



# Assemblée générale

Distr. générale  
29 janvier 2014  
Français  
Original: anglais

---

## Conseil des droits de l'homme

### Vingt-cinquième session

Points 2 et 3 de l'ordre du jour

### Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat et du Secrétaire général

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

## **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**

### **Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme**

#### *Résumé*

Dans sa résolution 22/10, le Conseil des droits de l'homme a demandé au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (le Haut-Commissariat) d'organiser un 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, et de lui soumettre, à sa vingt-cinquième session, un rapport sur les débats tenus à cette occasion. Le séminaire a eu lieu le 2 décembre 2013. Le présent rapport a été établi par le Haut-Commissariat pour faire suite à la demande du Conseil.



## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–3	3
II. Déclaration de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l’homme....	4–8	3
III. Aperçu des exposés et des débats.....	9–34	4
A. Aspects des manifestations pacifiques touchant au droit des droits de l’homme .....	9–16	4
B. Manifestations et droit de prendre part à la direction des affaires publiques..	17–29	6
C. Encadrement des réunions pacifiques.....	30–40	9
IV. Principales observations et recommandations.....	41–49	11

## I. Introduction

1. Dans sa résolution 22/10 sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte des manifestations pacifiques, le Conseil des droits de l'homme a demandé au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (le Haut-Commissariat) d'organiser un 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.
2. Le séminaire a eu lieu le 2 décembre 2013 et a rassemblé des représentants des États, des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, des membres des organes conventionnels, des universitaires et des représentants de la société civile. Les débats étaient organisés en sessions autour de trois thèmes: a) aspects des manifestations pacifiques touchant au droit des droits de l'homme; b) manifestations et participation à la direction des affaires publiques; c) encadrement des réunions pacifiques.
3. Le présent rapport a été élaboré par le Haut-Commissariat pour donner suite à la demande formulée par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 22/10.

## II. Déclaration de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme

4. Dans sa déclaration liminaire, la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a rappelé que le mois de décembre 2013 marquerait le soixante-cinquième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Comme énoncé dans le préambule de la Déclaration, il était essentiel que les droits de l'homme soient protégés par un régime de droit pour que l'homme ne soit pas contraint à la révolte et à la contestation. De fait, le déni des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux, ainsi que du droit au développement, avait provoqué des manifestations populaires à travers le monde. Ces manifestations avaient pour thème diverses questions, dont les relations entre gouvernants et gouvernés, l'adoption de lois, la réforme sociale, la hausse des prix ou la dégradation de l'environnement.
5. La Haut-Commissaire a fait observer que grâce aux nouveaux moyens de communication, notamment les médias sociaux, les manifestations étaient mieux organisées et plus originales que jamais, ce qui leur donnait un plus grand retentissement et suscitait une prise de conscience des causes sous-jacentes. Ces manifestations pacifiques étaient trop souvent réprimées avec brutalité: recours excessif à la force, détention arbitraire, disparitions forcées, torture, voire exécutions extrajudiciaires ou sommaires. Des lois restrictives avaient été adoptées, qui limitaient la marge de manœuvre pour l'organisation de manifestations pacifiques, érigeaient en infraction des actes non violents et autorisaient les poursuites judiciaires à l'encontre de ceux qui exerçaient leurs droits, donnant ainsi lieu à des procès inéquitables. De plus, des journalistes, des utilisateurs d'Internet et des défenseurs des droits de l'homme faisaient l'objet de menaces et d'actes d'intimidation et de harcèlement du fait de leur rôle dans le signalement et la dénonciation de violations des droits de l'homme commises dans le contexte des manifestations pacifiques.
6. La Haut-Commissaire a rappelé que les États avaient conscience des limites fixées par les droits applicables aux manifestations pacifiques, puisque ces droits étaient ancrés dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qu'ils avaient ratifiés. Le droit des droits de l'homme protégeait les droits de réunion pacifique, la liberté d'expression et d'association, ainsi que le droit de chacun de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays. Ces droits constituaient le fondement de toute société libre

et démocratique. Les États devaient faire en sorte que la législation nationale respecte les normes internationales relatives aux droits de l'homme et que toute restriction ait un caractère exceptionnel et nécessaire à la protection de la société dans son ensemble. En cas de manifestations pacifiques, les États avaient l'obligation de promouvoir et protéger les droits de l'homme et de prévenir les violations.

7. La Haut-Commissaire a également appelé l'attention sur le fait que, trop souvent, les femmes étaient prises pour cible en raison de leur participation à des manifestations pacifiques. Elle était particulièrement consternée par le niveau de violence sexiste constaté lors de certaines manifestations, les femmes étant victimes de viols ou d'autres formes de violence sexuelle, y compris la mutilation. De tels actes constituaient de graves violations des droits de l'homme, chacun, homme ou femme, sans distinction aucune, ayant le droit de prendre part à la direction des affaires politiques et publiques.

