



Assemblée générale

Distr. générale
24 avril 2013
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Vingt-troisième 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 du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, Maina Kiai

Résumé

Le Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association présente son deuxième rapport thématique au Conseil des droits de l'homme, en application des résolutions 15/21 et 21/16 du Conseil.

Dans les chapitres I et II du rapport, le Rapporteur spécial donne un aperçu des activités qu'il a menées entre le 1^{er} mai 2012 et le 28 février 2013.

Dans les chapitres III et IV, le Rapporteur spécial étudie deux questions dont il estime qu'elles comptent parmi les plus importantes de son mandat, à savoir le financement des associations et l'organisation de réunions pacifiques.

Le Rapporteur spécial présente ses conclusions et recommandations au chapitre V du rapport.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–3	3
II. Activités	4–7	3
A. Communications.....	4	3
B. Visites dans les pays.....	5	3
C. Participation à diverses manifestations.....	6–7	3
III. Possibilité pour les associations d’avoir accès à des ressources financières: une composante essentielle du droit à la liberté d’association	8–42	5
A. Définition des notions.....	8–14	5
B. Cadre juridique international en rapport avec la possibilité d’accéder à des ressources financières	15–18	6
C. Respecter les normes et critères internationaux relatifs aux droits de l’homme	19–42	8
IV. Droit de tenir des réunions pacifiques: composante intégrante du droit à la liberté d’association pacifique.....	43–78	15
A. Considérations générales	43–45	15
B. Mesures de procédure et mesures pratiques concernant la tenue de réunions pacifiques	46–78	16
V. Conclusions et recommandations.....	79–83	22

I. Introduction

1. Le deuxième rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association est soumis au Conseil des droits de l'homme en application des résolutions 15/21 et 21/16 du Conseil. Il décrit les activités du titulaire du mandat au cours de la période allant du 1^{er} mai 2012 au 28 février 2013 et traite de deux questions clés évoquées à plusieurs reprises lors du dialogue avec les États membres du Conseil en juin 2012, à savoir le financement des associations et l'organisation de réunions pacifiques. À la lumière de la résolution 21/16 du Conseil, une attention particulière est accordée également à l'importance du droit de réunion pacifique et de la liberté d'association pour les activités des acteurs de la société civile, notamment en ce qui concerne la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels.

2. Pour préparer ce rapport, le Rapporteur spécial a organisé une réunion d'experts de deux jours qui s'est tenue les 8 et 9 décembre 2012 à Mombasa (Kenya). Il a également tenu compte des éléments de réflexion utiles dont disposait le Conseil¹.

3. Ainsi qu'il l'a déjà souligné dans son premier rapport thématique, le Rapporteur spécial insiste sur le fait que si le droit de réunion pacifique et la liberté d'association sont étroitement liés, interdépendants et se renforcent mutuellement, ils constituent aussi deux droits distincts. Le présent rapport couvre donc le droit à la liberté d'association et le droit de réunion pacifique.

II. Activités

A. Communications

4. Le Rapporteur spécial a envoyé au total 170 communications entre le 1^{er} mai 2012 et le 28 février 2013. Les observations relatives aux communications adressées tout au long de l'année sont publiées dans un additif au présent rapport (A/HRC/23/39/Add.2).

B. Visites dans les pays

5. Le Rapporteur spécial a effectué une mission au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord du 14 au 23 janvier 2013. Il remercie le Gouvernement du Royaume-Uni pour sa collaboration exemplaire avant et pendant la visite (voir A/HRC/23/39/Add.2). Il remercie également l'Azerbaïdjan, le Chili, le Guatemala, le Honduras, les Maldives, la République kirghize, le Rwanda et la Tunisie de lui avoir adressé une invitation et espère pouvoir honorer ces invitations dans un avenir proche.

C. Participation à diverses manifestations

6. Entre le 1^{er} mai 2012 et le 28 février 2013, le Rapporteur spécial a participé aux manifestations ci-après organisées par des États et des mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme:

¹ Les situations de pays dont il est question dans le présent rapport ont fait l'objet de communications envoyées aux gouvernements ainsi que de communiqués de presse publiés par des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et de hauts fonctionnaires de l'ONU.

- Un séminaire intitulé «Défenseurs des droits de l'homme et manifestations pacifiques», organisé par le Ministère norvégien des affaires étrangères (Oslo², 6-8 juin 2012);
- Une formation sous-régionale en Afrique de l'Est sur «Le renforcement de l'utilisation des mécanismes des droits de l'homme de l'ONU par les organisations de la société civile», dispensée conjointement par le Bureau régional du HCDH (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme) pour l'Afrique de l'Est, le Programme on Women's Economic, Social and Cultural Rights, CIVICUS et le Service international pour les droits de l'homme (Nairobi, 10 septembre 2012);
- Une journée sur la politique du développement concernant «Le rôle des organisations de la société civile œuvrant dans un environnement défavorable pour elles et les difficultés qu'elles rencontrent», organisée par Kepa (Helsinki, 11 octobre 2012);
- Une réunion supplémentaire sur la dimension humaine consacrée à la liberté de rassemblement et d'association, organisée par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (Vienne, 8 et 9 novembre 2012);
- Un débat interne sur «La promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte des manifestations pacifiques», organisé par le Département fédéral suisse des affaires étrangères (Berne, 21 janvier 2013).

7. Le Rapporteur spécial a en outre participé aux manifestations ci-après, organisées par la société civile:

- Des journées d'étude sur «Les nouvelles technologies et la surveillance des droits de l'homme», organisées par l'Université de Stanford (Stanford, 6 et 7 août 2012);
- Le cinquième Forum régional asiatique sur les défenseurs des droits de l'homme (Bangkok, 3-5 septembre 2012);
- Un voyage d'universitaires en Malaisie (6-8 septembre 2012);
- Une conférence organisée à l'occasion de la Journée des droits de l'homme par Zimbabwe Human Rights NGO Forum et Zimbabwe Lawyers for Human Rights (Harare, 10 décembre 2012);
- Une consultation régionale avec des acteurs de la société civile de pays francophones d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale, organisée par World Movement for Democracy (Ouagadougou, 15 et 16 février 2013);
- Un message vidéo pour la manifestation organisée parallèlement à la session du Conseil des droits de l'homme par l'Observatoire des droits de l'homme, sur les restrictions concernant le financement des ONG (Genève, 28 février 2013).

² Voir la recommandation conjointe du Rapporteur spécial de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur les défenseurs des droits de l'homme et des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales de l'ONU, disponible à l'adresse suivante: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12524&LangID=E>.

III. Possibilité pour les associations d'avoir accès à des ressources financières: une composante essentielle du droit à la liberté d'association

A. Définition des notions

8. Pour exister et fonctionner efficacement, toute association, aussi petite soit-elle, doit pouvoir solliciter, recevoir et utiliser des ressources. La liberté d'association inclut non seulement la capacité pour des personnes ou des entités juridiques de constituer une association et d'y adhérer mais aussi celle de solliciter et de recevoir, de sources nationales, étrangères et internationales, et d'utiliser, des ressources, humaines, matérielles et financières.

9. Les cadres juridiques et les politiques en matière de ressources influent considérablement sur la liberté d'association; ils peuvent renforcer l'efficacité et favoriser la durabilité des associations ou, à l'inverse, les mettre en position de faiblesse et de dépendance. En outre, l'accès à des ressources est important pour les associations œuvrant dans le domaine de la promotion des droits de l'homme, y compris les droits économiques, sociaux et culturels, ou impliquées dans la fourniture de services (secours en cas de catastrophe, soins de santé ou protection environnementale), non seulement pour l'existence de l'association elle-même mais aussi pour que les personnes bénéficiant de leur action puissent exercer leurs droits fondamentaux. Ainsi, le restreindre excessivement a des répercussions sur l'exercice du droit à la liberté d'association et porte atteinte aux droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux dans leur ensemble.

10. Le terme «ressources» englobe à la fois les transferts financiers (donations, dons, contrats, parrainages, investissements sociaux, etc.), les garanties de prêts et autres formes d'aide financière accordée par des personnes physiques ou juridiques, les donations en nature (biens, services, logiciels et autres formes de propriété intellectuelle, biens immobiliers, etc.), les ressources matérielles (fournitures de bureau, matériel informatique, etc.), les ressources humaines (personnel rémunéré, bénévoles, etc.), l'accès à l'aide internationale, la solidarité, la possibilité de voyager et de communiquer sans ingérence induite et le droit de bénéficier de la protection de l'État.

11. En raison des limites fixées à la longueur des documents, la présente section traite essentiellement de la question des ressources financières, notamment les transferts monétaires, les dons en nature et d'autres formes d'aide financière (appelées, ci-après, «le financement»). Le rapport porte sur les ressources financières provenant de personnes physiques ou juridiques, nationales, étrangères ou internationales, y compris de particuliers, d'associations, enregistrées ou non, de fondations, de gouvernements, d'entreprises et d'organisations internationales (notamment les fonds et programmes des Nations Unies).

