du rôle important que jouent les réunions dans l'ordre démocratique. Elle doit aussi faire une place

<sup>26</sup> Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève, *Facilitating Peaceful Protests* (2014), p. 16.

<sup>27</sup> Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Frumkin c. Russie*, requête n° 74568/12, 5 janvier 2016, par. 127 et 128.

<sup>28</sup> Voir principe 5 des Principes de base relatifs au recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois.

<sup>29</sup> *Lignes directrices* du BIDDH/OSCE, par. 32.

aux compétences relationnelles telles que la communication efficace, la négociation et la médiation, qui permettent d'éviter une escalade de la violence et d'apaiser les conflits<sup>30</sup>.

43. La pratique des interpellations suivies de fouilles utilisée par les forces de l'ordre à l'encontre des organisateurs de réunions ou des participants peut porter atteinte aux droits à la liberté et à la sécurité physique, ainsi qu'au respect de la vie privée. Cette pratique ne doit pas être arbitraire et ne doit pas violer le principe de non-discrimination. Elle doit être autorisée par la loi, nécessaire et proportionnée<sup>31</sup>. Le simple fait qu'une personne participe à une réunion pacifique ne constitue pas un motif suffisant pour procéder à une fouille.

44. Le pouvoir d'arrestation peut jouer une importante fonction de protection lors des rassemblements car il permet aux agents des forces de l'ordre d'écarter les personnes qui agissent avec violence. Le terme d'arrestation fait ici référence à toute privation de liberté et ne se limite pas aux arrestations formelles en vertu de la législation nationale. Il est primordial que le pouvoir de procéder à une arrestation soit exercé dans le respect des normes internationales relatives aux droits de l'homme, y compris celles qui ont trait aux droits à la vie privée, à la liberté et à une procédure régulière.

45. Nul ne peut faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraire. Dans le contexte des réunions, cela revêt une importance particulière au regard de la criminalisation des rassemblements et des mouvements de contestation. L'arrestation de manifestants en vue d'empêcher ou de punir l'exercice de leur droit à la liberté de réunion pacifique, par exemple sur la base d'accusations fausses, déraisonnables ou qui manquent de proportionnalité, peut porter atteinte à ces protections. De même, les mesures préventives intrusives ne devraient pouvoir être utilisées que s'il existe une menace manifeste et imminente de violence. Les arrestations massives de participants à un rassemblement sont souvent par des arrestations arbitraires et sans discernement.

46. En cas d'arrestation, les conditions de détention doivent être conformes aux normes minimales. Ce principe s'applique à tous les lieux et situations dans lesquels une personne est privée de sa liberté, notamment les prisons, les cellules de garde à vue, les espaces publics, les véhicules utilisés pour le transfert des détenus et tout autre lieu où des personnes sont détenues. Les détenus doivent être traités avec humanité et dans le respect de leur dignité<sup>32</sup> et ne pas être soumis à la torture ou à toute autre peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant.

47. Le recours à la détention administrative est particulièrement inquiétant. Le Comité des droits de l'homme a souligné que cette forme de détention, sans lien avec l'ouverture de poursuites pénales, emporte de graves risques de privation arbitraire de liberté<sup>33</sup>.

48. La question de la proportionnalité est un aspect particulièrement important des sanctions administratives imposées dans le contexte des réunions. Les sanctions ne doivent pas être excessives (par exemple une amende disproportionnée). De telles sanctions peuvent susciter des préoccupations quant à la régularité des procédures et avoir, de manière plus générale, des effets négatifs sur l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique.

<sup>30</sup> Voir principe 20 des Principes de base et *Lignes directrices* du BIDDH/OSCE, par. 147.

<sup>31</sup> Groupe de travail sur la protection des droits de l'homme dans le contexte de la lutte antiterroriste, *Basic Human Rights Reference Guide: The Stopping and Searching of Persons* (septembre 2010).

<sup>32</sup> Principe premier de l'ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement.

<sup>33</sup> Voir l'observation générale n° 35 (2014) du Comité sur la liberté et la sécurité de la personne, par. 15.

49. **Recommandations pratiques :**

a) Les États devraient promouvoir la diversité au sein des organes qui composent les forces de l'ordre de manière à ce que les communautés puissent se reconnaître dans la police. Cela suppose que ces organes soient suffisamment représentatifs et qu'ils intègrent les femmes et les groupes minoritaires ;

b) Les États devraient mettre en œuvre des méthodes de planification cohérentes pour toutes les réunions, en appliquant un modèle fondé sur l'évaluation de la menace et du risque qui intègre les dispositions et normes relatives aux droits de l'homme ainsi que la déontologie ;

c) Les autorités, notamment celles qui sont responsables du maintien de l'ordre, doivent être en mesure de prouver qu'elles ont essayé d'engager une discussion avec les organisateurs d'une réunion ou les participants ;

d) Les forces de l'ordre doivent veiller à ce qu'un point de contact soit disponible avant, pendant et après toute réunion. Ce point de contact doit être une personne formée à la communication et à la gestion des conflits, apte à gérer les problèmes de sécurité, à répondre de la conduite de la police et à donner suite aux demandes et positions concrètes exprimées par les participants. Cette fonction de liaison devrait être exercée indépendamment des autres fonctions de maintien de l'ordre ;

e) Les pouvoirs publics et les autorités de maintien de l'ordre devraient s'assurer que les réunions-bilan après les rassemblements soient systématiques afin de faciliter le processus de formation et garantir la protection des droits ;

f) Les forces de l'ordre devraient coopérer avec les membres du service d'ordre lorsque les organisateurs décident de déployer un tel service pour une réunion. Les membres du service d'ordre devraient être clairement identifiables, recevoir une formation et participer aux réunions d'information. Les autorités ne devraient pas exiger des organisateurs qu'ils prévoient un service d'ordre ;

g) Aucune mesure préventive intrusive ne devrait être prise lors d'un rassemblement. Les participants qui se rendent à un rassemblement ne devraient pas être arrêtés, fouillés ou détenus sauf s'il existe un risque manifeste et imminent de violence.