8. La Haut-Commissaire s'est également déclarée préoccupée par les activités qui portaient atteinte au droit à la vie. Au cours de ces dernières années, le Haut-Commissariat avait constaté, dans divers pays, des cas d'utilisation abusive de balles en caoutchouc, de gaz poivré ou de gaz lacrymogènes à courte distance et dans des espaces confinés, actes qui avaient fait des morts ou des blessés graves parmi les manifestants. La Haut-Commissaire a rappelé aux gouvernements qu'ils devaient prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que les agents de police n'aient pas recours à l'utilisation abusive de la force dans l'exercice de leurs fonctions et qu'ils devaient respecter les Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois et le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois. Il importait d'établir la responsabilité des agents de l'État qui réprimaient de manière illicite des manifestations pacifiques, et les victimes et leur famille devaient pouvoir exercer leur droit de disposer d'un recours utile et d'obtenir réparation en cas de violation.

### **III. Aperçu des exposés et des débats**

#### **A. Aspects des manifestations pacifiques touchant au droit des droits de l'homme**

9. Le premier débat thématique du séminaire portait sur les aspects des manifestations pacifiques touchant au droit des droits de l'homme. Un groupe d'experts composé des membres ci-après a analysé le cadre juridique applicable aux manifestations pacifiques: Yadh Ben Achour, membre du Comité des droits de l'homme; Michael O'Flaherty, Directeur de l'Irish Centre for Human Rights de l'Université nationale d'Irlande; Pramila Patten, Vice-Présidente du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Le groupe était présidé par Bacre Ndiaye, Directeur de la Division du Conseil des droits de l'homme et des procédures spéciales du Haut-Commissariat.

10. Les experts ont évoqué des informations diffusées par les médias au sujet d'événements récents survenus dans divers pays, dont l'Égypte, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (plus particulièrement l'Irlande du Nord), la Thaïlande, la Tunisie et l'Ukraine, et ont souligné que la question des manifestations pacifiques était tout à fait d'actualité. La multiplication des manifestations pacifiques, dont certaines avaient abouti à la chute de plusieurs régimes en 2011, était peut-être l'illustration d'une crise mondiale de la démocratie représentative et de la quête d'autres formes de participation politique.

11. Divers droits, dont la liberté d'expression, le droit de réunion pacifique, la liberté d'association et le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, énoncés aux articles 19, 21, 22 et 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

servaient de fondement à l'exercice de la manifestation pacifique. La manifestation pacifique pouvait revêtir différentes formes et relevait d'un ensemble de droits divers et variés; elle constituait une liberté complémentaire et déterminante qui allait de pair avec la réalisation d'autres droits et libertés et la facilitait. Un des experts a fait valoir que la question de la définition d'un droit spécifique de manifester pacifiquement méritait réflexion, tandis qu'un autre a déclaré que le large éventail de droits consacrés par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme était suffisant pour protéger l'exercice de la manifestation pacifique, et a souligné combien il était difficile de définir un «droit de manifester pacifiquement». Il a été jugé utile de convoquer un groupe d'experts chargé d'examiner le cadre juridique international des manifestations pacifiques.

12. L'ensemble de droits applicables pouvait varier en fonction des circonstances, mais la liberté d'expression était essentielle dans le contexte des manifestations pacifiques. C'est pourquoi un expert a proposé, lors de la discussion sur les restrictions à l'exercice de la manifestation pacifique, de s'inspirer de l'Observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme sur la liberté d'opinion et la liberté d'expression énoncées à l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'absence d'observation générale sur l'article 21, qui concernait le droit de réunion pacifique, constituait une lacune; c'est pourquoi il a été suggéré que le Comité des droits de l'homme envisage d'élaborer une observation générale sur la question, en coopération avec d'autres organes conventionnels.

13. Une attention particulière a été accordée à la participation des femmes aux manifestations pacifiques et à la manière dont les instruments juridiques pouvaient être mis à profit pour mieux protéger leurs droits. Les exemples de l'Égypte, de la Guinée, de la République islamique d'Iran et de la Turquie ont été évoqués pour illustrer combien les femmes étaient plus vulnérables en pareils contextes. À plusieurs occasions, des femmes avaient été la cible d'agressions, y compris d'actes de violence sexuelle et de détention arbitraire. Un expert a fait observer que le risque réel ou supposé de faire l'objet d'actes de violence sexuelle et sexiste était un moyen d'entraver la participation des femmes à la vie publique et politique et de perpétuer la discrimination et l'exclusion. Il a également été souligné que la participation à des manifestations pacifiques renforçait le pouvoir d'action des femmes et les aidait à surmonter les barrières sociales et à faire entendre leur voix.