12. Ces dernières années, les acteurs de la société civile ont été l'objet de contrôles accrus et de restrictions excessives du financement reçu ou supposément reçu. Associée à la crise financière mondiale qui a contraint certains donateurs à réduire leur financement, cette situation a, dans de nombreux cas, entraîné une baisse du nombre des associations ainsi qu'une baisse ou une réorganisation de leurs activités ou, pire, la disparition totale de certaines d'entre elles. Ce problème, loin d'être isolé, existe dans toutes les régions du monde et résulte généralement des restrictions excessives auxquelles se heurtent les associations lorsqu'elles a) sollicitent, b) obtiennent ou c) utilisent des ressources financières. Ces mesures visent, bien souvent, à museler l'opposition et les critiques.

13. Cela ne veut pas dire que les associations n'ont pas d'obligations. Elles doivent veiller à ce que les fonds soient utilisés aux fins prévues, être transparentes et rendre des comptes à leurs donateurs, conformément aux termes des accords de financement. Il importe qu'au même titre que d'autres secteurs de la société elles exercent leurs activités avec intégrité et éthique de manière à générer la confiance. À cet égard, le Rapporteur spécial renvoie à un certain nombre d'initiatives de la société civile, telles que la Charte de responsabilité des organisations non gouvernementales internationales, qui sont des exemples très intéressants du sens des responsabilités dont les acteurs de la société civile témoignent.

14. Le Rapporteur spécial estime que les donateurs nationaux, étrangers et internationaux ont également des responsabilités. Ils devraient tenir dûment compte du contexte politique, social et économique local dans lequel les associations opèrent, en particulier celles qui travaillent avec des communautés locales ainsi qu'avec des personnes marginalisées et vulnérables et dans des domaines «impopulaires» ou d'actualité. Ils devraient également respecter l'autonomie des organisations de la société civile pour que les associations puissent répondre aux besoins et aux préoccupations de la population. Le Rapporteur spécial regrette vivement que certains donateurs publics nationaux financent exclusivement des associations qui soutiennent la politique gouvernementale, alors que le droit à la liberté d'association, qui est une composante essentielle de la démocratie, est à l'origine du pluralisme des opinions. Il invite les donateurs à diversifier les bénéficiaires du financement et, lorsque cela est possible, à prendre des mesures appropriées pour soutenir les associations faisant l'objet de restrictions excessives.

B. Cadre juridique international en rapport avec la possibilité d'accéder à des ressources financières

15. L'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après dénommé le Pacte) stipule que «toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts». L'article 6 f) de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction (résolution 36/55 de l'Assemblée générale) fait expressément référence à la liberté «de solliciter et de recevoir des contributions volontaires, financières et autres, de particuliers et d'institutions». Le 21 mars 2013, le Conseil des droits de l'homme a adopté la résolution 22/6, dans laquelle il demande aux États de veiller à ce que les exigences en matière d'établissement de rapports «n'entravent pas [l'] autonomie fonctionnelle [des associations]» et à ce «qu'aucune restriction ne soit imposée de façon arbitraire aux sources potentielles de financement».

16. Dans la communication n° 1274/2004, le Comité des droits de l'homme fait observer que «le droit à la liberté d'association ne comprend pas uniquement le droit de créer une association, mais garantit aussi le droit de cette association d'accomplir librement les activités pour lesquelles elle a été créée. La protection conférée par l'article 22 s'étend à toutes les activités d'une association [...]»³. Par conséquent, les activités de collecte de fonds sont protégées par l'article 22 du Pacte et les restrictions de financement qui empêchent les associations d'accomplir les activités pour lesquelles elles ont été créées constituent une atteinte à l'article 22. D'autres organes conventionnels de l'ONU ont souligné que les États avaient l'obligation d'autoriser la société civile à solliciter, recevoir et utiliser des ressources, y compris de sources étrangères. Le Comité des droits

³ Comité des droits de l'homme, communication n° 1274/2004, *Korneenko et al. c. Bélarus*, constatations adoptées le 31 octobre 2006, par. 7.2.

économiques, sociaux et culturels a insisté sur ce point en exprimant de «vives préoccupations» à propos de la loi égyptienne n° 153 de 1999, qui «autorise le Gouvernement à contrôler le droit des ONG de gérer leurs propres activités, et notamment de solliciter un financement extérieur»⁴.

17. La Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme⁵ constitue un autre cadre de référence pertinent: l'article 13 stipule que «chacun a le droit, *individuellement ou en association avec d'autres*, de solliciter, recevoir et utiliser des ressources dans le but exprès de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales par des moyens pacifiques, conformément à l'article 3 de la présente Déclaration» (italiques ajoutés par l'auteur du rapport). Cette disposition est importante car elle ne fait pas de distinction entre les sources de financement, qu'elles soient nationales, étrangères ou internationales. Elle est également fondamentale car elle indique clairement que non seulement les associations légalement enregistrées mais également les particuliers – et donc les associations qui n'ont pas de statut juridique telles que les associations non enregistrées – ont le droit d'obtenir des fonds. Bien que la Déclaration ne soit pas un instrument contraignant, il convient de rappeler qu'elle a été adoptée par consensus par l'Assemblée générale et qu'elle renferme une série de principes et de droits fondés sur des normes relatives aux droits de l'homme consacrées par d'autres instruments internationaux juridiquement contraignants. Ainsi, les principes directeurs qu'elle énonce émanent en particulier des dispositions de l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et peuvent donc s'appliquer à d'autres formes d'associations, quels que soient les buts qu'elles poursuivent. Cela étant et compte étant dûment tenu des dispositions du Pacte, qui ne fait pas de distinction entre les associations enregistrées et celles qui ne le sont pas, le Rapporteur spécial souligne que les lois qui n'autorisent que les associations enregistrées à recevoir des fonds étrangers, comme c'est le cas des lois en vigueur et des projets de loi au Bangladesh, violent les normes internationales relatives aux droits de l'homme qui concernent la liberté d'association. Par ailleurs, il rappelle que la constitution d'associations ne devrait pas être soumise à une procédure d'autorisation préalable mais être réglementée par un régime de notification qui soit simple, aisément accessible, non discriminatoire et peu onéreux ou gratuit⁶.

18. Malgré ces obligations juridiques claires, en vertu desquelles les États sont tenus non seulement d'éviter d'imposer des restrictions mais également de favoriser l'accès aux ressources, les acteurs de la société civile sont trop souvent l'objet de réglementations mises en place pour contrôler plutôt que pour permettre l'accès à des ressources. Le Rapporteur spécial souligne que la liberté d'association ne peut faire l'objet que de certaines restrictions qui doivent être conformes aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 22 du Pacte. Il insiste à nouveau sur le fait que la liberté devrait être la règle et sa restriction l'exception⁷. Il souligne aussi que l'un des principes clefs de la liberté d'association est la présomption que les activités des associations sont légales.

⁴ Voir également CAT/C/BLR/CO/4, par. 25; CERD/C/IRL/CO/2, par. 12; A/55/38, par. 155; CRC/C/MWI/CO/2, par. 25.

⁵ Résolution 53/144 de l'Assemblée générale, annexe.

⁶ A/HRC/20/27, par. 58, 59 et 95.

⁷ Ibid., par. 16.

C. Respecter les normes et critères internationaux relatifs aux droits de l'homme

19. Le Rapporteur spécial prend note avec préoccupation des lois et pratiques qui rendent difficile aux organisations de la société civile de solliciter, de recevoir ou d'utiliser des fonds d'origine étrangère. Ainsi qu'il sera exposé en détail dans la section suivante du rapport, la plupart des arguments avancés par les États pour justifier l'imposition de restrictions au financement par des sources étrangères ne sont pas conformes au paragraphe 2 de l'article 22 du Pacte, qui stipule que «l'exercice [du droit à la liberté d'association] ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui». Ainsi qu'il sera souligné à maintes reprises dans la présente section, les conditions pour qu'une restriction quelconque soit imposée se cumulent, c'est-à-dire que la restriction doit être motivée par l'un des intérêts susdits, être juridiquement fondée et «nécessaire dans une société démocratique».

20. Selon le droit international, les restrictions qui posent problème sont, entre autres, l'interdiction absolue de recevoir des fonds, l'obligation pour les organisations de la société civile d'obtenir l'approbation du gouvernement pour pouvoir recevoir des fonds, l'obligation de transférer les fonds sur un fond gouvernemental centralisé, l'interdiction faite aux organisations de la société civile recevant des fonds de source étrangère de mener des activités dans le domaine des droits de l'homme ou des activités de plaidoyer, ou l'imposition de restrictions concernant ces activités, la stigmatisation ou la délégitimation du travail des organisations de la société civile recevant des fonds de source étrangère en les qualifiant d'«agents étrangers» ou en les désignant par d'autres termes péjoratifs, le lancement de campagnes d'audit ou d'inspection visant à harceler les organisations de la société civile et l'imposition à ces organisations de sanctions pénales pour non-respect des restrictions susdites en matière de financement. La possibilité pour les organisations de la société civile de recevoir des fonds et d'autres ressources de sources nationale, étrangère et internationale fait partie intégrante du droit à la liberté d'association et ces restrictions violent l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme, y compris le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

21. Le Rapporteur spécial fait en outre observer qu'un climat politique, dans lequel le patriarcat, le sexisme ou un régime autoritaire, par exemple, constitue un obstacle structurel, peut aussi indûment empêcher des organisations de la société civile d'obtenir un financement⁸. Par ailleurs, la criminalisation dans certains pays d'activités pacifiques, telles que les activités axées sur la protection des droits de l'homme, la non-discrimination et l'égalité ou la promotion de l'égalité des sexes, peut aussi faire qu'il sera difficile, voire impossible, pour les associations œuvrant dans ces domaines d'obtenir des fonds⁹.