**E. Il ne doit pas être fait usage de la force, sauf si cela est absolument inévitable et, le cas échéant, l'usage de la force doit se faire en conformité avec le droit international des droits de l'homme**

50. Les États et les organes et agents chargés du maintien de l'ordre sont tenus, en vertu du droit international, de respecter et de protéger, sans discrimination, les droits de toutes les personnes qui participent à des réunions, ainsi que ceux des observateurs et des spectateurs<sup>34</sup>. Le cadre juridique qui régit le recours à la force englobe les principes de légalité, de précaution, de nécessité, de proportionnalité et de responsabilité.

<sup>34</sup> La conduite des responsables de l'application des lois est notamment régie par le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois et Principes de base relatifs au recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois. Voir aussi les Principes relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et aux moyens d'enquêter efficacement sur ces exécutions.

51. Le principe de légalité requiert que l'État élabore un cadre juridique national relatif à l'usage de la force, en particulier de la force potentiellement létale, qui soit conforme aux normes internationales (voir A/HRC/26/36, par. 56). Le cadre normatif devrait prévoir des restrictions spéciales en ce qui concerne l'emploi d'armes et de tactiques pendant les réunions, y compris les manifestations, ainsi qu'une procédure officielle d'approbation et de déploiement pour l'armement et les équipements<sup>35</sup>.

52. Le principe de précaution requiert que toutes les mesures possibles soient prises dans le cadre de la planification, de la préparation et de la conduite des opérations relatives à un rassemblement pour éviter le recours à la force et, si le recours à la force est inévitable, pour minimiser ses conséquences négatives. Lorsque, dans une situation donnée, l'usage de la force répond aux principes de nécessité et de proportionnalité mais qu'il aurait pu être évité en premier lieu, l'État peut être tenu responsable de ne pas avoir pris les mesures de précaution nécessaires<sup>36</sup>. La formation devrait porter également sur les techniques de gestion et d'encadrement de la foule conformes au cadre juridique régissant la tenue des réunions<sup>37</sup>. Les États doivent veiller à ce que les responsables de l'application des lois reçoivent régulièrement une formation et soient soumis à des évaluations sur l'usage légitime de la force et l'utilisation des armes dont ils sont équipés<sup>38</sup>.

53. Sur la base d'une évaluation des risques, l'équipement des agents des forces de l'ordre déployés pendant les rassemblements doit se composer tant d'un équipement de protection individuel que d'armes non meurtrières appropriées<sup>39</sup>. Les armes et les tactiques doivent permettre d'apporter une réponse graduelle et de désamorcer les tensions. Il est donc inacceptable qu'une arme à feu soit fournie à un agent ne disposant d'aucune arme non meurtrière autre que la matraque.

54. Si nécessaire, les membres des forces de l'ordre doivent être protégés par un équipement adéquat tel que des boucliers, des casques et des gilets pare-balles ou pare-lame afin de minimiser le besoin de faire usage d'armes. L'utilisation d'équipements ou d'armes qui ne permettent pas d'atteindre un objectif légitime de maintien de l'ordre ou qui présentent un risque injustifié, en particulier dans le contexte d'un rassemblement, ne devrait pas être autorisée<sup>40</sup>.

55. Les États sont tenus de fournir des armes non meurtrières à utiliser dans les situations appropriées, en vue de limiter de plus en plus le recours aux moyens propres à causer la mort ou des blessures<sup>41</sup>. Les armes non meurtrières doivent être scientifiquement testées et approuvées. Elles doivent être employées de manière responsable par des agents bien formés, étant donné qu'elles peuvent causer la mort ou des blessures si elles ne sont pas utilisées correctement ou de manière conforme au droit international et aux normes relatives aux droits de l'homme. Les États devraient s'employer à élaborer et mettre en œuvre des protocoles internationaux en matière de formation aux armes non meurtrières et à leur utilisation.

56. Les armes contrôlées à distance sont désormais accessibles plus facilement, en particulier dans le contexte de l'encadrement des réunions. Il convient de faire preuve d'une

<sup>35</sup> Voir, par exemple, Amnesty International, *Use of Force: Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials* (2015), p. 46.

<sup>36</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *McCann et autres c. Royaume-Uni*, requête n° 18984/91, 27 septembre 1995.

<sup>37</sup> Principe 20 des Principes de base et *Lignes directrices* du BIDDH/OSCE, par. 147.

<sup>38</sup> Principe 19 des Principes de base.

<sup>39</sup> Principe 2 des Principes de base. Les armes non meurtrières peuvent tout de même provoquer la mort ou atteindre des spectateurs (voir principe 3 des Principes de base).

<sup>40</sup> Voir Amnesty International, *Use of Force Guidelines*, chap. 6.

<sup>41</sup> Ibid.

grande prudence à cet égard. Lorsque des technologies de pointe sont utilisées, les responsables du maintien de l'ordre doivent, à tout moment, garder personnellement le contrôle de la transmission ou de la libération effective de la force (voir A/69/265, par. 77 à 87)<sup>42</sup>.

57. Les responsables du maintien de l'ordre devraient recourir à la force seulement lorsque cela est strictement nécessaire<sup>43</sup> et les rassemblements devraient généralement être gérés sans emploi de la force. Tout usage de la force doit respecter les principes de nécessité et de proportionnalité. Le critère de nécessité limite la forme et le degré de la force employée au strict minimum nécessaire dans les circonstances données (soit les moyens disponibles les moins dommageables) et repose donc sur une évaluation factuelle des causes et des conséquences. La force ne devrait être employée que pour cibler les individus qui ont recours à la violence ou pour éviter une menace imminente.