14. Certes, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ne contenait pas de disposition spécifique sur le droit de manifester pacifiquement, mais elle était néanmoins utile pour la protection des femmes participant à des manifestations pacifiques. Les experts ont renvoyé à l'article 7 de la Convention, consacré à la participation des femmes à la vie politique et publique, et à l'Observation générale n° 23 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, qui établissait qu'une société dans laquelle les femmes étaient exclues de la vie publique et de la prise de décisions ne pouvait être tenue pour démocratique. De plus, les participants ont souligné la vaste portée de l'Observation générale n° 30 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes sur les femmes dans la prévention des conflits, les conflits et les situations d'après conflits. Les rapports soumis par les États conformément aux obligations que leur imposait la Convention pouvaient être mis à profit pour aborder la question des femmes et des manifestations pacifiques. En outre, la question de la participation de groupes vulnérables ou marginalisés, tels que les enfants, les personnes handicapées ou les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres ou intersexués, et de la vulnérabilité particulière des membres de ces groupes dans le contexte des manifestations pacifiques méritait qu'on s'y attarde.

15. Plus généralement, la réflexion sur l'exercice de la manifestation pacifique et l'éventuelle consécration de ce droit devait tenir compte du contexte politique, social, culturel et économique dans lequel les manifestations avaient lieu. La délégation d'un des États a fait écho à ce point de vue et a ajouté que, les manifestations pacifiques devant être examinées dans le contexte politique dans lequel elles avaient lieu, il était impossible de

concevoir un modèle uniforme applicable à toutes les manifestations pacifiques. En réponse à cette observation, il a été souligné que, si chaque pays était différent et chaque manifestation unique, le cadre juridique des droits de l'homme devait rester une norme commune. Un autre expert a fait observer qu'il était particulièrement important de garantir le respect du droit des droits de l'homme lorsqu'un pays était en transition.

16. Enfin, les participants ont reconnu le rôle important que jouaient les médias sociaux dans les manifestations pacifiques. Les nouvelles technologies de l'information et des communications permettaient et facilitaient la jouissance des droits à la liberté d'expression, de réunion pacifique et d'association. Les experts ont donc fait observer que l'utilisation des médias sociaux et d'Internet devait être protégée et facilitée dans le contexte des manifestations pacifiques.

## **B. Manifestations et droit de prendre part à la direction des affaires publiques**

17. La deuxième session du séminaire était consacrée au rôle des manifestations comme moyen pour les personnes et les groupes de prendre part à la direction des affaires publiques. Cette session était présidée par Nathalie Prouvez, chef de la Section de l'état de droit et de la démocratie du Haut-Commissariat. Les experts ci-après y ont participé: Maina Kiai, Rapporteuse spéciale sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association; Michael Hamilton, maître de conférence en droit des manifestation publiques à l'Université d'East Anglia (Royaume-Uni) et secrétaire du Groupe consultatif d'experts sur la liberté de réunion pacifique du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE); Hina Jilani, avocate à la Cour suprême du Pakistan et ancienne Représentante spéciale du Secrétaire général concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme.

18. Les experts ont fait valoir que le droit de réunion pacifique était l'un des fondements de la démocratie et découlait directement du droit des personnes de participer aux affaires publiques de leur pays. Les manifestations publiques se multipliaient en présence d'une solide culture de respect des droits de l'homme, de l'état de droit et du principe de responsabilité. La manifestation pacifique se fondant sur tout un ensemble de droits, il convenait de s'attacher à l'essence des libertés qui devaient être protégées. Les manifestations pacifiques permettaient d'éviter la violence et constituaient une forme d'expression qui pouvait être considérée à la fois comme un moyen d'appeler l'attention sur les préoccupations liées aux affaires publiques et de provoquer le changement, et comme une façon d'exercer la démocratie directe. Elles pouvaient permettre aux gouvernements de jauger l'efficacité de leur action. Les pouvoirs publics ne devaient donc pas considérer les manifestations pacifiques comme une menace appelant des mesures de restriction, mais devaient au contraire les faciliter. En réponse à une observation selon laquelle il fallait restreindre l'exercice du droit de réunion pacifique qui devait également être considéré comme une responsabilité, un des experts a souligné que, s'il était important de rappeler que chaque droit était assorti de responsabilités, cet état de fait ne devait pas nuire à l'exercice des droits en question. Un autre expert a insisté sur le fait que, dans les pays où la loi prévoyait des restrictions à la liberté de réunion pacifique, chacune de ces restrictions devait être appliquée en tenant compte de l'intérêt général dans une société démocratique.

19. Les experts ont fait observer que les élections constituaient une étape importante dans la vie d'un État et qu'elles étaient l'occasion d'encourager la participation de la société civile. Au cours de cette étape déterminante, il convenait d'accorder à la société un espace où exprimer ses vues et participer aux affaires publiques et d'élargir l'espace prévu pour la liberté d'association et de réunion. Or, c'était précisément lors des élections que les libertés d'association et de réunion étaient le plus souvent restreintes. Les experts ont

également souligné que, si la participation aux affaires politiques et à la vie publique commençait par les élections, elle ne s'arrêtait pas là. Les événements qui survenaient entre deux élections étaient tout aussi essentiels pour le droit de participer aux affaires publiques.

20. Un des experts a fait observer que des normes et des principes importants étaient énoncés dans la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus (Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme), en particulier aux articles 6 et 12. Il a été souligné que la Déclaration insistait également sur le fait que manifester pacifiquement allait au-delà de l'appui aux démocraties représentatives et de leur renforcement. L'expert en question a rappelé que les manifestations pacifiques n'étaient pas un moyen d'évaluer les libertés fondamentales et les droits de l'homme. Même dans un régime démocratique, les manifestations pacifiques étaient des instruments permettant d'exposer au grand jour les défaillances de la gestion des affaires publiques, en demandant publiquement aux autorités compétentes d'y remédier, en particulier lorsqu'elles risquaient de se traduire par un déni des droits de l'homme. Un autre expert a souligné que la liberté de réunion ne devait pas être considérée uniquement comme un adjuvant à la politique représentative, mais plutôt comme un moyen de mettre à l'épreuve les modes conventionnels d'activisme civique. Les experts ont également souligné l'importance que revêtait l'exercice de la manifestation pacifique par les jeunes comme moyen de renforcer leur participation politique à la vie publique de leur pays. À cet égard, les manifestations d'étudiants pouvaient représenter une forme d'investissement social, permettant aux jeunes d'apprendre et d'exprimer leur intérêt pour les affaires publiques. Enfin, il a été souligné que les manifestations pacifiques étaient particulièrement importantes pour les minorités comme moyen d'exprimer leurs préoccupations et de les faire connaître.

21. Dans ce contexte, il a été relevé que la manifestation pacifique pouvait être exercée par des personnes, des groupes ou des associations. De plus, comme les événements récents l'avaient montré, les manifestations pacifiques ne se limitaient pas aux seuls intérêts nationaux, mais pouvaient porter sur des questions d'intérêt régional et international, comme les assassinats ciblés extraterritoriaux ou les droits des pêcheurs détenus pour avoir franchi des frontières maritimes.

22. Les experts ont rappelé que l'exercice de la manifestation pacifique devait être mis en avant et protégé. La législation et les politiques nationales devaient garantir l'existence de mécanismes pour: i) faciliter les manifestations; ii) faire en sorte que ceux qui violent les différents droits de l'homme protégeant l'exercice de la manifestation pacifique aient à répondre de leurs actes; iii) assurer réparation aux victimes de telles violations. La tolérance et la non-discrimination étaient des éléments clés dans ce contexte. Les personnes participant à des manifestations pacifiques devaient bénéficier d'une protection, et ce, que le gouvernement ou la majorité soit ou non d'accord avec le sujet de la manifestation.

23. Évoquant les difficultés que pouvaient poser les manifestations pacifiques et les moyens d'y faire face, les experts ont débattu de la mesure dans laquelle il pourrait être nécessaire de réglementer les manifestations pacifiques. Une telle réglementation pouvait être nécessaire en raison de difficultés spécifiques, telles que la gestion de manifestations opposées ou les incidences des manifestations sur le secteur du commerce et sur les non-manifestants, ainsi que pour évaluer le comportement des forces de police dans le cadre de manifestations pacifiques. Compte tenu de ces difficultés et des éventuels conflits d'intérêts, il y avait légitimement lieu d'établir un cadre réglementaire national applicable aux manifestations. Dans ce contexte, il a été souligné combien il importait de respecter le cadre juridique international au niveau national. Des cadres réglementaires justes, non discriminatoires et fondés sur les droits étaient les plus susceptibles d'être acceptés par le plus grand nombre.

24. Les experts ont appelé l'attention sur le fait qu'une surréglementation des manifestations pacifiques risquerait de nuire fondamentalement au droit de réunion pacifique. Au cours des débats, la délégation d'un État a souligné qu'il n'était pas toujours nécessaire que la législation nationale régie chaque aspect du droit de réunion. Lorsqu'une réglementation s'imposait, il convenait d'inclure les titulaires de droits, y compris les manifestants, les contre-manifestants et les autres personnes concernées, au processus d'élaboration de la législation en question pour s'assurer l'adhésion du plus grand nombre. Dans ce contexte, il a été réaffirmé qu'un débat d'experts sur les cadres juridiques international et national existants serait utile.

25. Il a été fait part de cas dans lesquels des États utilisaient la législation antiterroriste pour restreindre la jouissance de la liberté de réunion pacifique. Des exemples ont été cités de personnes manifestant contre leur expulsion ou contre la pénurie d'eau potable qui ont été arrêtées et traduites en justice, sous couvert de maintenir la sécurité publique. Les États étaient, certes, tenus d'assurer la sécurité et l'ordre public, y compris lors de manifestations pacifiques, mais toute mesure allant dans ce sens devait respecter les dispositions du droit des droits de l'homme. Il fallait accorder une plus grande attention à l'obligation négative incombant aux États de ne pas entraver l'exercice des libertés fondamentales.

26. La législation n'était pas toujours adaptée aux différents types de manifestation qui pouvaient avoir lieu dans tel ou tel pays. Un expert a cité les exemples des manifestations à bicyclettes «Masses critiques» organisées au Royaume-Uni, les manifestations spontanées «À pied jusqu'au boulot» en Ouganda, les manifestations sous forme d'applaudissements au Bélarus, les «kiss-in» (des baisers en signe de protestation) au Maroc ou les «standing-still» (manifestants se tenant immobiles) en Égypte et en Turquie, qui se distinguaient par l'absence d'organiseurs identifiés ou d'organisations officielles. Toute législation nationale exigeant le dépôt d'un préavis ou la divulgation du nom de l'organisateur n'était donc pas adaptée à ce type de manifestations. L'idée préconçue selon laquelle les réunions devaient avoir des caractéristiques spécifiques ou un certain degré d'organisation, au détriment de la spontanéité, devait donc être remise en question. Lors du débat sur ce sujet, l'attention a été appelée sur la distinction entre réunion autorisée et non autorisée.

27. Les experts ont insisté sur le fait qu'il fallait prévoir un espace et des possibilités de réunion spontanée. Ils ont fait part de leurs préoccupations au sujet des lois nationales qui prévoyaient expressément la dispersion des réunions non autorisées et devant le fait que, dans certains cas, les organisateurs de réunions non autorisées ou les personnes y participant pouvaient être tenus pénalement responsables.

28. Les experts ont conseillé aux autorités nationales d'engager des discussions avec les organisateurs avant les manifestations, tout en les mettant en garde contre toute utilisation de ces discussions comme prétexte pour demander la dispersion ou l'annulation de la réunion en question. Un expert a estimé que les autorités nationales devaient élaborer des règles du jeu pour faire en sorte que le dialogue et les négociations soient menés de bonne foi. Au cours des débats, soucieux de partager et d'échanger les bonnes pratiques, le représentant d'un État a cité l'exemple de la législation et de l'expérience de son pays. La délégation d'un autre État a fait observer que la réunion-débat aurait gagné à accueillir des représentants d'acteurs participant à la réglementation des manifestations pacifiques dans la pratique, tels que les fonctionnaires et autres représentants de l'État, et a proposé que des discussions soient engagées avec ces acteurs pour aller de l'avant.

29. Un expert a soulevé la question de l'accès à l'espace privé à des fins de manifestation. Conformément à la jurisprudence de certains pays, une manifestation ayant lieu sur une propriété privée, telle qu'un aéroport ou les locaux d'une entreprise, pouvait constituer l'exercice légitime du droit de réunion pacifique, mais sous certaines conditions. L'expert en question a avancé que, compte tenu de la privatisation accrue des espaces



publics, la question méritait une plus ample réflexion. Il a également été avancé que les acteurs autres que les États, notamment les sociétés privées, étaient tenus de respecter le droit de réunion pacifique.

### C. Encadrement des réunions pacifiques

30. Lors de la troisième session du séminaire, les difficultés liées à l'encadrement des réunions et manifestations pacifiques ont été examinées de manière plus détaillée. Le groupe d'experts de cette session était présidé par Mona Rishmawi, chef du Service de l'état de droit, de l'égalité et de la non-discrimination du Haut-Commissariat et composé des membres suivants: Christof Heyns, Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires; Stuart Casey-Maslen, chef de la recherche à l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève; Luciana Pol, Coordinatrice pour les questions relatives à la violence et à la sécurité au Centro de Estudios Legales y Sociales d'Argentine.

31. Les débats ont essentiellement porté sur la question de l'utilisation de la force pour maîtriser des réunions et manifestations, mais les experts ont également rappelé brièvement que les États devaient faciliter les manifestations pacifiques comme forme d'expression et de participation aux affaires publiques d'un pays. Ils ont également reconnu qu'un certain niveau de réglementation et d'encadrement des réunions pacifiques pouvait être nécessaire, compte tenu des conflits d'intérêts potentiels et d'autres difficultés susceptibles de survenir dans le contexte d'une manifestation. Si le respect du droit à la vie était essentiel dans le domaine de l'encadrement des réunions pacifiques, d'autres droits de l'homme, tels que le droit à la dignité, demeuraient importants, en particulier lorsqu'une manifestation devenait violente.

32. L'encadrement des réunions devait se faire dans le respect du droit des droits de l'homme et ne devait pas aboutir à des actes tels que la privation arbitraire de la vie, la détention arbitraire, les disparitions, la torture, les traitements cruels et inhumains ou la discrimination à l'égard de certaines personnes quels qu'en soient les motifs, notamment les opinions politiques, l'appartenance religieuse ou le genre. Les États pouvaient, certes, imposer des restrictions à l'exercice du droit de réunion pacifique, mais ces restrictions devaient toujours être interprétées en faveur de ce droit. Comme il était établi dans les Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisaient des restrictions ou des dérogations, le respect des droits de l'homme était un des éléments de l'ordre public et des notions telles que la sécurité nationale ne pouvaient servir de prétexte pour imposer des restrictions vagues ou arbitraires. Les États étaient tenus de démontrer que les restrictions qu'ils imposaient étaient nécessaires, proportionnées et non discriminatoires, et qu'elles n'entravaient pas le fonctionnement démocratique de la société.

33. Pour garantir le respect du droit à la vie et d'autres droits de l'homme dans le contexte des manifestations pacifiques, il convenait avant tout d'*éviter* tout recours à la force. Le bon encadrement des manifestations nécessitait donc l'utilisation de diverses techniques pour prévenir la violence, y compris le recours à la violence en réponse à des incidents. La présomption devant toujours être en faveur de l'exercice de la liberté de réunion, les États devaient s'efforcer de trouver des stratégies qui encouragent la désescalade de la violence, par exemple en engageant un dialogue de bonne foi avec les manifestants.

34. Il importait que les acteurs étatiques aient conscience de la dynamique de groupe dans le contexte de l'encadrement des réunions, le fait d'approcher une réunion comme une entité homogène risquant de mener à des stratégies conflictuelles. À titre d'exemple, l'utilisation nécessaire et proportionnée de la force, comme dernier recours pour protéger la

vie, devait servir uniquement à maîtriser les personnes devenues violentes et ne pas cibler l'ensemble de la foule. Lorsqu'il était nécessaire de disperser une foule, il fallait systématiquement rechercher des méthodes non violentes consistant notamment à demander aux personnes concernées de se disperser, à créer des poches isolées, à diviser la foule, à bloquer l'accès à la réunion ou encore à canaliser la foule pour faciliter la dispersion. Un expert a relevé qu'il existait souvent, dans les groupes d'agents des forces de l'ordre, une logique interne et une dynamique particulière qui devaient être comprises. Il importait vraiment d'établir une bonne communication entre les divers organismes chargés du maintien de l'ordre, ainsi qu'entre les agents des forces de l'ordre et les manifestants. Plus généralement, le représentant d'une organisation non gouvernementale a fait observer qu'il importait également d'examiner le rôle que jouaient les agents des forces de l'ordre dans les espaces publics et comment le comportement de ces agents pouvait faire basculer une foule dans la violence ou, au contraire, apaiser une situation.

35. D'une manière plus générale, les experts se sont dits préoccupés par l'utilisation des termes «pacifique» et «non pacifique» pour qualifier une réunion ou une manifestation. Le plus souvent, la majorité des participants à une manifestation demeuraient pacifiques et le fait de qualifier une manifestation de «non pacifique», en justifiant ainsi les actes de répression de la part de l'État, pouvait poser problème et aboutir à une protection insuffisante des manifestants non violents. Un expert a encouragé les États à cesser de percevoir les manifestations pacifiques comme une menace et a ajouté qu'un tel changement d'état d'esprit serait un pas important vers la tenue de manifestations pacifiques.

36. Pour prévenir la violence et les violations des droits, il était essentiel de faire en sorte que les forces de l'ordre disposent de moyens modernes, adaptés et non létaux, notamment des lances à eau et des équipements de protection. Plusieurs experts ont néanmoins fait observer que l'utilisation abusive d'armes ayant moins d'effets létaux, comme les gaz lacrymogènes, pouvait aussi aboutir à des violations. Des exemples de brutalités policières à l'encontre de manifestants ont été cités – notamment des cas d'utilisation d'aérosols chimiques toxiques et d'utilisation excessive et impropre de gaz lacrymogènes – dont certains avaient provoqué la mort des victimes par suffocation. Les experts étaient unanimes à estimer que des directives devaient être élaborées dans ce domaine. Plus précisément, il fallait établir des directives axées sur les aspects pratiques et opérationnels qui décrivent la manière et les moyens de faciliter la manifestation pacifique, y compris dans le contexte de réunions entachées de violence, ainsi que le type d'armes, les méthodes et les tactiques à utiliser. Un participant a fait observer que les armes à feu étaient conçues pour tuer et n'étaient donc pas un outil approprié pour encadrer ou disperser une réunion, et que leur utilisation pour disperser une réunion était manifestement illicite au regard du droit international des droits de l'homme. Il a également relevé que les armes à feu ne contribuaient pas à rétablir la paix et la sécurité, au contraire.

37. Les experts ont renvoyé au principe 9 des Principes de base de 1990 sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, qui se lisait comme suit:

«[L]es 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».

Une réunion pacifique ne pouvait manifestement pas être considérée comme constituant une telle menace. Les critères de nécessité, de proportionnalité et de responsabilité ont été maintes fois évoqués comme étant les principes sur lesquels devait se fonder l'utilisation de la force dans le respect du droit des droits de l'homme. Dans ce contexte, il a été une nouvelle fois noté que des armes ayant moins d'effets létaux, dites armes «moins létales», comme les gaz lacrymogènes et les balles en caoutchouc, avaient été utilisées sans discernement contre des manifestants.

38. Un des experts s'est déclaré préoccupé par la persistance dans certains pays de lois datant de l'époque coloniale, mais aussi par l'existence de lois nationales plus récentes qui autorisaient la police à utiliser un niveau et un type de force clairement interdits par le droit des droits de l'homme, et qui allaient jusqu'à autoriser spécifiquement l'utilisation d'armes à feu pour disperser des réunions pacifiques au simple motif qu'elles n'avaient pas été autorisées. Il a été proposé de mettre au point des instructions plus spécifiques sur la signification concrète du principe de proportionnalité s'agissant de l'action de la police dans le contexte des manifestations. Trop souvent, après avoir attendu et observé, voire après avoir essuyé les insultes et les attaques des manifestants, les forces de police attaquaient la foule violemment et sans discernement. Il fallait donc mettre en place des directives qui décrivent les différents types d'intervention permettant de faire face de manière mesurée et graduée aux différentes situations.

39. Les experts ont également exprimé le souhait que les agents des forces de l'ordre soient davantage tenus responsables de la manière dont ils encadraient les réunions et manifestations, en particulier en cas de recours à la force. De l'avis général, des forces de police bien formées et bien équipées, conscientes d'avoir des comptes à rendre en cas d'utilisation excessive ou aveugle de la force, risqueraient moins de commettre des violations des droits de l'homme. Un expert a souligné qu'une solide culture des droits de l'homme au sein des forces de police et, plus généralement, un attachement profond à la primauté du droit, étaient propices à l'ouverture d'un espace pour les manifestations pacifiques et au respect des droits de l'homme par les forces de police, en particulier parce qu'un tel environnement assurait le respect du principe de responsabilité en cas d'incidents non pacifiques, qu'ils soient le fait des manifestants ou des forces de sécurité.

40. Les experts ont donc recommandé aux États de renforcer l'état de droit et d'encourager une solide culture des droits de l'homme au sein des forces de sécurité. S'agissant de la responsabilité, il a été fait référence à la détermination de la responsabilité pénale, mais aussi au rôle des mécanismes non judiciaires d'établissement des responsabilités, tels que les commissions d'enquête ou les conseils de discipline. Les mécanismes d'établissement des responsabilités étaient des outils indispensables pour protéger l'exercice de la manifestation pacifique. Le droit à un recours et à réparation était un élément essentiel en cas de violation des droits et il permettait de garantir la non-répétition.

