

Mandats du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression; du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association; du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme; et de la Rapporteuse spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste

REFERENCE:
OL TGO 1/2019

11 septembre 2019

Excellence,

Nous avons l'honneur de nous adresser à vous en nos qualités de Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression; Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association; Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme; et Rapporteuse spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, conformément aux résolutions 34/18, 41/12, 34/5 et 40/16 du Conseil des droits de l'homme.

Dans ce contexte, nous souhaiterions attirer l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur les informations que nous avons reçues concernant **le projet de loi modifiant la Loi du 16 mai 2011 fixant les conditions d'exercice de la Liberté de Réunion et de Manifestation Pacifiques et Publiques adopté le 7 août 2019 par l'Assemblée nationale et dont les dispositions pourraient restreindre considérablement la jouissance des droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, et à la liberté d'expression.**

Selon les informations reçues :

Le 31 juillet 2019, le premier ministre a soumis à l'Assemblée nationale un projet de loi modifiant les conditions d'exercice de la liberté de réunion pacifique. Le 7 août 2019, l'Assemblée nationale réunie en session extraordinaire a adopté ledit projet à l'unanimité. Selon l'article 67 de la Constitution, le Président de la République « *promulgue les lois dans les quinze (15) jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée par l'Assemblée nationale* » ; toutefois, à ce jour aucune loi de promulgation n'aurait été publiée au Journal Officiel.

A cet égard nous souhaitons exprimer nos inquiétudes concernant certaines dispositions du projet de loi qui pourraient être incompatibles avec le droit international des droits de l'homme. En particulier nous voudrions partager avec le Gouvernement de votre Excellence nos observations concernant le projet de loi, au regard des normes internationales en vigueur et, en particulier, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, que le Togo a ratifié le 24 mai 1984.

Concernant les éléments principaux de la réforme et les obligations internationales du Gouvernement de votre Excellence :

Nous aimerions tout d'abord partager nos préoccupations sur la courte période impartie pour le débat et l'adoption du projet de loi susmentionné, ce qui a empêché l'organisation des consultations préalables nécessaires pour l'amendement d'une loi qui garantit un droit fondamental à la démocratie et à l'état de droit. Les consultations avec la société civile, les experts nationaux et internationaux ainsi que le public, sur des questions complexes ayant une incidence sur l'exercice des droits, sont essentielles. La gravité des conséquences d'une restriction à la liberté d'expression, de réunion pacifique et d'association exige un examen approfondi et complet. Ces consultations constituent une importante source d'information qui permet aux autorités de tenir compte des effets

Nous aimerions rappeler au Gouvernement de votre Excellence l'obligation générale prévue à l'article 2 du PIDCP, selon laquelle il incombe à l'Etat d'adopter des lois en vue de donner effet aux droits reconnus par le Pacte.

L'article 19 du PIDCP protège le droit à la liberté d'opinion et d'expression. Ainsi, toutes les formes d'expression sont protégées, tout comme tous leurs méthodes de dissémination (CCPR/C/GC/34, par. 12). L'article 21 reconnaît le droit de réunion pacifique et l'article 22 la liberté de toute personne de s'associer avec d'autres. Le droit de réunion pacifique est un droit individuel qui s'exerce collectivement, il est intrinsèquement associatif (CCPR/C/GC/31 par. 9). Ainsi, la liberté d'organiser et de participer à des réunions publiques doit être garantie aux individus mais également aux groupes, aux associations non enregistrées, et aux personnes morales en générale (AHRC/31/66, para. 15). La relation entre ces trois articles est évidente, dans la mesure où la protection de ceux qui participent à des réunions pacifiques n'est possible que si leurs droits liés aux libertés civiles et politiques sont protégés, en particulier la liberté d'expression. En ce sens, la liberté d'expression « *est essentielle à la jouissance des droits de réunion pacifique et d'association* » (CCPR/C/GC/34 par. 4).

Dans certaines circonstances, les droits à la liberté d'expression et de la réunion pacifique peuvent être restreints. Néanmoins, les restrictions, étant l'exception, ne peuvent pas compromettre le droit lui-même, c'est-à-dire la norme (CCPR/C/GC/34 par. 21). Selon le Comité des Droits de l'Homme :

« Dans les cas où des restrictions sont formulées, les États doivent en démontrer la nécessité et ne prendre que des mesures proportionnées aux objectifs légitimes poursuivis afin d'assurer une protection véritable et continue des droits énoncés dans le Pacte. De telles restrictions ne peuvent en aucun cas être appliquées ou invoquées d'une manière qui porterait atteinte à l'essence même d'un droit énoncé dans le Pacte. » (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 par. 6).