58. Le critère de proportionnalité détermine un plafond pour l'usage de la force en fonction de la menace que représente une personne ciblée. Il repose sur un jugement de valeur qui consiste à mettre en balance les préjudices et les bénéfices et exige que les préjudices pouvant découler de l'usage de la force soient proportionnés et justifiables par rapport aux effets escomptés.

59. Les principes de nécessité et de proportionnalité s'appliquent à l'usage de toutes les formes de force, y compris la force potentiellement meurtrière. Des règles précises s'appliquent à l'usage des armes à feu à des fins de maintien de l'ordre, y compris pendant les réunions<sup>44</sup>. Les armes à feu peuvent être employées uniquement en cas de menace imminente pour protéger des vies humaines ou éviter des blessures graves (ce qui rend l'usage de la force proportionné). En outre, il ne doit exister aucune autre option possible, telle que la capture ou l'usage de la force non meurtrière, pour faire face à une menace contre la vie (ce qui rend l'usage de la force nécessaire).

60. Les armes à feu ne devraient jamais être employées dans le seul but de disperser un rassemblement ; les tirs aveugles dans la foules ne sont jamais autorisés (voir A/HRC/26/36, par. 75). Le recours intentionnel à la force meurtrière n'est admis que s'il est absolument inévitable pour sauver la vie d'une personne face à une menace imminente ; c'est ce qu'on appelle parfois le « principe de protection de la vie » (ibid., par. 70).

61. Les mesures de dispersion d'un rassemblement risquent potentiellement de violer le droit à la liberté d'expression et le droit de réunion pacifique, ainsi que le droit à l'intégrité physique. En outre, elles peuvent exacerber les tensions entre les participants et les forces de l'ordre. C'est pourquoi la dispersion d'un rassemblement n'est admise que si elle est absolument inévitable. Par exemple, la dispersion peut être envisagée lorsque la violence est généralisée et grave, qu'elle représente une menace imminente pour l'intégrité physique ou les biens et que les forces de l'ordre ont pris toutes les mesures raisonnables pour faciliter la réunion et protéger les participants contre des préjudices. Avant d'opter pour une dispersion, les forces de l'ordre devraient chercher à identifier les individus violents, les isoler du reste de la manifestation et faire une distinction entre eux et le reste des participants. Cela pourrait permettre au rassemblement de se poursuivre.

62. Le droit international n'autorise la dispersion d'une réunion pacifique que dans de rares cas. Par exemple, une réunion pacifique qui incite à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, en violation des dispositions de l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, peut justifier une dispersion si des moyens moins intrusifs ou

<sup>42</sup> Voir aussi Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, observation générale n° 3 (2015) sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples : le droit à la vie (art. 4), par. 31.

<sup>43</sup> Voir le commentaire de l'article 3 du Code de conduite pour les responsables de l'application des lois.

<sup>44</sup> Principe 9 des Principes de base.

discriminatoires pour gérer la situation ont échoué. De même, s'il convient de tolérer de légers désagréments causés à des tiers<sup>45</sup> ou une perturbation temporaire de la circulation des véhicules et des piétons, lorsqu'un rassemblement bloque l'accès à des services essentiels tel que l'entrée des urgences d'un hôpital ou qu'il perturbe sérieusement et durablement le trafic ou l'économie, par exemple lorsqu'une autoroute reste bloquée pendant plusieurs jours, une dispersion peut être justifiée. Le fait de ne pas avoir notifié les autorités d'un rassemblement ne peut pas être utilisé comme un motif de dispersion.

63. Seuls les autorités ou les officiers de haut rang disposant d'informations suffisantes et précises sur la situation sur place devraient être habilités à ordonner une dispersion. Si la dispersion est jugée nécessaire, l'organisateur de la réunion et les participants doivent être clairement informés oralement avant la moindre intervention et doivent bénéficier d'un délai raisonnable pour se disperser volontairement<sup>46</sup>. Ce n'est que si les participants s'abstiennent de se disperser que les forces de l'ordre pourront intervenir plus avant.

64. Dans le cadre de la responsabilité qui leur incombe de rendre des comptes, les États doivent établir des procédures adéquates de rapport et d'enquête pour tous les cas de recours potentiellement illicite à la force pendant un rassemblement<sup>47</sup>.

65. Une structure de commandement claire et transparente doit être définie pour minimiser le risque de violence et de recours à la force ainsi que pour veiller à ce que les agents soient tenus responsables pour tout acte ou omission illicite<sup>48</sup>. Il convient aussi de garder une trace de toutes les décisions prises par les agents à tous les niveaux. Les membres des forces de l'ordre doivent pouvoir être identifiés clairement et individuellement, par exemple grâce à un insigne nominatif ou un matricule. En outre, l'équipement fourni à chaque agent dans le cadre d'une opération, y compris les véhicules, les armes à feu et les munitions, devrait être consigné avec précision dans un système de conservation des données ou un registre.

66. En règle générale, l'armée ne devrait pas intervenir pour encadrer les rassemblements. Lorsque des circonstances exceptionnelles rendent néanmoins nécessaire une telle intervention, les forces militaires doivent être subordonnées aux autorités civiles<sup>49</sup>. Elles doivent être dûment formées aux normes et aux principes internationaux relatifs aux droits de l'homme, les appliquer et les respecter, de même que toute autre politique, directive ou déontologie relative au maintien de l'ordre, et doivent recevoir toutes les formations et l'équipement nécessaires. Afin de répondre à ces exigences, l'État doit mettre en place des mesures bien à l'avance dans le cas où une telle situation devait se produire.