1. Financement du terrorisme

22. L'une des raisons les plus courantes invoquées par les gouvernements pour justifier la restriction d'accès à des sources de financement est la sécurité, et notamment la protection contre le terrorisme et la prévention du blanchiment de capitaux. Le crime de terrorisme, qui vise «l'anéantissement des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de la démocratie, menac[e] l'intégrité territoriale et la sécurité des États et déstabilis[e] des

⁸ A/66/203, par. 73.

⁹ Voir, par exemple, l'avis adopté par le Groupe de travail sur la détention arbitraire au sujet de la communication n° 39/2012, adressée au Bélarus (A/HRC/WGAD/2012/39), par. 47.

gouvernements légitimement constitués»¹⁰, a des conséquences dévastatrices et a causé des souffrances humaines tragiques. Le Rapporteur spécial est conscient que les États sont soucieux de protéger «la sécurité nationale ou la sûreté publique», au nom desquelles il est légitime de restreindre la liberté d'association, mais il souligne qu'en luttant contre le terrorisme ils doivent aussi respecter le droit international des droits de l'homme.

23. Selon le Pacte, toute restriction doit non seulement répondre à un intérêt légitime mais aussi être «nécessaire dans une société démocratique». Ce n'est que lorsque des groupes se livrent aux activités susdites qu'ils peuvent être qualifiés de groupes terroristes. Prendre des mesures antiterroristes ou «antiextrémistes» pour, en réalité, réprimer l'expression d'opinions dissidentes ou réduire la liberté d'action d'une société civile indépendante constitue une violation du droit international. Ainsi que l'a souligné le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, «l'État n'invoquera pas l'intérêt de la sécurité nationale pour justifier des mesures visant à supprimer l'opposition ou soumettre sa population à des pratiques répressives. Il appartient au Gouvernement de prouver qu'il existe une menace à l'un des motifs justifiant la limitation et que les mesures visent à contrer cette menace»¹¹. Pour satisfaire aux critères de nécessité et de proportionnalité, les mesures prises doivent constituer le moyen le moins perturbateur possible pour atteindre l'objectif visé et ne concerner que les associations présentant les caractéristiques clairement identifiées comme étant celles du terrorisme. Elles ne doivent pas viser toutes les associations de la société civile, ainsi qu'une nouvelle loi contre le crime organisé au Venezuela le fait, ce qui est regrettable. Des lois rédigées en des termes généraux limitant ou même interdisant le financement au nom de la lutte contre le terrorisme ne satisfont pas aux critères de proportionnalité et de nécessité.

24. Le Rapporteur spécial recommande en outre d'agir équitablement eu égard aux différents secteurs, constatant que des entreprises commerciales et d'autres entités ont été utilisées à des fins de terrorisme. Il demande aux États d'éviter de prendre des mesures frappant les organisations de la société civile de manière disproportionnée, et notamment de leur imposer des règles, procédures ou d'autres exigences pénalisantes qui les concernent spécifiquement et ne sont pas appliquées aux entreprises en général.

25. Le Rapporteur spécial prend note d'un ensemble de normes mises au point par le Groupe d'action financière (GAFI), un organisme intergouvernemental créé en 1989, engagé spécifiquement dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. La Recommandation 8 (appelée antérieurement Recommandation spéciale VIII), qui concerne les organismes à but non lucratif, invite les pays à vérifier que leurs lois et réglementations garantissent que des entités ne peuvent être utilisées à des fins de financement du terrorisme. Le Rapporteur spécial souligne que, ainsi qu'on peut lire dans un document de travail instructif de la Banque mondiale analysant la réponse du GAFI concernant le financement du terrorisme, très peu de cas de financement du terrorisme, sinon aucun, ont été détectés en appliquant des mesures de contrôle axées spécifiquement sur les organisations de la société civile; c'est plutôt le renseignement financier qui est essentiel¹². La Recommandation 8 ne tient pas suffisamment compte du fait que les États ont déjà d'autres moyens, tels que la surveillance financière et la coopération de la police, pour agir efficacement à l'égard de la menace de financement du terrorisme. D'autre part, le GAFI ne propose pas de mesures spécifiques pour protéger le secteur de la société civile des restrictions excessives qu'imposent à leur droit à la liberté d'association des États

¹⁰ Résolution 2005/80 de la Commission des droits de l'homme, onzième alinéa du préambule.

¹¹ Voir A/61/267, par. 20.

¹² Emile van der Does de Willebois, *Nonprofit Organizations and the Combatting of Terrorism Financing: A Proportionate Response*, World Bank Working Paper No. 208 (Washington DC., 2010), p. 13.

affirmant que leurs mesures sont conformes à la Recommandation 8. Le Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de combattre le terrorisme mais met en garde contre l'application de mesures restrictives, telles que la Recommandation 8 du GAFI, qui ont été utilisées par des États pour violer le droit international.

26. Le Rapporteur spécial croit fondamentalement que les organisations de la société civile jouent un rôle important dans la lutte contre le terrorisme. De par les liens directs qu'elles ont avec la population et le prodigieux travail qu'elles accomplissent dans les domaines de la réduction de la pauvreté, du maintien de la paix, de l'assistance humanitaire, des droits de l'homme et de la justice sociale, y compris dans des climats politiques complexes, elles jouent un rôle essentiel dans l'action contre la menace du terrorisme. Des mesures excessivement restrictives, qui peuvent inciter les donateurs à retirer leur soutien à des associations œuvrant dans des contextes difficiles, peuvent porter atteinte à l'action précieuse que mènent les organisations de la société civile dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme et avoir des conséquences négatives sur la paix et la sécurité.

2. Souveraineté de l'État contre l'ingérence étrangère

27. Ces dernières années, la protection de la souveraineté ou des valeurs traditionnelles de l'État contre l'ingérence extérieure a également été de plus en plus souvent invoquée pour restreindre le financement par des sources étrangères ou lancer des campagnes de diffamation contre ceux qui reçoivent des fonds de sources étrangères. Le versement de fonds par des sources étrangères à des organisations de la société civile a été délibérément dépeint comme une forme nouvelle d'impérialisme ou une forme de néocolonialisme et les bénéficiaires ont été la cible de propos diffamatoires, de stigmatisation et d'actes de harcèlement. Cette tendance a de graves répercussions sur les activités des acteurs de la société civile, sans parler de leur capacité à obtenir des fonds car elle les dissuade de solliciter des fonds de sources étrangères. Cette situation est particulièrement alarmante en ce qui concerne les associations actives dans les domaines de la promotion des droits de l'homme et des réformes démocratiques, qui ont été accusées de «trahison» ou d'«incitation à un changement de régime».

28. En Fédération de Russie, par exemple, une nouvelle loi, adoptée en juillet 2012, exige que les organisations non commerciales financées par des sources étrangères qui s'engagent dans des «activités politiques», définies au sens large comme étant des tentatives visant à influencer la prise des décisions des pouvoirs publics ou à façonner l'opinion publique dans ce but, soient enregistrées comme étant des organisations qui «remplissent les fonctions d'agents étrangers», expression synonyme, en russe, d'espions étrangers. Après l'adoption de cette loi, des organisations, y compris des organisations de défense des droits de l'homme bien connues, ont été soumises à une série de contrôles. En Égypte, la presse contrôlée par l'État a fait campagne contre des organisations de la société civile, les qualifiant d'agents étrangers en raison du fait que certaines d'entre elles recevraient des fonds de sources étrangères. En Éthiopie, la législation non seulement interdit aux associations travaillant dans des domaines liés à la protection des droits de recevoir plus de 10 % de leur financement de sources étrangères mais elle exige aussi que les associations allouent au moins 70 % de leur budget à des activités de programme et pas plus de 30 % aux dépenses administratives, définies largement. La mise en œuvre de ces dispositions a eu un effet désastreux sur la capacité des personnes à constituer des associations et à en assurer le fonctionnement effectif, et a suscité de vives inquiétudes au sein de plusieurs organes conventionnels de l'ONU¹³. De la même façon, une loi sur les associations, adoptée en janvier 2012 en Algérie, interdit aux associations de recevoir des fonds provenant de légations et d'organisations non gouvernementales étrangères, à moins

¹³ CAT/C/ETH/CO/1, par. 34; CCPR/C/ETH/CO/1, par. 25.

que des relations de coopération, autorisées au préalable par les autorités compétentes, aient été dûment établies avec l'entité étrangère. De graves préoccupations concernant cette législation ont notamment été exprimées par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales après sa mission en Algérie¹⁴.