C'est ainsi qu'il incombe à l'Etat de démontrer qu'une restriction, est compatible avec le Pacte (CCPR/C/GC34 paras. 26 et 35). Pour qu'une restriction soit permise elle doit être prévue par la loi ; elle doit être imposée dans le but de poursuivre un objectif

légitime et elle doit satisfaire aux critères stricts de nécessité et de proportionnalité (CCPR/C/GC/34 par. 22).

Sur les objectifs du projet de loi :

Selon l'exposé des motifs joint au projet de loi, l'objectif principal de la réforme comportant dix modifications à la loi du 16 mai 2011 fixant les conditions d'exercice de la liberté de réunion et de manifestation pacifiques publiques est de « répondre aux enjeux sécuritaires relatifs aux menaces terroristes ». Pour ce faire, il fait valoir que « *des mesures doivent être prises pour minimiser le risque d'attaques terroristes [...] en particulier contre ceux qui manifestent* » et « *la sécurité des institutions de la République, des représentations du corps diplomatique et d'organisations internationales doit aussi être assurée [...] notamment pendant les manifestations* ». Un second objectif exposé par le projet de loi concerne la préservation du tissu économique en évitant l'interruption des activités commerciales en raison des manifestations.

Le projet de loi prévoit également des dispositions visant à alléger les procédures administratives relatives aux manifestations en prévoyant des décisions administratives prises par les autorités compétentes qui seraient réduites.

Quant à l'objectif du projet de loi, nous aimerions rappeler au Gouvernement de votre Excellence que les seuls objectifs légitimes pour pouvoir restreindre la liberté d'expression et de réunion pacifique sont énumérés dans les articles 19 (3) et 21 du PIDCP, et sont (1) la protection de la sécurité nationale ; (2) la protection de l'ordre public ; ou (3) la protection de la santé publique ou la morale ; et dans le cas de la liberté d'expression, (4) le respect aux droits ou à la réputation d'autrui. Nous comprenons que le motif principal du projet de loi est de répondre aux nouveaux enjeux sécuritaires relatifs aux menaces terroristes et nous reconnaissons l'importance de faire face à la situation sécuritaire de votre pays et la nécessité de prendre des mesures légales.

Toutefois, nous rappelons au Gouvernement de votre Excellence que, lorsque l'objectif légitime de protection de la sécurité nationale est invoqué pour restreindre la liberté de réunion pacifique, la nature concrète de la menace, tout comme les risques spécifiques doivent être démontrés individuellement (Lee c. République de Corée CCPR/C/1119/2002 par. 7.3). Aussi, les restrictions prises en vue de protéger la sécurité nationale ne peuvent pas avoir pour effet d'empêcher la jouissance, totale ou partielle, de la liberté de réunion pacifique.

Nous attirons aussi l'attention aussi sur le rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste sur l'effet des mesures de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent sur l'espace civique et sur les droits des acteurs de la société civile et des défenseurs des droits de l'homme (A/HRC/40/52), dans lequel elle remarque que les recours à des mesures d'urgence de portée générale pour lutter contre le terrorisme limitent l'action des associations et ont un effet profond et préjudiciable sur les droits d'association, de réunion pacifique et d'expression. En outre, de la Rapporteuse spéciale

voudrait porter l'attention du Gouvernement sur son rapport concernant les difficultés que présentent pour les droits de l'homme les états d'urgence dans le contexte de la lutte contre le terrorisme (A/HRC/37/52), en particulier les paragraphes 21 – 25 sur les obligations découlant du droit international et proclamation par rapport à l'état d'urgence.

Sur la proportionnalité des restrictions prévues par le projet de loi :

Le critère de proportionnalité exige que l'Etat choisisse « *le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché* » (id. par. 34)), pour que ce résultat recherché soit légitime, il ne doit pas viser de limiter la jouissance du droit par des moyens contournés. Ainsi un Etat serait en violation de l'article 21 s'il ne s'acquitte pas de son obligation de faciliter les réunions pacifiques et s'il ne justifie pas la légitimité de la restriction (Chebotareva c. la Fédération de Russie, CCPR/C/104/D/1866/2009 par 9.3).

Le nouvel alinéa 1 de l'article 9 dispose que dans « *le cadre des réunions ou manifestation pacifique publique l'itinéraire comporte un seul point de départ, un seul tronçon de route et un seul point de chute* » et que le nombre de localités pouvant accueillir des manifestations d'une même structure ou organisation de manière concomitante est limité par l'autorité compétente. Il précise qu'il est interdit de contourner à cette disposition par « *éclatement* » d'une même structure ou organisation.