#### **IV. Principales observations et recommandations**

41. **Les nombreuses manifestations pacifiques qui ont lieu à travers le monde témoignent du rôle important que joue désormais la manifestation comme moyen d'exercer la démocratie directe et participative. Les États doivent faire en sorte que tous les secteurs de la société puissent exercer leurs droits de l'homme sans discrimination et sans craindre la violence en cas de participation à des manifestations pacifiques.**

42. **Les États ne devraient pas considérer les manifestations pacifiques comme une menace, mais permettre et faciliter de telles activités. Les manifestations pacifiques peuvent permettre à un gouvernement de jauger l'efficacité de son action. Pour le peuple, en particulier les personnes appartenant à des groupes marginalisés ou à des**

minorités et les jeunes, elles constituent un outil essentiel pour appeler l'attention de l'État sur leurs préoccupations au sujet de la direction des affaires publiques et pour provoquer le changement. La vulnérabilité propre à certains groupes dans le contexte des manifestations pacifiques et la nécessité de garantir le droit de ces groupes de participer à de telles manifestations méritent d'être examinées et analysées plus avant.

43. L'exercice de la manifestation pacifique est étroitement lié à de multiples droits, quand il n'en est pas une composante. Parmi ces droits figurent les libertés d'expression, de réunion pacifique et d'association, et le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, garantis, notamment, aux articles 19, 21, 22 et 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à l'article 7 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Le Comité des droits de l'homme voudra peut-être envisager d'élaborer une observation générale sur le droit de réunion pacifique, tel qu'établi à l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La tenue d'un débat d'experts sur le cadre juridique international applicable aux questions liées aux manifestations pacifiques pourrait également constituer un pas supplémentaire vers la définition des aspects de la manifestation pacifique ayant trait au droit des droits de l'homme.

44. Une solide culture des droits de l'homme et un profond respect de la primauté du droit sont des préalables essentiels à la protection des droits dans le cadre des manifestations pacifiques. Ils sont propices à l'ouverture d'un espace pour les manifestations pacifiques et au respect des droits de l'homme dans l'encadrement et la prise en charge par les services de police de ces manifestations, en particulier parce qu'un tel environnement encourage le respect du principe de responsabilité. À cet égard, les États devraient veiller à ce que des mécanismes de contrôle soient en place et à ce que les personnes victimes de violations des droits de l'homme dans le contexte d'une manifestation pacifique aient droit à un recours et à réparation.

45. La réglementation des manifestations pacifiques par le biais de la législation nationale pourrait être légitime compte tenu des problèmes posés, notamment en ce qui concerne l'encadrement de manifestations opposées ou les incidences de celles-ci sur les non-manifestants et les passants. Une telle réglementation devrait toutefois respecter pleinement les règles et normes du droit international des droits de l'homme. Plus particulièrement, tout cadre réglementaire devrait être juste, non discriminatoire, fondé sur les droits et élaboré à l'issue de larges consultations avec l'ensemble des parties prenantes. Les États ont, certes, l'obligation positive de garantir la sécurité et l'ordre public, y compris lors de manifestations pacifiques, mais cela n'enlève rien à leur obligation de ne pas entraver l'exercice des libertés fondamentales.

46. Il est indispensable de comprendre la dynamique de groupe et de maintenir ouverte la communication entre les responsables des forces de l'ordre et les manifestants pour encadrer correctement les manifestations pacifiques. Les États devraient veiller au respect du droit à la vie, ainsi que des autres droits de l'homme pertinents, dans le contexte des manifestations pacifiques.

47. En matière d'encadrement des manifestations pacifiques, la principale préoccupation devrait être la prévention de la violence et de l'utilisation de la force par les agents de police. Les critères de nécessité, de proportionnalité, de non-discrimination et de responsabilité sont les principes sur lesquels doit se fonder l'utilisation de la force pour encadrer des réunions pacifiques. Afin de prévenir la violence et les violations des droits, les agents des forces de l'ordre devraient disposer d'un équipement de protection et d'armes non létales. Toutefois, l'utilisation d'un tel équipement et de telles armes pouvant également conduire à des abus, il est nécessaire d'élaborer des directives sur l'utilisation mesurée et proportionnée d'armes non létales pour l'encadrement des réunions.

48. Plus généralement, afin de prévenir la commission de violations des droits de l'homme au cours de manifestations, les États devraient élaborer des directives axées sur les aspects pratiques et opérationnels concernant les types d'armes, les méthodes et les tactiques à utiliser pour faciliter et encadrer des manifestations pacifiques, y compris lorsqu'elles donnent lieu à des actes de violence.

49. Le Conseil des droits de l'homme et toutes les parties prenantes concernées sont encouragés à continuer de creuser ces questions et à faciliter le recensement des meilleures pratiques pour garantir la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte des manifestations pacifiques, ainsi qu'à donner des orientations sur ces questions.

---