29. Il est paradoxal que certains des États qui stigmatisent les associations recevant des fonds de sources étrangères sur leur propre territoire reçoivent eux-mêmes des fonds provenant de sources étrangères (sous forme de prêts, de capitaux ou d'aide au développement), et souvent des montants beaucoup plus importants que ceux que reçoivent les organisations de la société civile sur leur territoire. Il arrive aussi que ces mêmes États, qui s'opposent à la réception de fonds provenant de sources étrangères par des associations se trouvant sur leur territoire, envoient eux-mêmes des fonds à des associations à l'étranger. Ce qui est clair est que ces nouvelles tendances ont eu un effet désastreux sur la société civile car elles ont non seulement restreint l'exercice de la liberté d'association mais aussi eu pour conséquence de nouvelles violations des droits de l'homme.

30. Pour déterminer si la limitation motivée par la protection de la souveraineté de l'État est conforme au droit international relatif aux droits de l'homme, il convient tout d'abord d'examiner si elle compte parmi les quelques motifs légitimes de restriction. La protection de la souveraineté de l'État n'est pas mentionnée comme étant un intérêt légitime dans le Pacte. Le Rapporteur spécial souligne que les États ne peuvent invoquer des motifs supplémentaires, même s'ils sont prévus par la législation nationale, et ne peuvent interpréter largement les obligations internationales concernant la restriction du droit à la liberté d'association. À son avis, ce genre de justification ne peut raisonnablement être incluse au nombre des «intérêts de la sécurité nationale ou de la sécurité publique» ou même de «l'ordre public». Affirmer que la sécurité nationale est menacée lorsqu'une association reçoit des fonds provenant de sources étrangères est non seulement inexact mais aussi en contradiction avec le droit international des droits de l'homme.

31. Dans la résolution 22/6, le Conseil des droits de l'homme engage les États à faire en sorte qu'aucune loi ne criminalise ou ne délégitime les activités de défense des droits de l'homme en raison de l'origine des fonds qui leur sont alloués. L'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose que chacun des États parties au Pacte «s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, [...] au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte». Cette disposition, associée à l'article 11 dudit pacte, qui dispose que les États «prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et [...] reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale *librement consentie*» (italiques ajoutés par l'auteur du rapport), signifie que les États ont l'obligation de mobiliser les ressources disponibles au sein de la société dans son ensemble, mais aussi celles provenant de la communauté internationale¹⁵. Aussi, le fait d'imposer des restrictions concernant les fonds provenant de sources étrangères pour préserver la souveraineté de l'État constitue dans une certaine mesure une violation de l'obligation qu'ont les États de respecter, protéger et réaliser ces droits car cela équivaut à une défaillance de l'État face à l'engagement qu'il a pris d'agir, par l'assistance et la coopération internationales, au maximum de ses ressources disponibles. Tel est le sens également des Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels, qui stipulent que, parmi les violations de ces droits, on peut citer: «l'adoption de lois ou de

¹⁴ A/HRC/20/17/Add.1, par. 83 à 86; voir aussi CEDAW/C/DZA/CO/3-4, par. 19.

¹⁵ Voir Audrey Chapman and Sage Russell (eds.), *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights* (Antwerp, Intersentia, 2002).

politiques manifestement incompatibles avec des obligations juridiques préexistantes en rapport avec ces droits [...]; l'adoption de toute mesure délibérément rétrograde qui réduise la protection accordée à l'un quelconque de ces droits»¹⁶.

32. La protection de la souveraineté de l'État n'est pas seulement une excuse injustifiée, c'est aussi un prétexte fallacieux qui ne répond pas à la condition d'une limitation nécessaire dans une «société démocratique». L'expression «société démocratique» oblige les États à démontrer que les restrictions qu'ils imposent ne portent pas atteinte aux principes de pluralisme, de tolérance et d'esprit d'ouverture¹⁷. Les associations, qu'elles reçoivent des fonds de provenance nationale ou étrangère, devraient donc pouvoir librement promouvoir leurs vues, même celles des minorités ou des groupes dissidents, contester le bilan des gouvernements dans le domaine des droits de l'homme ou faire campagne pour réclamer des réformes démocratiques, sans être accusées de trahison ou être la cible de termes outrageants. Les opinions dissidentes devraient être considérées par les autorités comme une occasion de dialogue et de compréhension mutuelle. Affirmant ce principe, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré qu'une organisation pouvait faire campagne en faveur d'un changement des structures juridiques et constitutionnelles de l'État à condition que les moyens utilisés pour ce faire soient à tous égards légaux et démocratiques et que le changement proposé soit en lui-même compatible avec les principes démocratiques fondamentaux¹⁸.

33. Outre le fait qu'une justification fondée sur la souveraineté de l'État viole les normes et critères internationaux concernant la liberté d'association, le Rapporteur spécial constate avec une extrême préoccupation que des particuliers et organisations qui reçoivent des fonds de l'étranger sont de plus en plus fréquemment l'objet de dénigrement et d'accusations non fondées. Les procédures spéciales ont exprimé une indignation particulière face aux cas d'attaques verbales d'une rare violence, d'intimidation, de détérioration de biens, d'agressions physiques et même de criminalisation dont des militants accusés d'avoir des liens avec une entité étrangère ont été l'objet, au seul motif qu'ils auraient reçu des fonds de sources étrangères (par exemple en Azerbaïdjan ou en Ouzbékistan). Le fait d'autoriser ou d'encourager les atteintes publiques à l'honneur et à la réputation de personnes ou d'organisations ou de susciter le nationalisme et la xénophobie risque d'amener des associations à s'autocensurer et, plus grave, d'inciter à la haine et de susciter de nouvelles violations des droits de l'homme.

34. Enfin, le Rapporteur spécial constate avec préoccupation que, le plus souvent, les États qui limitent ou stigmatisent les financements provenant de l'étranger en invoquant la nécessité de préserver la souveraineté sont également ceux qui limitent l'accès à des sources de financement nationales ou qui soumettent des associations à un traitement discriminatoire en raison de leur domaine d'activité. Lorsque les financements nationaux sont rares ou excessivement limités, il est très important que les associations puissent recourir à l'aide étrangère pour mener leurs activités. Le Rapporteur spécial rappelle à nouveau que «les gouvernements doivent autoriser les organisations non gouvernementales à accéder aux sources de financement étrangères dans le cadre de la coopération internationale, à laquelle la société civile peut prétendre de la même manière que les

¹⁶ Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels (Maastricht, 22-26 janvier 1997), par. 14 d) et e); voir aussi les Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1986), par. 72.

¹⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Handyside v. the United Kingdom*, requête n° 5493/72, arrêt du 7 décembre 1976, par. 49.

¹⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Zhechev v. Bulgaria*, requête n° 57045/00, arrêt du 21 juin 2007, par. 47.

gouvernements»¹⁹. Il estime que les États doivent apporter la preuve d'un changement de comportement en faisant ressortir que l'aide financière accordée aux associations contribue au développement d'une société civile florissante, diversifiée et indépendante, ce qui est caractéristique d'une démocratie dynamique.

3. Transparence et responsabilité

35. Pour justifier des restrictions de financement, la nécessité d'une plus grande transparence et responsabilisation du secteur de la société civile est régulièrement invoquée. La lutte contre la fraude, les détournements de fonds, la corruption, le blanchiment d'argent et d'autres types de trafic est légitime et peut être présentée comme étant dans «l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique [ou], de l'ordre public». Cependant, il n'est pas suffisant de simplement poursuivre un intérêt légitime, il faut aussi que les limitations soient prescrites par la loi et «nécessaires» dans une société démocratique. À cet égard, les limitations doivent être proportionnées à l'intérêt à protéger et le moyen le moins perturbateur possible pour atteindre l'objectif visé. Or plusieurs législations ou pratiques restreignent excessivement la possibilité pour les associations d'accéder à des sources de financement du fait qu'il existe d'autres mesures moins perturbatrices pour atténuer le risque.

36. Par exemple, l'obligation pour les associations de recevoir les fonds par l'intermédiaire des structures officielles, celle de signaler tous les fonds reçus de sources étrangères en indiquant leur affectation ou leur utilisation (par exemple en République kirghize), ou celle d'obtenir l'autorisation des autorités pour recevoir ou utiliser des fonds (par exemple en Jordanie ou au Soudan), constituent toutes des violations des droits de l'homme. Dans certains cas, non seulement la législation établissant la procédure d'autorisation n'est pas conforme au droit international mais l'application de dispositions aussi strictes pose également problème. Par exemple, au Bangladesh, le délai légal de quarante-cinq jours a été, de manière arbitraire, très largement dépassé avant qu'une association de défense des droits de l'homme reçoive une réponse du Bureau des organisations non gouvernementales à une demande d'approbation de projet. En Égypte, une association de défense des droits des femmes a attendu beaucoup plus des soixante jours prescrits par la loi pour voir sa demande d'approbation de financement agréée. Dans d'autres cas (par exemple en Azerbaïdjan, en Ouganda ou au Zimbabwe), des militants ont été victimes d'actes d'intimidation et parfois d'agressions physiques visant à leur faire dire les noms de leurs partenaires financiers.

37. Fondamentalement, le Rapporteur spécial estime que les associations devraient rendre des comptes aux donateurs et, tout au plus, être soumises, de la part des autorités, à une simple procédure de notification de réception des fonds et de présentation de rapports sur leurs comptes et activités.

38. L'argument de transparence et de responsabilité a, dans d'autres cas, été invoqué pour examiner de manière approfondie les affaires internes des associations, à des fins d'intimidation et de harcèlement. Le Rapporteur spécial met en garde contre des contraintes bureaucratiques fréquentes et pénalisantes en matière de rapports, qui pouvaient à la longue indûment entraver les activités légitimes des associations. Les contrôles doivent être justifiés, objectifs et non discriminatoires et ne pas servir de prétexte pour faire taire les critiques. L'organe de supervision doit également être indépendant du pouvoir exécutif pour que ses décisions ne soient pas arbitraires. Le Rapporteur spécial est d'avis que, si une association ne respecte pas les obligations qui lui incombent en matière de rapports, cette légère atteinte à la loi ne devrait pas entraîner sa fermeture (comme au Bélarus) ni des poursuites au pénal pour son représentant (comme en Égypte). L'association devrait plutôt

¹⁹ A/59/401, par. 82.

être invitée à redresser rapidement la situation. Seule cette approche est conforme à l'esprit et à la lettre du droit à la liberté d'association.

4. Efficacité de l'aide et contrôle du financement

39. La coopération internationale pour le développement entre États s'est beaucoup intensifiée ces dernières années et a permis de stimuler le développement mondial. Pour garantir la qualité de l'aide, des approches davantage axées sur la collaboration sont apparues. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), le Programme d'action d'Accra (2008) et le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement (2011) sont des dispositifs de mise en œuvre qui visent à renforcer l'efficacité de l'aide. Ils ont progressivement exigé l'harmonisation des initiatives des donateurs et la responsabilisation des partenaires du développement mais ont également requis des États partenaires l'appropriation des initiatives en matière d'assistance. Cependant, dans certains cas, les principes identifiés dans ce cadre (concernant notamment l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, les résultats et la responsabilité mutuelle) ont été interprétés par certains États comme leur attribuant le seul pouvoir de définir les priorités et par la suite de contrôler les plans des organisations de la société civile, ce qui justifiait à leurs yeux les limites imposées aux activités des acteurs de la société civile, y compris leur droit de solliciter et d'utiliser des fonds de source étrangère. S'il faut se féliciter d'une démarche n'excluant personne et participative à l'égard de l'aide, une approche fondée sur les droits est nécessaire pour garantir que l'accès de la société civile à des sources de financement ne fait pas l'objet de restrictions excessives.

40. Le Rapporteur spécial appelle l'attention sur le fait que la coordination de l'aide n'est pas mentionnée dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques comme étant un motif légitime de restrictions. Il souligne d'autre part que des obstacles au nom de l'efficacité de l'aide ont peu en commun avec «l'intérêt de la sécurité nationale, de la sécurité publique, [ou] de l'ordre public, [la protection de] la santé ou [de] la moralité publiques ou [des] droits et [des] libertés d'autrui».

41. Le Rapporteur spécial souligne que, même si elle répondait à un objectif légitime, une restriction ne serait pas conforme aux exigences d'«une société démocratique». En particulier, les interprétations délibérément erronées des principes d'appropriation ou d'harmonisation par les gouvernements pour exiger des associations qu'elles se rangent aux priorités des gouvernements sont en contradiction avec l'un des plus importants aspects de la liberté d'association, à savoir que toute personne a le droit de s'associer librement à des fins diverses, pour autant qu'elles soient licites. Ainsi, les gouvernements qui imposent des restrictions en matière de financement au nom de l'efficacité de l'aide violent les principes démocratiques clefs que sont «le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture» et restreignent par conséquent indûment la liberté d'association.

42. Le Rapporteur spécial tient à souligner qu'il y a une contradiction inhérente dans le fait que les États restreignent les possibilités de financement des associations tout en recevant un financement accru par le biais de la coopération internationale. Il estime que l'efficacité de l'aide tend non pas à limiter la participation des acteurs de la société civile mais bien plutôt à faire que toutes les parties prenantes concernées, y compris les associations, soient mieux à même de contribuer, entre autres, à la réduction de la pauvreté, au renforcement des réformes démocratiques et à la promotion des droits de l'homme. Par exemple, à Busan (République de Corée), les participants au Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide ont exprimé la volonté de s'appliquer à respecter pleinement leurs «engagements respectifs en vue de permettre aux OSC de jouer leur rôle d'actrices indépendantes du développement, en veillant tout particulièrement à créer un environnement cohérent *avec les droits internationaux agréés*, propice à une maximisation de leur contribution au développement» (italiques ajoutées par l'auteur du rapport).

L'indépendance du secteur de la société civile, y compris en termes d'accès aux financements, devrait donc être garantie. Compte tenu des discussions en cours liées aux objectifs du Millénaire pour le développement d'après 2015, le Rapporteur spécial considère que la participation et les contributions de la société civile au développement sont capitales et que les États devraient faire tout leur possible pour soutenir plutôt qu'entraver leurs activités.

IV. Droit de tenir des réunions pacifiques: composante intégrante du droit à la liberté d'association pacifique

A. Considérations générales

43. Le droit de tenir des réunions pacifiques est une composante fondamentale du droit à la liberté de réunion pacifique qui comporte de multiples facettes et est reconnu à toute personne. Ce droit est d'une extrême importance pour les activités des acteurs de la société civile, y compris dans le domaine de la promotion de l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, car il permet à la société civile d'énoncer publiquement son message, ce qui concourt à la réalisation du ou des droits qu'elle s'efforce de promouvoir et de défendre, en particulier dans le contexte de la profonde crise économique actuelle. Ceci concerne tout particulièrement les groupes les plus exposés aux violations et à la discrimination, tels que les femmes, les jeunes, les peuples autochtones, les personnes handicapées, les personnes appartenant à des groupes minoritaires, les groupes vulnérables en raison de leur orientation sexuelle et de leur identité de genre et les étrangers.

44. Toutefois, dans un nombre de cas beaucoup trop élevé, le droit de tenir des réunions pacifiques a été refusé ou limité par les autorités en violation des normes et critères internationaux relatifs aux droits de l'homme. Le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, que reconnaît l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, s'en est trouvé restreint. À cet égard, le Rapporteur spécial tient à appeler de nouveau l'attention sur l'Observation générale n° 25 (1996) du Comité des droits de l'homme sur la participation aux affaires publiques et le droit de vote, où l'on peut lire que les «citoyens participent aussi en influant sur la direction des affaires publiques par le débat public et le dialogue avec leurs représentants ou par leur capacité de s'organiser. Cette participation est favorisée en garantissant le droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association»²⁰.

45. Ainsi que le Conseil des droits de l'homme l'a souligné à maintes reprises «les manifestations pacifiques ne devraient pas être considérées comme une menace et, par conséquent, [il] encourage[ant] les États à instaurer un dialogue national ouvert et constructif, n'excluant personne, lorsqu'ils sont confrontés à des manifestations pacifiques et à leurs causes»²¹.

²⁰ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 25 (1996) sur le droit de participer aux affaires publiques, le droit de vote et le droit de l'égalité d'accès à la fonction publique (art. 25), par. 8.

²¹ Résolutions du Conseil des droits de l'homme 19/35 (al. 11 du préambule) et 22/10 (al. 16 du préambule).

B. Mesures de procédure et mesures pratiques concernant la tenue de réunions pacifiques

46. L'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques reconnaît à tous le droit de réunion pacifique, comme énoncé à l'article 2 du Pacte et dans les résolutions 15/21 et 21/16 du Conseil des droits de l'homme. L'article 15 de la Convention relative aux droits de l'enfant reconnaît ce droit aux personnes de moins de 18 ans. Les associations non enregistrées devraient également pouvoir exercer ce droit.

47. Le Rapporteur spécial rappelle que l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique ne peut faire l'objet que de certaines restrictions «imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé et la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui»²². À cet égard, il souligne à nouveau que la liberté doit être considérée comme étant la règle et sa restriction l'exception.

48. Il rappelle en outre que les autorités qui décident d'imposer des restrictions concernant l'organisation d'une réunion doivent rapidement communiquer aux organisateurs les motifs de celles-ci, par écrit, et que ces motifs doivent satisfaire aux stricts critères de nécessité et de proportionnalité des restrictions répondant à un but légitime²³.

1. Présomption favorable à la tenue de réunions pacifiques

49. Le Rapporteur spécial a déjà souligné dans le premier rapport thématique qu'il a présenté au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/20/27) que les États avaient l'obligation positive, en vertu du droit international des droits de l'homme, non seulement de protéger activement les réunions pacifiques mais aussi de faciliter l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique (par. 27). Le droit international des droits de l'homme ne protège que les réunions qui ne sont pas violentes et dont les participants sont animés d'intentions pacifiques, ce qui devrait être présumé. Les actes de violence sporadique ou d'autres actes punissables commis par autrui ne privent pas les participants animés d'intentions pacifiques de leur droit à la liberté de réunion pacifique (par. 25).

50. À cet égard, le Rapporteur spécial appelle à nouveau l'attention sur la présomption favorable à la tenue de réunions pacifiques, mise en avant en premier lieu par le Groupe consultatif d'experts sur la liberté de réunion pacifique du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE et par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe²⁴. Ceci signifie qu'une réunion doit être présumée légale et ne constituant pas une menace pour l'ordre public. Cette présomption devrait s'appliquer à toute personne, sans discrimination, et devrait être «clairement et explicitement établie dans la loi, et inscrite soit dans les constitutions soit dans les lois régissant les réunions pacifiques» (A/HRC/20/27, par. 26). Le Rapporteur spécial estime que les dispositions juridiques qui ne sont pas claires devraient être éclaircies et, tant qu'elles ne le sont pas, être interprétées en faveur de ceux qui souhaitent exercer leur droit à la liberté d'association pacifique.

²² Résolution 15/21 du Conseil des droits de l'homme.

²³ A/HRC/20/27, par. 42.

²⁴ Voir BIDDH/OSCE et la Commission de Venise, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2^e éd. (Varsovie/Strasbourg, 2010).

2. Procédure de notification et prise de décisions

51. La présomption susmentionnée signifie en outre que, dans une société libre et démocratique, aucune autorisation ne devrait être requise pour tenir des réunions pacifiques. À cet égard, le Rapporteur spécial souligne à nouveau que l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique devrait être soumis tout au plus à une procédure de notification préalable, ayant pour raison d'être de permettre aux autorités publiques de faciliter cet exercice et de prendre des mesures pour protéger la sécurité et l'ordre publics et les droits et libertés du reste de la population (A/HRC/20/27, par. 28). L'exception notable à ce principe est celle des réunions pacifiques spontanées dont le caractère même empêche les organisateurs de respecter les consignes de notification ou qui n'ont pas d'organisateur effectif ou identifiable. Fondamentalement, le Rapporteur spécial rappelle que lorsque «les organisateurs négligent de présenter une notification aux autorités, la réunion ne devrait pas être automatiquement dispersée [...] et les organisateurs ne devraient pas faire l'objet de sanctions pénales ou administratives assorties d'amendes ou de peines d'emprisonnement» (par. 29).

52. Par ailleurs, le Rapporteur spécial considère qu'une notification ne devrait être requise que pour les grands rassemblements ou pour les rassemblements concernant lesquels on s'attend à un certain degré d'agitation²⁵. Selon lui, cette notification devrait être soumise au maximum quarante-huit heures, par exemple, avant la date à laquelle le rassemblement est prévu. Les organisateurs devraient présenter une notification unique à une autorité principale désignée et non à de multiples autorités (par exemple une ou plusieurs autorités municipales, comme c'est parfois le cas pour les défilés, et/ou les organes chargés de faire respecter la loi)²⁶. L'autorité principale désignée devrait communiquer les détails de la notification à tous les organes concernés²⁷.

53. À cet égard, le Rapporteur spécial estime que les organisateurs devraient pouvoir avertir l'autorité principale désignée de la tenue d'une réunion pacifique de la manière la plus simple et la plus rapide possible, en remplissant, par exemple, un formulaire clair et concis, rédigé dans la ou les principales langues locales parlées dans le pays, de préférence par l'Internet pour éviter les incertitudes et les éventuels retards de courrier postal. La notification ne devrait contenir que des renseignements relatifs à la date, l'heure, la durée et le lieu du rassemblement, ou l'itinéraire emprunté, ainsi que le nom et les coordonnées de l'organisateur.

54. Par contre, comme l'indique le Groupe consultatif d'experts du BIDDH/OSCE²⁸, une notification devrait être considérée comme étant excessivement bureaucratique si l'un des points suivants est imposé aux organisateurs: que le nom de plus d'un organisateur soit mentionné, que seules des organisations enregistrées soient considérées comme légitimement habilitées à organiser un rassemblement, que des documents officiels d'identité, tels que passeports ou cartes d'identité, soient présentés, que des détails relatifs à l'identité d'autres personnes participant à l'événement, les membres du service d'ordre par exemple, soient fournis, que les raisons du rassemblement soient indiquées, eu égard au principe de non-discrimination, et que le nombre exact de participants soit indiqué, ce qu'il est difficile de prévoir. À cet égard, les autorités ne devraient pas sanctionner les organisateurs si le nombre de participants ne correspond pas au nombre annoncé, ainsi que stipulé par la législation nationale (comme cela s'est produit en Fédération de Russie).

²⁵ BIDDH/OSCE et la Commission de Venise, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, par. 115.

²⁶ Sur la base de consultations avec les membres du Groupe consultatif d'experts du BIDDH/OSCE.

²⁷ BIDDH/OSCE et la Commission de Venise, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, par. 117.

²⁸ Sur la base de consultations avec les membres du Groupe consultatif d'experts du BIDDH/OSCE.

55. Le Rapporteur spécial partage également l'avis du Groupe consultatif d'experts, selon lequel les autorités devraient faire preuve de souplesse: a) en cas de notification tardive; si elle est justifiée; b) si le formulaire est mal rempli; ou c) si toutes les informations nécessaires ne sont pas fournies. Le respect du délai initial de notification ne devrait pas être imposé et il devrait y avoir des moyens souples de rectifier les petites omissions ou erreurs²⁹.

56. Il serait également inapproprié que la procédure de notification prévoie d'imposer, officiellement ou non, aux organisateurs qu'ils négocient l'heure et le lieu du rassemblement avec les autorités. Ce serait imposer une restriction à la réunion prévue, qui nécessiterait que soit vérifié que la condition de nécessité et de proportionnalité de la restriction, telle que définie à l'article 21 du Pacte, est remplie. Le Rapporteur spécial met également en garde contre la proposition par les autorités, au cours du traitement d'une notification, d'un autre moment ou lieu pour la réunion, ce qui reviendrait également à imposer des restrictions au droit à la liberté de réunion pacifique et nécessiterait que la condition susmentionnée soit remplie.

57. Le Rapporteur spécial est en outre d'avis que la procédure de notification devrait toujours être gratuite de manière que les organisateurs ne soient pas empêchés d'exercer leur droit à la liberté de réunion pacifique pour des raisons financières. De la même façon, les coûts relatifs à la mise en place de dispositifs de protection et de moyens destinés à assurer le bon déroulement du rassemblement (tels que l'installation de barrières de sécurité, de postes sanitaires ou de toilettes provisoires) ne devraient pas être à la charge des organisateurs.

58. Lorsque les organisateurs ont fait part à l'autorité principale désignée de leur intention de tenir un rassemblement, un récépissé attestant qu'une notification a été déposée dans les délais devrait être délivré rapidement. Si les organisateurs n'ont pas de nouvelles de l'autorité avant la date prévue pour le rassemblement, ils considéreront que ledit rassemblement ne pose pas de problème. Le Rapporteur spécial met en garde contre tout abus éventuel auquel le système de récépissé pourrait donner lieu³⁰.

59. Le Rapporteur spécial est conscient que les États ont l'obligation de garantir l'ordre public; toutefois, les restrictions touchant les réunions pacifiques, le moment ou le lieu où il est prévu qu'elles se tiennent ou la forme qu'elles doivent avoir³¹, devraient être limitées à celles qui satisfont aux critères stricts de nécessité et de proportionnalité. Toute restriction imposée quant au message que les organisateurs et les participants souhaitent transmettre, en particulier s'il s'agit d'un message de critique envers la politique gouvernementale, devrait être proscrite, à moins que ce message ne constitue «une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence», conformément à l'article 20 du Pacte. À cet égard, il rappelle la recommandation qu'il a déjà faite aux États «d'assurer aux individus exerçant leur droit de réunion pacifique et leur droit à la liberté d'association la protection offerte par le droit à la liberté d'expression»³².

60. Si le rassemblement doit faire l'objet de restrictions en application des normes et critères internationaux relatifs aux droits de l'homme, les autorités devraient proposer aux organisateurs des solutions de remplacement raisonnables en termes de rassemblement

²⁹ Sur la base de consultations avec les membres du Groupe consultatif d'experts du BIDDH/OSCE.

³⁰ Voir CCPR/CO/82/MAR, par. 24.

³¹ BIDDH/OSCE et la Commission de Venise, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, par. 99.

³² A/HRC/20/27, par. 84 g).

pacifique qui, fondamentalement, soient adaptées au public ciblé pour que le message qu'ils (les organisateurs et les participants) souhaitent lui transmettre lui parvienne³³.

61. Trop souvent, les autorités de nombreux pays n'appliquent pas la stricte condition de nécessité et de proportionnalité susmentionnée lorsqu'elles envisagent d'imposer une éventuelle restriction au droit à la liberté de réunion pacifique. Des réunions pacifiques ont été interdites ou réprimées parce que le message transmis ne plaisait pas aux autorités, en Algérie, en Azerbaïdjan, au Bahreïn, au Bélarus, en Chine, à Cuba, en Égypte, en Fédération de Russie, en Indonésie, en Iran (République islamique d'), en République arabe syrienne et au Zimbabwe. Des organisateurs et des participants ont été poursuivis pour «sédition» et «émeutes» entre autres.

62. Ont été poursuivies également pour ces motifs des personnes qui manifestaient pacifiquement pour la défense de droits économiques, sociaux et culturels, notamment des autochtones qui manifestaient contre l'exploitation d'une mine de charbon (Bangladesh), des habitants qui dénonçaient les effets sur la santé de centrales nucléaires (Inde), des étudiants qui manifestaient contre les réformes universitaires (Chili), des employés qui manifestaient contre la fermeture d'une mine (Myanmar), des militants qui critiquaient la hausse de prix du pétrole (Sri Lanka) ou des étudiants qui manifestaient en faveur d'un groupe ethnique déplacé de force par la construction d'un barrage (Soudan).

63. Le Rapporteur spécial juge l'imposition d'interdictions générales dans de nombreux États, tels que l'Azerbaïdjan ou le Bahreïn, généralement dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou de l'ordre public, particulièrement préoccupante. Il croit fermement que ces interdictions générales sont des mesures intrinsèquement disproportionnées et discriminatoires car elles touchent tous les citoyens désireux d'exercer leur droit à la liberté de réunion pacifique. Des États ont également recouru à des mesures préventives pour réprimer des rassemblements pacifiques, notamment en empêchant les participants de se rendre sur les lieux du rassemblement, comme à Sri Lanka et au Myanmar.

64. Enfin, les organisateurs devraient pouvoir faire usage d'une procédure de recours accéléré pour obtenir une décision judiciaire d'un tribunal indépendant et impartial avant la date signalée du rassemblement. La décision de l'autorité de réglementation et de la juridiction d'appel devrait être publiée à des fins de transparence et d'équité, si possible sur un site Web spécifique³⁴.

3. Accès à l'espace public

65. Une mesure essentielle pour permettre la tenue de réunions pacifiques consiste à mettre un espace public à la disposition des organisateurs et des participants. Le Rapporteur spécial juge utile de rappeler une décision importante de la Cour constitutionnelle espagnole qui a déclaré que, dans une société démocratique, l'espace urbain était un espace non seulement de circulation mais aussi de participation. La Commission interaméricaine des droits de l'homme a également souligné que, si le droit de réunion pouvait parfois perturber la routine normale de la vie quotidienne ou même affecter l'exercice d'autres droits que l'État avait l'obligation de protéger et de garantir, comme la liberté de circulation, «ces perturbations faisaient partie des réalités d'une société pluraliste dans laquelle des intérêts divers et parfois conflictuels coexistent et trouvent les cadres au sein

³³ BIDDH/OSCE et la Commission de Venise, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, par. 99 et 101.

³⁴ Sur la base de consultations avec les membres du Groupe consultatif d'experts du BIDDH/OSCE.

desquels et les moyens par lesquels s'exprimer»³⁵. D'autre part, dans sa résolution 22/10, le Conseil des droits de l'homme a engagé les États à faciliter les manifestations pacifiques en permettant aux manifestants d'avoir accès à des espaces publics et à les protéger, le cas échéant, contre toute forme de menace, et a souligné le rôle des autorités locales à cet égard³⁶. La question de l'accès à l'espace public revêt une importance particulière compte tenu de la privatisation croissante de l'espace public dans de nombreux États, dans lesquels les réunions pacifiques font l'objet d'injonctions civiles de la part d'organismes privés, entreprises ou particuliers, qui peuvent être difficiles à contester, associées à la question de la violation de propriété privée avec circonstances aggravantes, comme au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, par exemple.

66. Accéder à l'espace public signifie que les organisateurs et les participants devraient pouvoir utiliser les rues, routes et places publiques pour y tenir des rassemblements pacifiques (statiques ou itinérants). Le Rapporteur spécial estime que les espaces situés à proximité de bâtiments emblématiques comme les palais présidentiels, les parlements ou les monuments commémoratifs devraient également être considérés comme des espaces publics et les réunions pacifiques devraient être autorisées en ces lieux. À cet égard, l'imposition de restrictions concernant le moment ou le lieu de la réunion ou la manière dont elle se déroule, exige que le strict critère de nécessité et de proportionnalité mentionné plus haut soit appliqué. Au Kenya, il a été temporairement interdit à des manifestants en attente d'une décision de se rassembler autour de la Cour suprême ainsi que dans d'autres endroits publics.

67. À ce propos, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a souligné que «les institutions compétentes de l'État avaient le devoir de prévoir des plans et procédures de fonctionnement facilitant l'exercice du droit de réunion, y compris le détournement de la circulation pédestre et automobile dans un certain secteur»³⁷. Un rassemblement ne bloque la circulation que momentanément et n'entrave donc que temporairement l'exercice des droits et les activités d'autrui. Le Rapporteur spécial juge préoccupant que, dans certains États, les manifestations de rue soient interdites par la législation nationale (Malaisie), que les défilés entravant la circulation des véhicules et des piétons soient interdits (Biélorussie), que les rassemblements de masse soient interdits et soient punis d'une lourde amende en raison de la gêne à la circulation et aux transports qu'ils peuvent notamment provoquer (Fédération de Russie), qu'une demande concernant l'organisation d'un rassemblement pacifique pour célébrer la Journée internationale de la paix ait été rejetée par les autorités, sous prétexte qu'il aurait, entre autres, perturbé la circulation (Myanmar) et que des défenseurs des droits fondamentaux des femmes aient été à plusieurs reprises arrêtés et placés en détention pour avoir perturbé la circulation alors qu'ils participaient à des défilés pacifiques dans la rue (Zimbabwe).

4. Planification d'un événement

68. Le Rapporteur spécial considère que la planification d'un événement, y compris l'évaluation des risques, par les autorités chargées de faire respecter la loi, de concert avec les organisateurs de la manifestation pacifique et, si possible, les autorités locales, est une bonne pratique qui peut contribuer au succès du rassemblement. Toutefois, la participation des organisateurs à la planification ne devrait jamais être une obligation.

³⁵ Organisation des États américains, Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Report on Citizen Security and Human Rights*, 31 décembre 2009 (OEA/Ser.L/V/II), par. 198. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecurity.Toc.htm>.

³⁶ Résolution 22/10 du Conseil des droits de l'homme, par. 4.

³⁷ Organisation des États américains/Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Report on Citizen Security and Human Rights*, 31 décembre 2009 (OEA/Ser.L/V/II), par. 193.

69. Parmi les questions qu'ils peuvent examiner ensemble, on peut citer l'estimation du nombre de participants, l'itinéraire du rassemblement, s'il n'est pas statique, les besoins particuliers des personnes handicapées et des groupes à risque, tels que les femmes, les peuples autochtones et les groupes qui, en raison de leur orientation sexuelle et/ou de leur identité de genre, peuvent avoir besoin d'une protection plus grande de la part des autorités, la nécessité de prévoir un service d'ordre dont les membres, correctement formés et clairement identifiés, aient pour rôle d'assister les organisateurs, notamment en assumant des fonctions d'information et d'orientation pendant le rassemblement, mais qui ne devraient pas être appelés à intervenir pour pallier les déficiences des forces de sécurité. Il est important que, lorsque les organisateurs ne peuvent être identifiés en raison de la nature de certains rassemblements (tels que ceux qui sont organisés par Internet), les autorités procèdent à ce type de préparatifs et soient tout autant préparées.

70. Les autorités chargées de veiller au respect de la loi devraient être préparées et correctement formées de manière à avoir une attitude appropriée en présence d'agents provocateurs et de contre-manifestants cherchant à perturber ou à disperser un rassemblement, et savoir comment les éloigner ou les contenir efficacement. Les autorités devraient également être préparées à faire face à des manifestations simultanées, qui devraient être encadrées et protégées dans la mesure du possible.

71. Fondamentalement, les autorités chargées de veiller au respect de la loi devraient toujours se montrer prêtes à coopérer avec les organisateurs et coopérer véritablement avec eux, en ayant à l'esprit leur devoir d'encadrement et de protection des rassemblements pacifiques.

5. Nouvelles techniques de communication

72. Le Rapporteur spécial souligne à nouveau l'extrême importance des nouvelles techniques de communication, y compris l'Internet et les téléphones portables, pour organiser des réunions pacifiques. Ces techniques permettent aux organisateurs de mobiliser un groupe important de personnes de manière rapide et efficace, à peu de frais. L'importance de ces techniques a été soulignée par les experts et les délégations qui ont participé à la réunion-débat du Conseil des droits de l'homme sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte des manifestations pacifiques³⁸. Il convient de noter que les personnes qui affichent sur les médias sociaux des appels d'organisateur de réunions ne devraient pas être considérées comme des organisateurs, comme ce fut malheureusement le cas en Malaisie, par exemple.

73. Le Rapporteur spécial est d'avis que les organisateurs de réunions pacifiques et les personnes qui y participent devraient toujours être autorisées à avoir accès à l'Internet et à d'autres technologies nouvelles, ainsi que l'a clairement indiqué le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme qui a également déclaré que «toute décision quant au contenu [d'un site Web] qu'il conviendrait de bloquer doit être prise par une autorité judiciaire compétente ou un organe indépendant de toute influence abusive, qu'elle soit d'ordre politique, commerciale ou autre»³⁹. À cet égard, le Groupe consultatif d'experts du BIDDH/OSCE a recommandé que «les États veillent à ce que les efforts de diffusion de l'information pour faire connaître les réunions ne soient nullement entravés»⁴⁰. Enfin, le Conseil des droits de l'homme, dans sa résolution 20/8, a reconnu que le caractère global et ouvert de l'Internet en faisait un moteur qui favorisait le développement sous toutes ses formes (par. 2) et «a engagé tous les États à promouvoir et faciliter l'accès à

³⁸ A/HRC/19/40, par. 8, 16 et 52.

³⁹ A/HRC/17/27, par. 70 et 79.

⁴⁰ BIDDH/OSCE et la Commission de Venise, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, p. 35.

Internet et la coopération internationale aux fins du développement des médias et des moyens d'information et de communication dans tous les pays» (par. 3).

74. De la même manière, les nouvelles techniques de communication, en particulier l'Internet, devraient être considérées par les autorités comme un excellent moyen de communiquer avec un public nombreux et diversifié avant et pendant les réunions pacifiques, pour le sensibiliser à son rôle et à ses fonctions et, en outre, établir ou renforcer la confiance au sein de la population.

75. Le Rapporteur spécial est préoccupé d'apprendre que l'accès aux nouvelles techniques de communication, en particulier l'Internet, ou à certains sites Web particuliers, aurait été temporairement bloqué avant, pendant ou après des réunions pacifiques (par exemple en Algérie, en Chine et en Égypte).

76. Le Rapporteur spécial met aussi en garde contre la possibilité d'un usage abusif des lois en matière de prévention des infractions liées aux techniques d'information et de communication ou de lutte contre celles-ci, qui «ne devraient être appliquées qu'à titre d'exception à la règle générale qui autorise l'usage libre et ouvert de l'Internet, comme de toute autre forme de communication; seul un très petit nombre d'exceptions conditionnelles et clairement énoncées dans la loi devraient être autorisées»⁴¹.

6. Responsabilité des organisateurs

77. Lorsque des organisateurs ont délibérément omis de respecter une restriction légitime imposée au droit à la liberté de réunion pacifique, les sanctions prises devraient être proportionnelles à l'infraction de manière à ne pas dissuader les intéressés d'organiser des réunions à l'avenir. Dans de nombreux pays où un système d'autorisation est en vigueur, les organisateurs qui ne demandent pas l'autorisation de manifester ou ne respectent pas le contenu de l'autorisation se voient souvent infliger des amendes exorbitantes. De telles amendes, prévues notamment par la législation azerbaïdjanaise, russe et suisse (canton de Genève), sont dans de nombreux cas disproportionnées et ont un effet dissuasif sur l'exercice des droits à la liberté de réunion pacifique et d'expression.

78. D'autre part, comme il a été indiqué précédemment, les organisateurs de réunions pacifiques ne devraient jamais être tenus responsables des actes illicites commis par autrui⁴². Le principe de la responsabilité individuelle des participants devrait être respecté, compte tenu de la présomption du caractère pacifique de la réunion. Le Rapporteur spécial estime préoccupant que des organisateurs aient parfois été traduits en justice à cause du comportement violent d'autrui, comme en Malaisie. Il constate en outre avec inquiétude que des dispositions juridiques prévoient que les organisateurs soient sanctionnés pour le comportement violent d'autrui, comme dans le canton de Genève, en Suisse⁴³.

V. Conclusions et recommandations

79. **Le Rapporteur spécial considère que les deux questions examinées dans le présent rapport sont essentielles pour ce qui est de la jouissance des droits à la liberté de réunion pacifique et d'association. Il exprime les vives préoccupations que lui inspirent les obstacles excessifs à l'aide financière, en particulier dans le climat de harcèlement et d'exclusion que connaissent les acteurs de la société civile d'une part et dans le contexte de la crise financière mondiale d'autre part. Il est fondamental que la**

⁴¹ A/HRC/20/17/Add.1, par. 105.

⁴² A/HRC/20/27, par. 31.

⁴³ En avril 2013, la loi faisait toujours l'objet d'une procédure de recours devant le Tribunal fédéral suisse.

société civile ne se voit pas imposer plus de restrictions ou d'obligations que les entreprises privées, par exemple, dans ces domaines. Dans le cadre des réformes démocratiques en cours dans plusieurs pays du monde et des débats sur le programme d'après 2015 relatif aux objectifs du Millénaire pour le développement, il estime que les États doivent faciliter, et non restreindre, l'accès des associations à des financements, y compris de sources étrangères, pour qu'elles puissent prendre effectivement part au processus démocratique, enrichissent les débats relatifs à l'après-2015 et finalement contribuent au développement.

80. En outre, le Rapporteur spécial considère que le «Printemps arabe» et le «mouvement Occupy» qui y a fait suite dans de nombreuses régions du monde ont ouvert une porte qui ne se refermera jamais. Ils représentent une solution de changement non violente et sont une occasion pour les autorités de comprendre les opinions et sentiments des citoyens. Ces événements ont confirmé de façon indélébile que la tenue de réunions pacifiques était un moyen légitime et puissant d'en appeler au changement démocratique, à un respect accru des droits de l'homme, y compris des droits économiques, sociaux et culturels, et à l'établissement des responsabilités pour les violations des droits de l'homme et injustices commises. La possibilité de tenir des réunions de ce type s'est révélée particulièrement importante pour les groupes les plus exposés au risque de violations et de discrimination car elle leur permet d'agir par rapport à leur situation, souvent désespérée, de manière constructive.

81. D'une manière générale, le Rapporteur spécial engage les États:

a) À créer et à faire régner, en droit et dans la pratique, des conditions favorables à l'exercice des droits à la liberté d'association et de réunion pacifique;

b) À veiller à ce que toute restriction soit conforme aux normes et critères relatifs aux droits de l'homme et satisfasse en particulier aux stricts critères de nécessité et de proportionnalité dans une société démocratique, en ayant à l'esprit le principe de non-discrimination;

c) À veiller à ce que l'imposition d'une restriction fasse l'objet d'une explication écrite détaillée fournie en temps opportun et que ladite restriction puisse être soumise à un contrôle judiciaire indépendant, impartial et rapide;

d) À veiller à ce que les sanctions infligées pour non-respect des restrictions conformes aux normes et critères internationaux relatifs aux droits de l'homme soient proportionnées et ne soient pas d'une sévérité telle qu'elles dissuaderaient des personnes d'exercer leur droit à la liberté d'association et/ou de réunion pacifique;

e) À veiller à ce que les auteurs de violations des droits des personnes à la liberté d'association et de réunion pacifique ou d'atteintes à ceux-ci soient tenus de rendre pleinement compte de leurs actes devant un organe de contrôle indépendant et démocratique et devant les tribunaux.

82. En ce qui concerne la liberté d'association, le Rapporteur spécial engage les États:

a) À adopter un régime de notification de la création d'une association et à permettre l'existence d'associations non enregistrées;

b) À faire en sorte que les associations – enregistrées ou non enregistrées – puissent solliciter, recevoir et utiliser des aides financières et d'autres ressources de personnes physiques ou juridiques, de sources nationales, étrangères ou internationales, sans autorisation préalable ou autres obstacles, y compris de particuliers, d'associations, de fondations ou d'autres organisations de la société civile,

de gouvernements ou d'organismes d'assistance étrangers, du secteur privé, de l'ONU et d'autres entités;

c) À reconnaître que l'imposition de restrictions abusives aux aides financières, y compris sous forme de limites en pourcentage, est une violation du droit à la liberté d'association et d'instruments relatifs aux droits de l'homme, notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels;

d) À reconnaître que les mesures réglementaires qui contraignent les bénéficiaires de financements étrangers à avoir une image négative sont des obstacles indus au droit de solliciter, recevoir et utiliser des fonds;

e) À adopter des mesures visant à protéger les personnes et les associations contre la diffamation, le dénigrement, les contrôles injustifiés et d'autres attaques liées aux fonds qu'elles auraient reçus.

83. En ce qui concerne la liberté de réunion pacifique, le Rapporteur spécial engage les États:

a) À introduire dans la loi, de manière claire et précise, une présomption en faveur de la tenue de réunions pacifiques, et à faciliter et protéger les réunions pacifiques;

b) À faire en sorte que les réunions pacifiques soient régies tout au plus par un régime de notification et non par un régime d'autorisation. La procédure de notification, quand elle est instaurée, devrait être aussi simple et rapide que possible;

c) À proposer aux organisateurs, lorsqu'une réunion fait l'objet de restrictions conformément aux normes et critères internationaux relatifs aux droits de l'homme, des solutions de remplacement raisonnables en termes de réunions pacifiques, qui ne devraient pas s'écarter de l'objet et du public ciblés;

d) À garantir l'accès de l'espace public, y compris les rues, routes et places publiques, pour la tenue de réunions pacifiques, ce qui suppose de prévoir de dévier le cas échéant la circulation des piétons et des véhicules;

e) À garantir et à faciliter à tout moment l'accès à l'Internet et à d'autres moyens nouveaux de communication et à garantir également que toute restriction relative à ce type d'accès ou au contenu de sites Web soit examinée par une juridiction compétente;

f) À garantir que les organisateurs de réunions ne soient jamais tenus pour responsables du comportement illégal d'autrui.