Le nouvel alinéa 2 du même article interdit les manifestations sur certains axes et zones. Ainsi, il serait interdit de manifester sur toutes les routes nationales, les axes et zones à forte activité économique ou à proximité des institutions de la République, des chancelleries, résidences des ambassadeurs et représentants d'organisations internationales, ou des camps militaires et des camps de service de sécurité, ainsi que des centres urbains.

L'article 10 modifié prévoit dorénavant que « *le nombre de manifestations organisées par semaine dans la même ville par une même structure ou organisation peut être limité* », ceci en fonction de la disponibilité des forces de sécurité et de l'ordre. Le projet de loi modifie aussi la définition accordée à structures ou organisations pour comprendre « *tout parti politique, regroupement de partis politiques, d'associations, de syndicats, de regroupement des associations de syndicats* ».

L'article 17 prévoit une restriction quant à l'horaire à laquelle des réunions ou manifestations pacifiques peuvent se tenir – à savoir elles ne peuvent se tenir avant six heures et au-delà de vingt-deux heures. Dans la version précédente, des dérogations étaient possibles, si elles étaient justifiées par l'absence d'atteinte à l'ordre public. Le projet de loi a éliminé la possibilité de déroger à cette restriction d'horaire.

Nous sommes particulièrement préoccupés par la généralité des restrictions du projet de loi. Nous rappelons que toute restriction légale doit être « *libellée avec suffisamment de précision pour permettre à un individu d'adapter son comportement en fonction de la règle* » (CCPR/C/GC/34 para. 25) et elle devrait avoir comme objet ultime

de faciliter l'exercice des droits autant que possible. Les limitations disproportionnées doivent être évitées (Turchenyak et autres c. Biélorussie, CCPR/C/108/D/1948/2010 par. 7.4).

Nous considérons que les restrictions prévues aux articles 9, 10 et 17 ne sont pas suffisamment précises pour permettre une analyse de l'ensemble des droits impliqués dans une réunion ou manifestation en particulier. Les interdictions absolues ou totales, que ce soit sur l'exercice du droit en général ou sur l'exercice du droit en certains lieux et à certaines heures sont intrinsèquement disproportionnées, car elles excluent l'examen des circonstances spéciales propres à chaque réunion (A/HRC/23/39 para. 63). Ceci avait déjà été soulevé par la précédente Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme dans son rapport sur sa visite au Togo dans lequel elle avait rappelé que le fait de fixer des heures interdites pour les réunions, peut être perçu comme une « *mesure intrinsèquement disproportionnée et discriminatoire* » (A/HRC/25/55/Add.2). Nous sommes particulièrement préoccupés par l'élimination de la possibilité de déroger à cette restriction, qui est déjà inquiétante. Nous soulevons que l'interdiction de réunion et de manifestation sur certains axes et zones comme prévue par le projet de loi est disproportionnée. En effet, tout usage de l'espace public nécessite des mesures de coordination pour protéger les différents intérêts en jeu, mais « *sous peine de vider la liberté de réunion de sa substance, il faut accepter, dans une certaine mesure, le fait que les rassemblements peuvent perturber la vie ordinaire* », et cela inclut les activités commerciales (A/HRC/31/66 para. 32). En outre, toutes les personnes peuvent accéder à l'espace public pour y tenir des rassemblements, y compris les manifestants et « *les espaces situés à proximité de bâtiments emblématiques* » doivent également être considérés comme des espaces publics et les réunions doivent être autorisées en ces lieux (A/HRC/23/39 para. 66). Dans ce sens, le choix du lieu d'une réunion publique par les organisateurs est une partie intégrante du droit à la liberté de réunion pacifique. Dans des nombreux cas, le lieu est une partie importante du message transmis par les manifestants.

De plus, nous aimerons rappeler au Gouvernement de votre Excellence que le précédent Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association a souligné que l'exercice de ces droits contribue au renforcement d'un « *système contre-pouvoirs représentatif et efficace sans lequel il ne saurait y avoir de démocratie* ». Ainsi il serait inapproprié d'imposer aux organisateurs qu'ils aient à négocier l'heure et le lieu du rassemblement (A/HRC/23/39 paras. 14 et 56).

Nous voulons aussi signaler que « *les autorités chargés de veiller au respect de la loi devraient [...] également se préparer à faire face à des manifestations simultanées* » (idem. Para. 70). Nous considérons excessif le fait de restreindre le nombre de manifestations organisées dans la même ville, dans la même semaine ou par la même structure.