67. **Recommandations pratiques :**

**a) Les États devraient veiller à ce que les forces de l'ordre reçoivent l'équipement, la formation et les consignes nécessaires pour encadrer les rassemblements autant que possible sans avoir recours à la force ;**

**b) Les tactiques employées pour maintenir l'ordre pendant les rassemblements devraient mettre l'accent sur la désescalade en privilégiant la communication, la négociation et l'engagement. La formation des membres des forces de l'ordre devrait comprendre des formations avant emploi et des formations continues tant théoriques que pratiques ;**

<sup>45</sup> Voir Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Rapport sur la sécurité citoyenne et les droits de l'homme*, par. 198.

<sup>46</sup> Voir BIDDH/OSCE, *Lignes directrices*, par. 168.

<sup>47</sup> Principe 22 des Principes de base et art. 8, avec commentaire, du Code de conduite.

<sup>48</sup> Principes 24 à 26 des Principes de base.

<sup>49</sup> Commentaire de l'article premier du Code de conduite.



c) Avant de choisir et d'acquérir l'équipement, y compris les armes non meurtrières, qui sera utilisé par les forces de l'ordre lors de rassemblements, les États devraient soumettre cet équipement à une évaluation transparente et indépendante afin de déterminer s'il est bien conforme aux règles et aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. En particulier, l'équipement devrait être évalué pour déterminer sa précision, sa fiabilité et sa capacité de réduire les dommages physiques et psychologiques. L'acquisition d'un équipement devrait être conditionnée à l'existence de formations suffisantes concernant sa bonne utilisation ;

d) Des règlements concrets et des guides opérationnels détaillés sur les options tactiques lors de rassemblements, y compris les armes qui par nature ne sont pas sélectives, comme les gaz lacrymogènes et les canons à eau, devraient être élaborés et diffusés auprès de la population. Les formations devraient comporter un volet sur l'usage licite et adéquat des équipements non meurtriers face aux foules. Les membres des forces de l'ordre devraient également être bien formés à l'utilisation des équipements de protection et être clairement informés que ces équipements ont une vocation purement défensive. Les États devraient contrôler l'efficacité des formations relative à la prévention des abus ou de l'utilisation des armes et tactiques à mauvais escient ;

e) Les armes automatiques ne devraient en aucun cas être utilisées pour maintenir l'ordre lors de rassemblements ;

f) Les systèmes d'armes autonomes qui ne requièrent aucun contrôle humain effectif devraient être interdits et les armes contrôlées à distance ne devraient être utilisées qu'avec la plus grande prudence ;

g) Les États devraient élaborer des directives complètes concernant le dispersement des rassemblements qui soient conformes aux règles et principes du droit international des droits de l'homme. De telles directives devraient être diffusées auprès du grand public et fournir aux responsables du maintien de l'ordre une orientation concrète précisant les circonstances dans lesquelles la dispersion est autorisée, toutes les mesures à prendre avant de recourir à une dispersion (y compris les mesures de désescalade) et les personnes habilitées à donner un ordre de dispersion ;

h) L'État doit mettre en place des systèmes efficaces de surveillance et d'établissement de signalement des faits de recours à la force, et le public doit avoir facilement accès aux informations pertinentes, y compris à des statistiques sur le moment où la force est utilisée et sur les personnes visées ;

i) Le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme devrait réunir un groupe d'experts chargé d'examiner l'application du droit international des droits de l'homme aux armes à létalité réduite et aux systèmes automatisés utilisés dans le cadre du maintien de l'ordre, en se penchant notamment sur leur utilisation dans le contexte des rassemblements ;

j) Des contrôles efficaces devraient être mis en place au niveau national et international pour interdire le commerce de matériel de maintien de l'ordre et de contrôle des foules, y compris des technologies de surveillance, lorsqu'il existe un risque sérieux que ce matériel, dans le contexte de réunions, favorise des homicides illégaux, des actes de torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ou d'autres atteintes aux droits de l'homme ou violations de ces droits.

## **F. Chacun doit jouir du droit d'observer une réunion, d'en surveiller le déroulement et d'en consigner le contenu**

68. Chacun jouit du droit d'observer une réunion, et par là même d'en surveiller le déroulement. Ce droit découle du droit de rechercher et de recevoir des informations, protégé par le paragraphe 2 de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. « Surveiller le déroulement » d'une réunion signifie non seulement l'observer mais également recueillir, vérifier et utiliser immédiatement les informations disponibles pour traiter des problèmes liés aux droits de l'homme<sup>50</sup>.

69. Celui qui surveille le déroulement d'une réunion se définit généralement comme un tiers non participant, particulier ou groupe, dont l'objectif premier est d'observer et de consigner les actions et activités qui se déroulent lors de rassemblements publics<sup>51</sup>. Les institutions nationales des droits de l'homme, les médiateurs, les entités intergouvernementales et les organismes de la société civile remplissent tous couramment ce rôle. Les journalistes, y compris les journalistes citoyens, jouent un rôle important<sup>52</sup>.

70. Les États ont l'obligation de protéger les droits de ceux qui surveillent le déroulement des réunions. Cela signifie qu'ils doivent respecter et favoriser le droit d'observer et de surveiller tous les aspects d'une réunion, sous réserve des restrictions limitées autorisées par le paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ceux qui surveillent le déroulement d'une réunion conservent tous leurs autres droits de l'homme. L'État devrait enquêter de manière approfondie sur toute atteinte aux droits de l'homme de ces personnes et sur toute violation de leurs droits, engager des poursuites et offrir un recours adapté. Les protections accordées à ceux qui surveillent le déroulement d'une réunion s'appliquent indépendamment de la question de savoir si la réunion est pacifique ou non.

71. Chacun – qu'il s'agisse d'un participant, d'un observateur ou d'une personne qui surveille le déroulement de la réunion – a le droit d'enregistrer ou de consigner le contenu d'une réunion, droit qui comprend celui d'enregistrer ou de consigner les opérations de maintien de l'ordre. Il comprend également le droit d'enregistrer un échange avec un agent de l'État qui lui-même enregistre celui qui surveille la réunion, ce que l'on appelle parfois le droit « d'enregistrer en retour ». L'État devrait protéger ce droit. La confiscation, la saisie ou la destruction de notes et d'équipements audiovisuels sans procédure régulière devraient être interdites et réprimées.

### **72. Recommandations pratiques :**

**a) Les États devraient veiller à ce qu'une stratégie d'engagement communautaire global, comprenant des programmes et des politiques destinés à renforcer la confiance et la communication entre les agents de la force publique, les médias et les autres personnes ou entités qui surveillent le déroulement de réunions, soit en place ;**

**b) Les autorités devraient dialoguer activement avec ceux qui surveillent le déroulement des réunions en communiquant de manière suivie avant, pendant et après la réunion, en donnant l'accès médias et aux autres personnes ou entités qui surveillent le déroulement des réunions et en leur fournissant des informations, et en examinant les comptes rendus qu'ils font à l'issue des réunions, et en y répondant ;**

<sup>50</sup> Haut-Commissariat aux droits de l'homme, *Training Manual on Human Rights Monitoring (United Nations publication, Sales No. E.01.XIV.2)*, par. 28.

<sup>51</sup> Lignes directrices du BIDDH/OSCE, par. 201.

<sup>52</sup> Voir par exemple, OSCE, « *Special report: handling of the media during political demonstrations* » (2007).

c) Les autorités devraient informer régulièrement les institutions nationales des droits de l'homme ou les autres organismes de surveillance indépendants concernés des réunions prévues et leur en faciliter l'accès afin qu'ils puissent surveiller comme il convient toutes les phases de la réunion ;

d) Les États devraient interdire, par voie légale, toute ingérence dans l'enregistrement d'une réunion, y compris la saisie ou l'endommagement de tout type d'équipement, sauf autorisation d'un juge, lorsque celui-ci estime que la pièce en question revêt une valeur probante.

## **G. La collecte d'informations personnelles en lien avec une réunion ne doit pas indûment porter atteinte à la vie privée ou à d'autres droits**

73. Il peut être utile, pour la bonne gestion des réunions, que les représentants de la force publique recueillent des informations exactes, car cela leur permet d'assumer la responsabilité qui leur incombe de préparer et de faciliter les réunions pacifiques. La collecte et le traitement d'informations à caractère personnel, par exemple au moyen de matériel d'enregistrement, de la vidéo-surveillance ou de la présence de policiers en civil, doivent respecter les protections garanties contre les atteintes arbitraires ou illicites à la vie privée.

74. La législation et les politiques réglementant la collecte et le traitement d'informations relatives à des réunions ou à leurs organisateurs et participants doivent intégrer des critères de légalité, de nécessité et de proportionnalité. Compte tenu du caractère intrusif de telles méthodes, le seuil de ces critères doit être particulièrement élevé. Lorsque les méthodes en question portent atteinte à l'exercice de droits, la collecte et le traitement des données peuvent constituer une violation du droit de réunion pacifique et de la liberté d'expression.

75. La capacité à utiliser des technologies de communication de manière sûre et privée est cruciale pour l'organisation et la conduite de réunions. Toute restriction imposée à l'accès ou à l'expression en ligne doit être nécessaire et proportionnée et appliquée par une entité indépendante de toute influence indue, qu'elle soit politique, commerciale ou autre, et il devrait exister des garanties adéquates contre les abus (A/HRC/17/27, par. 69). La pratique consistant à bloquer les communications – pour empêcher l'organisation ou l'annonce en ligne d'une réunion – remplit rarement ces conditions (ibid. par. 31).

76. S'il peut exister des raisons légitimes, liées au maintien de l'ordre et à l'établissement des responsabilités, d'enregistrer une réunion, l'enregistrement des participants peut avoir un effet dissuasif pour l'exercice des droits, notamment le droit de réunion ou la liberté d'association et d'expression. Le fait d'enregistrer des participants à une réunion pacifique d'une façon qui revient à les intimider ou à les harceler constitue une atteinte illégitime à ces droits.

77. Le recours à des policiers en civil pour recueillir des informations relatives aux réunions pose problème. Cette méthode est hautement intrusive et présente un risque élevé de violations ; elle ne devrait par conséquent pas être autorisée, à moins qu'il n'existe des motifs raisonnables de penser qu'un acte illicite grave est susceptible d'être commis. Les autorités devraient examiner la question de savoir si le recours à des policiers en civil est le seul moyen de recueillir les informations voulues et si la valeur de ces informations justifie l'intrusion. Elles devraient pour cela tenir compte des effets sur les droits de toutes les personnes concernées, et pas seulement sur les droits des personnes visées.

78. **Recommandations pratiques :**

a) La législation interne devrait exiger que le public soit informé lorsqu'il est ou peut être enregistré au cours d'une réunion. Cela peut, par exemple, supposer l'installation d'une signalétique temporaire sur le parcours planifié d'un rassemblement pour indiquer les caméras fixes ou la diffusion d'avertissement indiquant que des drones sont en train de filmer ;

b) Les États devraient mettre en place des protections solides et adaptées de la vie privée et de la sécurité du public avant de recourir à des techniques biométriques – parmi lesquelles les logiciels de reconnaissance faciale – dans le contexte des réunions ;

c) Les États devraient élaborer et mettre en œuvre des lois et politiques faisant obligation de ne recueillir ou conserver des informations personnelles qu'à des fins légitimes et licites de maintien de l'ordre public. De telles informations devraient être détruites après l'écoulement d'un délai raisonnable, fixé par la loi ;

d) Cependant, il convient de conserver les informations pertinentes lorsqu'elles font état de recours à la force, de détentions, d'arrestations ou de dispersions, ou qui ont trait à l'objet d'une plainte et lorsque les autorités de maintien de l'ordre, les autorités de surveillance ou le sujet de l'information peuvent raisonnablement supposer qu'une infraction ou des abus ont été commis ;

e) Les États devraient mettre en place des mécanismes permettant aux individus de savoir si des informations ont été archivées (et, le cas échéant, lesquelles) et d'avoir accès à des procédures efficaces pour former des plaintes au sujet de la collecte, de la conservation et de l'utilisation d'informations personnelles les concernant, plaintes qui pourraient aboutir à la rectification ou à la suppression des informations en question ;

f) Les États devraient établir des systèmes démocratiques clairs de contrôle des activités d'infiltration de la police – au moyen d'une législation, de règlements et de politiques cohérents –, qui soient expressément fondés sur des critères de nécessité et de proportionnalité et qui indiquent clairement la manière dont les risques d'intrusion doivent être évalués et gérés. Cela devrait comprendre un processus interne de réexamen ainsi qu'une surveillance par un ou des organes externes indépendants. Toute infiltration de policiers en lien avec une réunion devrait être soumise à autorisation d'une autorité judiciaire.

## **H. Chacun a le droit de consulter des informations ayant trait à des réunions**

79. La capacité à accéder à l'information est essentielle pour permettre aux individus d'exercer leurs droits dans le contexte de réunions et pour garantir l'établissement des responsabilités. Par information, on entend notamment les archives conservées par un organisme public à quelque niveau que ce soit ou par des organismes privés accomplissant des fonctions publiques<sup>53</sup>.

80. Le public devrait avoir un accès aisé, rapide, effectif et pratique à de telles informations, grâce à une divulgation délibérée des informations et à l'adoption d'une législation qui favorise l'accès du public aux informations. La législation facilitant un tel

<sup>53</sup> Voir Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011) sur la liberté d'opinion et la liberté d'expression, par. 18. Voir aussi la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique.

accès devrait se fonder sur le principe de la divulgation maximale, le postulat de base étant que l'information est disponible, sous réserve seulement d'un système étroit d'exceptions<sup>54</sup>.

81. Les exceptions au droit à l'information devraient être soigneusement étudiées de manière à protéger des intérêts supérieurs publics et privés, notamment le respect de la vie privée. Les exceptions ne devraient être appliquées que lorsqu'il y a risque d'atteinte grave à l'intérêt protégé et que cette atteinte est supérieure à l'intérêt que représente l'accès à l'information pour le public<sup>55</sup>. Il devrait incomber aux pouvoirs publics de démontrer que l'information en cause tombe dans le champ des exceptions<sup>56</sup>. Ces décisions doivent faire l'objet d'un contrôle et d'un examen.

82. **Recommandations pratiques :**

a) **Les États devraient activement diffuser des informations essentielles relatives à la gestion des réunions. De telles informations devraient comprendre : les lois et règlements applicables à la gestion des rassemblements ; les informations concernant les responsabilités et les procédures des agences et organismes qui gèrent des rassemblements ; les procédures et politiques opérationnelles permanentes, y compris les codes de conduite, régissant le maintien de l'ordre public associé aux rassemblements ; les types d'équipements couramment utilisés pour maintenir l'ordre public lors de rassemblements ; des informations sur la formation des agents de la force publique ; des informations sur la manière d'engager l'établissement de responsabilités ;**

b) **Les États devraient adopter une législation complète, par exemple des lois relatives à la liberté de l'information, afin de favoriser l'accès du public à l'information, sur la base du principe de divulgation maximale. Les États devraient gérer l'information de manière à ce qu'elle soit complète et aisément disponible, et devraient répondre rapidement et pleinement à toute demande d'information ;**

c) **Les États devraient créer un mécanisme de surveillance efficace qui aurait, entre autres, le pouvoir d'enregistrer des plaintes et d'enquêter sur celles-ci ainsi que d'ordonner la divulgation d'informations lorsqu'il statue en faveur du demandeur ou du plaignant.**

## **I. Les entreprises privées sont tenues de respecter les droits de l'homme dans le contexte de réunions**

83. Les entreprises privées sont tenues de respecter les droits de l'homme, y compris dans le contexte des réunions. Cela signifie qu'elles doivent éviter d'être à l'origine d'effets néfastes sur les droits de l'homme ou d'y contribuer par leurs activités, et qu'elles doivent agir lorsqu'elles sont impliquées dans de tels effets<sup>57</sup>. Cela s'étend aux effets directement liés aux opérations, aux produits ou aux services d'une entreprise, par exemple lorsque celle-ci fournit des armes ou des équipements à létalité réduite ou des technologies de surveillance qui sont utilisés dans le cadre du maintien de l'ordre dans le contexte des rassemblements.

<sup>54</sup> Déclaration commune sur l'accès à l'information du Rapporteur spécial de l'ONU sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, du Représentant de l'OSCE chargé des médias et du Rapporteur spécial de l'OEA pour la liberté d'expression (6 décembre 2004).

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Principes 11 et 13 a) des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies (A/HRC/17/31), annexe.

84. La tendance à la privatisation des lieux publics, tels que les centres commerciaux, les zones piétonnes et les places, fait que des réunions ont couramment lieu sur des propriétés appartenant à des entreprises privées, que l'on appelle parfois des espaces publics appartenant au secteur privé. Si les propriétaires fonciers privés ont d'une manière générale le droit de décider qui peut accéder à leur propriété, les droits relatifs aux réunions peuvent nécessiter l'adoption de mesures positives de protection, même dans le cadre de relations entre individus<sup>58</sup>.

85. Les entreprises privées jouent également un rôle de plus en plus important dans le maintien de l'ordre dans le contexte des rassemblements. Par exemple, des services privés de sécurité civile peuvent jouer un rôle de maintien de l'ordre lorsqu'ils protègent des propriétés ou des biens privés au cours d'un rassemblement, et ; les sociétés privées jouent souvent un rôle de surveillance (voir A/HRC/23/39/Add.1, par. 33). Les entreprises privées devraient exercer la diligence voulue en matière de droits de l'homme<sup>59</sup> et, lorsqu'un effet potentiel sur le droit de réunion et les droits qui y sont associés est identifié, en réduire le risque. Les services privés de sécurité civile ne devraient pas avoir pour fonction de maintenir l'ordre dans le cadre de réunions. Cependant, lorsque c'est le cas, de tels services doivent respecter et protéger les droits de l'homme<sup>60</sup> et se conformer aux normes de conduite non contraignantes les plus élevées<sup>61</sup>.

86. Les sociétés privées formulent couramment des demandes d'injonctions ou d'autres mesures civiles contre les organisateurs de réunions ou les participants, en invoquant par exemple les lois contre le harcèlement, la violation de propriété ou la diffamation, démarches qui sont parfois qualifiées d'actions stratégiques contre la participation publique. Les États ont l'obligation de garantir le respect d'une procédure régulière et de protéger la population contre les actions civiles dépourvues de fondement.

87. Un État peut voir sa responsabilité mise en jeu pour des violations des droits de l'homme commises par des acteurs non étatiques s'il approuve ou soutient ces actes ou y consent, n'exerce pas la diligence voulue pour prévenir la violation, ou omet d'enquêter comme il convient ou de rechercher les responsabilités. Les États ont également le devoir de prendre des mesures appropriées pour empêcher les abus de la part d'entreprises privées, pour enquêter sur ces abus et pour offrir des recours utiles, ainsi que de veiller à ce que les parties privées qui ont causé une privation arbitraire de la vie ou y ont contribué, sur le territoire de l'État ou dans sa juridiction, aient à répondre de leurs actes.

**88. Recommandations pratiques :**

**a) Les États devraient protéger les individus contre les atteintes à leurs droits dans le contexte de réunions qui sont commises par des entreprises privées, y compris en prenant des mesures pour se conformer aux responsabilités énoncées dans les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme ;**

**b) Lorsque des espaces privés sont ouverts au grand public et remplissent une fonction semblable à celle d'un espace public, ils devraient être traités comme un espace public aux fins du droit de réunion et de la liberté d'expression ;**

<sup>58</sup> *Affaire Plattform Ärzte für das Leben c. Autriche*, par. 32.

<sup>59</sup> Voir les Principes 17 à 21 des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.

<sup>60</sup> Voir les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, et la Réglementation par l'État des services de sécurité privée civile et de leur contribution à la prévention du crime et à la sécurité de la collectivité, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (2014).

<sup>61</sup> Voir par exemple *Voluntary Principles on Security and Human Rights* (2000), disponible à l'adresse [www.voluntaryprinciples.org/](http://www.voluntaryprinciples.org/).

c) Les États devraient mettre en place, à l'intention des organisateurs de réunions et des participants à des réunions, des systèmes de protection contre les actions civiles futiles ou ayant pour objet de dissuader le public de participer.

## J. L'État et ses organes doivent répondre de leurs actes en lien avec des réunions

89. L'État a l'obligation de fournir à ceux dont les droits ont été violés dans le contexte d'un rassemblement un recours adapté, utile et rapide sur lequel doit statuer une autorité compétente douée d'un pouvoir exécutif<sup>62</sup>. Le droit à un recours comprend le droit à un accès effectif à la justice, dans des conditions d'égalité, le droit à une réparation adéquate, effective et rapide du préjudice subi et le droit d'accéder aux informations utiles concernant les violations et les mécanismes de réparation.

90. L'État doit enquêter sur toutes les allégations de violations commises dans le contexte des rassemblements, promptement et efficacement, par l'intermédiaire d'organes indépendants et impartiaux. En outre, l'aspect procédural du droit à la vie exige des États qu'ils enquêtent sur toutes les allégations d'homicide illicite ou arbitraire. Le fait pour un État de ne pas enquêter comme il convient sur un homicide illicite ou arbitraire présumé constitue une violation du droit à la vie proprement dit (A/70/304). De la même manière, l'absence de mise en jeu des responsabilités en cas de violation du droit à l'intégrité physique peut constituer en elle-même une violation de ce droit<sup>63</sup>. Pour être efficace, une enquête doit répondre aux critères suivants : enquête officielle ouverte par l'État ; indépendance par rapport aux parties impliquées dans les faits ; capacité de déterminer si l'acte était justifié, compte tenu des circonstances ; un certain degré de rapidité et délai raisonnable ; un certain degré de contrôle public<sup>64</sup>.

91. Si nécessaire, des sanctions pénales ou civiles doivent être prononcées. La responsabilité devrait s'étendre aux agents qui ont un pouvoir de commandement lorsqu'ils n'ont pas exercé de manière effective leur devoir de commandement ou de contrôle. Les supérieurs hiérarchiques devraient aussi être tenus pour responsables si, sachant ou étant censés savoir que des agents chargés de l'application des lois placés sous leurs ordres ont eu recours à l'emploi illicite de la force ou des armes à feu, ils n'ont pas pris toutes les mesures en leur pouvoir pour empêcher, faire cesser ou signaler cet abus<sup>65</sup>.

92. L'usage approprié des caméras portées au corps par des agents de la force publique dans le contexte des rassemblements pourrait faciliter les enquêtes internes ou le travail des mécanismes de surveillance civile. Cette technologie n'en est qu'à ses débuts, et il y a un équilibre délicat à trouver, compte tenu des atteintes potentielles à la vie privée qu'elle pourrait engendrer. Cela dit, il semble qu'à ce stade elle présente un potentiel pour l'établissement des responsabilités, lorsque des garanties adéquates sont en place.

93. Les procureurs devraient exercer leurs fonctions en toute impartialité et sans discrimination aucune, et devraient prêter l'attention voulue aux infractions commises par des agents publics<sup>66</sup>. Lorsque des agents de la force publique font l'objet de poursuites, les

<sup>62</sup> Voir Comité des droits de l'homme, observation générale n° 31, par. 15. Voir aussi les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire.

<sup>63</sup> *Affaire McCann et autres c. Royaume-uni*.

<sup>64</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Isayeva c. Russie*, requête n° 57950/00, 24 février 2005. Voir aussi A/HRC/26/36, par. 80.

<sup>65</sup> Principe 24 des Principes de base.

<sup>66</sup> Principes 13 a) et 15 des Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet.

juges tranchent les affaires dont ils sont saisis de manière impartiale, sans restrictions, influences indues, incitations, pressions, menaces ni ingérences, directes ou indirectes<sup>67</sup>. Les accusés devraient être traduits devant un tribunal ordinaire et bénéficier d'une procédure équitable, comme le garantit le droit international.

94. En plus de garantir la mise en jeu des responsabilités par des procédures judiciaires, les États devraient prévoir d'autres niveaux de contrôle, non judiciaires, parmi lesquels une procédure d'enquête interne efficace et un organe de contrôle indépendant. Ces systèmes devraient s'ajouter et non se substituer aux recours de droit pénal, public ou privé qui sont disponibles en cas de comportement répréhensible de la police<sup>68</sup>. Le fonctionnement d'un organe de surveillance civil spécialisé pourrait être complété par les travaux de l'institution nationale des droits de l'homme ou du médiateur.

95. L'État accorde réparation aux victimes d'actes ou omissions qui peuvent lui être attribués et qui constituent des violations flagrantes du droit international relatif aux droits de l'homme ou des violations graves du droit international humanitaire<sup>69</sup>. La réparation devrait être proportionnée à la gravité de la violation et du préjudice subi, et devrait respecter les principes de restitution, dédommagement, réadaptation, satisfaction et garantie de non-répétition ainsi que prévoir un accès aux informations utiles concernant les violations et les mécanismes de réparation<sup>70</sup>.

96. **Recommandations pratiques :**

a) **Les États devraient veiller à ce que, en droit comme en pratique, les agents de la force publique ne jouissent pas de l'immunité lorsque leur responsabilité pénale ou civile doit être engagée pour faute ;**

b) **Les États devraient mettre en place et financer des niveaux supplémentaires de contrôle non judiciaire, dont un processus d'enquête interne efficace et un organe de contrôle indépendant créé par la loi. Lorsqu'il y a des raisons de croire qu'une infraction a été commise, la question devrait être immédiatement renvoyée aux autorités de poursuite pour qu'elles mènent une enquête adéquate et complète ;**

c) **Un agent de la force publique qui fait l'objet d'une enquête, externe ou interne, ne devrait pas être de nouveau envoyé sur le terrain tant que l'enquête n'est pas terminée et qu'il n'a pas été blanchi ;**

d) **Les États devraient accorder un large mandat à un organe de contrôle indépendant doté de tous les pouvoirs et compétences nécessaires à une protection efficace des droits dans le contexte de rassemblements. Ce mandat devrait permettre à l'organe d'enquêter sur les plaintes du public, d'accepter les affaires qui lui sont transmises par la police et d'ouvrir des enquêtes de sa propre initiative lorsqu'il est dans l'intérêt public de le faire. L'organe devrait enquêter sur tous les cas de recours à la force par la force publique. Il devrait avoir tous pouvoirs d'enquête et les plaintes devraient être traitées objectivement, équitablement et rapidement, selon des critères clairs ;**

e) **Les États devraient encourager les autorités de la force publique à soumettre les opérations de police à un examen continu et non contradictoire de la**

<sup>67</sup> Principe 2 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature.

<sup>68</sup> Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, Avis du Commissaire aux droits de l'homme sur le règlement indépendant et efficace des plaintes contre la police (12 mars 2009), par. 25.

<sup>69</sup> Principe 15 des Principes de base et Lignes directrices.

<sup>70</sup> Principe 11 des Principes de base et Lignes directrices.



part de pairs, si possible d'une autre autorité de la force publique. Cet examen devrait s'ajouter à la mise en place de mécanismes indépendants de contrôle judiciaire aux fins des enquêtes sur les violations des droits de l'homme et de leur répression, et ne pas porter préjudice à l'obligation de l'État d'établir de tels mécanismes ;

f) Les États devraient tenir compte du potentiel des technologies de l'information et de la communication, comme les caméras portées au corps, pour la mise en jeu des responsabilités en cas de violations de la part d'agents de la force publique dans le contexte de rassemblements.

### III. Conclusion

97. Les réunions peuvent jouer un rôle vital dans la protection et la réalisation des droits de l'homme et la vie démocratique de la société. Elles ne devraient pas être considérées comme une menace mais comme un moyen de dialogue pour l'État<sup>71</sup>. Néanmoins, assurer la protection de l'ensemble des droits qui entrent en jeu dans le contexte de rassemblements peut présenter des difficultés.

98. Les présentes recommandations pratiques donnent des indications sur la façon dont les États peuvent remplir leur obligation de protéger et de promouvoir les droits de l'homme dans le contexte de réunions. Toutefois, elles ne peuvent être pleinement utiles que si elles sont correctement mises en œuvre au niveau national. Cela suppose l'adoption de mesures volontaristes de la part des États, des organisations internationales, des entreprises et de la société civile. L'Organisation des Nations Unies, par l'intermédiaire du Conseil des droits de l'homme, et notamment de l'Examen périodique universel et d'autres mécanismes spéciaux, ainsi que par l'intermédiaire du système des organes conventionnels et des organismes régionaux des droits de l'homme, devrait surveiller la mise en œuvre de ces recommandations et poursuivre ses efforts en vue d'élaborer des normes juridiques internationales en matière de réunions ou de rassemblements.

---

<sup>71</sup> Voir résolution 22/10 du Conseil des droits de l'homme et A/68/299, par. 17.