En outre, la loi prévoyait, avant sa révision l'obligation d'inclure dans la déclaration préalable l'identité complète des trois principales personnes organisatrices de la réunion ou de la manifestation. Le projet de loi ajoute un alinéa à l'article 21 qui

dispose que les organisateurs des réunions ou manifestations pacifiques publiques seront désormais tenus responsables des infractions commises par des tiers et des dommages occasionnés.

Nous sommes gravement préoccupés par l'ajout formulé à l'article 21.1, qui prévoit d'engager la responsabilité des organisateurs des réunions pacifiques des dommages ayant pu être occasionnés. Comme cela a déjà été affirmé par le précédent Rapporteur spécial sur le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association, nous soulignons que les organisateurs ne devraient jamais être responsables des actes commis par autrui (A/HRC/20/27 para. 31 et A/HRC/23/39 para. 78). Nous tenons à préciser que le droit à la liberté de réunion pacifique est reconnu à chaque individu qui participe à une réunion. Les organisateurs devraient faire des efforts raisonnables pour se conformer à la loi et encourager la tenue des réunions pacifiques, mais ne devraient pas être tenus responsables du comportement illégal d'autrui. De plus, le principe de la responsabilité individuelle des participants devrait être retenu, notamment en raison de la présomption du caractère pacifique de la réunion (A/HRC/20/27 para. 26 et A/HRC/31/66 para. 18).

La modification des articles 12 et 13 de la loi permet aux autorités administratives compétentes d'émettre des recommandations motivées et contraignantes sur le lieu, l'itinéraire, la sécurité et les secours d'urgence raisonnables. De plus, l'autorité compétente peut vérifier le respect desdites prescriptions en se déplaçant sur les lieux concernés et peut par une décision motivée, interdire la réunion ou manifestation s'il y a des risques sérieux de troubles à l'ordre public.

En ce sens, nous sommes aussi préoccupés par l'effet des articles 12 et 13 du projet de loi qui manquent de clarté et en l'état du texte, constitueraient des conditions disproportionnées. En particulier, nous réaffirmons que les organes habilités à recevoir et à répondre aux notifications «ne devra[ien]t toutefois pas jouir d'un pouvoir discrétionnaire excessif» (A/HRC/31/66 para. 36.6)

Nous rappelons de plus, qu'en vertu de l'article 2 de cette Déclaration, les Etats ont l'obligation d'assurer que les droits et libertés visés soient effectivement garantis. Ainsi, toute personne doit pouvoir, individuellement ou collectivement, promouvoir et permettre la protection et la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales au niveau national et international.

Nous avons des sérieuses préoccupations quant à l'effet dudit projet de loi peut avoir sur la jouissance du droit à la liberté d'expression, de réunion pacifique et d'association et nous invitons le Gouvernement de Votre Excellence à poursuivre le dialogue, afin d'apporter des réponses aux points et préoccupations soulevés dans cette communication. Nous encourageons également le Gouvernement à prendre toutes les mesures nécessaires pour procéder à un examen détaillé du projet de loi afin de s'assurer qu'il soit conforme au droit international des droits de l'homme et que des mesures seront mises en place pour s'assurer qu'en cas d'adoption sans révisions, son application ne conduit pas à des violations au droit de réunion pacifique et à la liberté de réunion d'association.

Nous recommandons aussi au Gouvernement de votre Excellence de demander une nouvelle délibération de la loi, ou de certains articles, comme il est prévu par l'article 67 de la Constitution.

Comme il est de notre responsabilité, en vertu des mandats qui nous ont été confiés par le Conseil des droits de l'homme, de solliciter votre coopération pour tirer au clair les cas qui ont été portés à notre attention, nous serions reconnaissants(es) au Gouvernement de votre Excellence de ses observations sur les points suivants:

1. Veuillez fournir toute information et commentaire supplémentaire que vous pourriez avoir sur les questions susmentionnées.
2. Veuillez fournir toute information sur l'état actuel du projet de loi et sur la motivation du Gouvernement de votre Excellence à demander une nouvelle délibération du texte.

Cette communication, en tant que commentaire sur les lois, règlements ou politiques en instance ou récemment adoptés, ainsi que toute réponse reçue du gouvernement de votre Excellence, seront rendues publiques dans un délai de 48 heures sur [la page internet](#) dédiée les communications. Elles seront également disponibles par la suite dans le rapport sur les communications présenté au Conseil des Droits de l'Homme.

Veillez agréer, Excellence, l'assurance de notre haute considération.

David Kaye

Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression

Clement Nyaletsossi Voule

Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association

Michel Forst

Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme

Fionnuala Ní Aoláin

Rapporteuse spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste