

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

REFERENCE:
OL TUN 5/2019

11 septembre 2019

Excellence,

J'ai l'honneur de m'adresser à vous en ma qualité de Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, conformément à la résolution 32/32 du Conseil des droits de l'homme.

Dans ce contexte, je souhaiterais attirer l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur des **informations reçues concernant le projet de loi sur le droit de réunion pacifique en remplacement de la loi n. 196-4 de 1969**. Lors de ma visite officielle du 17 au 28 septembre 2018, un représentant du Ministère de l'intérieur m'avait présenté ce projet de loi et j'avais alors soulevé mes préoccupations sur le fait qu'il n'améliorait pas le cadre législatif en vigueur (A/HRC/41/41/Add.3 para. 23). En particulier, l'aspect relatif à l'interdiction générale des rassemblements (art. 24 et 25), des procédures de notification lourdes (arts. 6 et 14), des contraintes excessives sur le lieu, les horaires et les modalités des manifestations (arts. 3, 9, 12, 14, 16, 21, 33 et 35) et la criminalisation des réunions et manifestations publiques spontanées, à cause de l'absence d'exception aux obligations de notification (arts. 13 et 22).

Si ledit projet de loi est adopté, il constituerait un obstacle important à l'exercice des individus du droit de réunion pacifique et remettrait en question le respect par la Tunisie de ses obligations au regard du droit international.

A cet égard je souhaiterais exprimer mon inquiétude concernant certaines dispositions du projet de loi qui devraient être révisées afin de garantir la liberté de réunion pacifique en accord avec le Pacte International relatifs aux droits civils et politiques (PIDCP), ratifié par la Tunisie en 1969.

En particulier, l'article 21 dispose ce qui suit :

Le droit de réunion pacifique est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui.

En conséquence, toute limitation du droit de réunion pacifique doit remplir trois conditions. Elle doit être conforme à la loi et exprimée dans un langage suffisamment clair et accessible pour ne pas permettre d'application arbitraire ; elle doit suivre un objectif légitime reconnu, à savoir la sécurité nationale ou publique, l'ordre public, la protection de la santé ou de la morale publiques et la protection des droits et libertés

d'autrui. En outre, les restrictions doivent constituer un moyen nécessaire et proportionné pour atteindre cet objectif dans une société démocratique (A/HRC/31/66 para. 29). La liberté de réunion pacifique est un droit fondamental et pour déterminer si une réunion en particulier est protégée en vertu de ce droit l'on devrait présumer que cette réunion est pacifique (A/HRC/20/27 para. 26 et A/HRC/31/66 para. 18).

Sur la portée excessive de l'interdiction des « rassemblements » :

Le projet de loi interdit de manière générale « *tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans les places publiques susceptible de troubler la sécurité publique* » (arts. 24 et 25).

L'interdiction générale des « rassemblements », définie par l'article 24 du projet de loi, est significativement vaste et constitue une restriction inacceptable à la liberté de réunion pacifique. Je vous rappelle 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). La définition du projet de loi ne précise pas combien d'individus peuvent constituer un rassemblement, ni à quelle distance ils doivent être l'un de l'autre. Il n'est pas clair non plus comment les autorités détermineraient qu'un rassemblement pourrait « troubler la sécurité publique ». Le caractère vague de cette disposition ne permet ni aux individus qui veulent exercer leur droit légitime de se rassembler d'adapter leur comportement, ni aux autorités d'appliquer la loi. Ainsi, les autorités pourraient agir arbitrairement ou avec préjudice lorsqu'il s'agit de décider s'il faut ordonner la dispersion d'un couplage ou d'un groupe de personnes. Je vous rappelle que les Etats devraient veiller à ce que toutes les lois relatives à la gestion des rassemblements soient rédigées sans ambiguïté et soient conformes aux normes internationales. De plus, lorsqu'il existe une ambiguïté, les dispositions devraient être interprétées en faveur de ceux qui font exercice de leur droit à la liberté de réunion pacifique (A/HRC/31/66 para. 17 b.)

Sur l'absence d'exceptions à l'obligation de notification :

Le projet de loi prévoit que les réunions et manifestations publiques peuvent avoir lieu « sans autorisation préalable » (art. 2), conformément aux normes internationales. Toutefois, le projet de loi interdit toutes les réunions et manifestations publiques organisées sans que les autorités en soient préalablement informées (arts. 6 et 14). Le projet de loi prévoit que l'autorité de sécurité compétente peut dissoudre toute réunion publique organisée en l'absence de notification (arts. 13 et 22). En outre, le projet de loi prévoit des sanctions pénales à l'encontre des personnes qui organisent ou convoquent une réunion ou une manifestation publique sans que les autorités en aient été informées (art.35).

La liberté de réunion pacifique est un droit en non un privilège et la procédure de notification ne devrait en aucun cas faire « *office de demande d'autorisation de facto* »

(A/HRC/31/66 para. 21). Lorsqu'un Etat exige la notification préalable d'une réunion, son but devrait être de lui permettre de prendre les mesures nécessaires pour protéger et faciliter l'exercice de la liberté de réunion ainsi que pour protéger la sécurité publique et les droits des autres citoyens. Les assemblées ne devraient pas être dispersées ou sanctionnées simplement en raison de l'absence de notification, et il ne faudrait pas non plus que l'absence de notification soit interprétée comme rendant une assemblée illégale (ACHPR, Lignes Directrice sur la Liberté d'Association et de Réunion en Afrique, para. 71).

Sur les procédures de notification fastidieuses :

Le projet de loi prévoit un processus détaillé par lequel les individus doivent informer les autorités compétentes de la tenue d'une réunion ou d'une manifestation publique. Le projet de loi exige que trois membres de l'assemblée ou de la manifestation soumettent une notification contenant, outre la date, l'heure, le lieu et l'objet de l'assemblée, les noms, les professions, les titres, les nationalités et numéros d'identifiant (art. 6). La déclaration doit être remise au siège du gouvernorat ou de la délégation du siège du lieu de la réunion (art. 7). La notification doit également prévoir les « *motifs et buts* » et « *l'itinéraire qui ne doit pas dépasser les frontières du gouvernorat concerné* » (art. 14). Une sanction est infligée non seulement pour l'absence de notification, mais aussi pour avoir présenté « *intentionnellement une déclaration incomplète ou erronée de manière à induire les autorités en erreur sur les circonstances de l'organisation de la réunion ou de la manifestation* » (art. 35).

Le projet de loi s'aligne sur les meilleures pratiques en prévoyant un délai de préavis raisonnable (entre trois et dix jours), ainsi qu'en exigeant que les autorités présentent « *immédiatement* » à la partie notifiant un accusé de réception pour établir leur conformité à l'obligation de notification (arts. 7 et 15).

Toutefois, l'information et le processus requis pour notifier les autorités d'un rassemblement sont fastidieux. Les normes internationales exigent que le processus de notification ne soit ni onéreux ni bureaucratique parce que cela pourrait décourager les personnes qui souhaitent tenir une assemblée, ce qui porterait atteinte à ce droit. Plutôt que d'exiger qu'un formulaire physique soit déposé auprès de la délégation ou du gouvernorat où se tiendra l'assemblée, un processus « *suffisamment simple* » permettrait de remplir un formulaire clair et concis, disponible et à déposer en ligne et ailleurs. (ACHPR, Lignes Directrice sur la Liberté d'Association et de Réunion en Afrique, para. 72 b).

Le processus de notification prévu dans le projet de loi exige également la présentation d'informations excessives. Il n'est pas clair pourquoi les professions, les titres, la nationalité et les numéros d'identification des organisateurs doivent être fournis ; leur nom, leur adresse et leurs coordonnées devraient suffire. De plus, il n'est pas approprié d'exiger que les organisateurs de la manifestation fournissent les "motifs et objectifs" de la réunion. Ces critères permettent aux autorités de fonder leur évaluation d'une démonstration proposée sur son contenu, plutôt que sur son temps, son lieu et son

mode d'exécution. En droit international, les participants à des rassemblements ont le droit de choisir et d'exprimer librement le contenu de leur message, ainsi des « restrictions au contenu des réunions ne peuvent être imposées que dans la mesure où elles sont conformes aux restrictions légitimes applicables aux droits susmentionnés, par exemple lorsque le message fait l'apologie de la haine nationale, raciale ou religieuse et incite à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence » (A/HRC/31/66 para. 33).

Enfin, le projet de loi ne prévoit aucune possibilité pour les organisateurs de réunions de remédier aux défauts qui peuvent être présents dans leur notification initiale ; la seule disposition qui mentionne une notification incomplète prévoit une sanction en cas de notification « intentionnellement » incomplète. Pour faciliter l'accès des individus à la liberté de réunion pacifique, la loi devrait offrir une certaine souplesse dans le cas où la notification est soumise avec des informations incomplètes (ACHPR, Lignes Directrices sur la Liberté d'Association et de Réunion en Afrique, para. 72 c).

Sur les contraintes excessives sur le lieu, le temps et la manière des réunions :

Le projet de loi comprend un certain nombre de contraintes concernant le lieu, le temps et la manière dont les individus peuvent se réunir. Selon le projet de loi, les réunions publiques ne peuvent avoir lieu sur les voies publiques, les places publiques, les lieux de culte ou les établissements éducatifs (article 9) ; les réunions publiques ne peuvent avoir lieu devant des établissements militaires, sécuritaires, sanitaires ou éducatifs ou devant des lieux de culte (article 16). En outre, le projet de loi dispose que les rassemblements pacifiques sont limités en durée, ne peuvent être tenus avant 9 heures du matin et ne peuvent se prolonger au-delà de minuit (article 3, 9). Le projet de loi prévoit également que les sanctions seraient doublées pour l'organisation et la participation à une réunion durant la nuit (article 42). En outre, l'article 33 interdit toute réunion qui consiste à « entraver la liberté de travail ou bloquer ou entraver le travail d'une administration, d'un établissement public ou privé ou la continuité d'un service public ou engendrer la destruction d'un moyen de production ou porter atteinte aux bâtiments ou aux meubles et aux marchandises ou en viser l'appropriation illégitime ou entraver la liberté de circulation sur les voies publiques ou sur les lignes ferroviaires ou maritimes ou les édifices aéronautiques ».

La manifestation ne peut avoir lieu à une date autre que celle mentionnée dans la déclaration et ne peut dévier de l'itinéraire déclaré sans permission de l'autorité compétente (article 16).

En vertu du projet de loi, les personnes participant à des réunions ou manifestations publiques sont également soumises à l'interdiction de porter des « instruments et matériaux portant menace à la sécurité publique » (article 12) et seront considérés comme des armes. Les personnes qui enfreignent cette disposition sont passibles d'une peine de deux ans d'emprisonnement et d'une amende (article 38).

Les limitations imposées par le projet de loi en ce qui concerne le lieu, la durée et la manière des réunions et manifestations publiques sont excessives et portent atteinte au

droit de réunion pacifique. Les articles 9 et 16 interdisent indûment les réunions et manifestations publiques qui ont lieu sur les places ou sur les voies publiques. L'utilisation de l'espace public ou de la voie publique pour un rassemblement est une utilisation aussi légitime que l'activité commerciale ou la circulation (A/HRC/31/66 para. 32 et A/HRC/20/27 para. 41). Bien que l'État ait intérêt à maintenir un flux de trafic normal, cet intérêt est suffisamment protégé par le processus de notification prévu dans le projet de loi, qui permet aux autorités de prendre des dispositions pour s'assurer que le trafic est dévié. L'interdiction générale des rassemblements sur la voie publique prévue par le projet de loi est excessive et empêcherait illégalement les rassemblements dans une grande partie de l'espace public. En outre, l'interdiction de toutes les manifestations à certains moments, ou dans des lieux particuliers ou des lieux publics propices à la tenue de réunions, échouera au test de proportionnalité, car aucune circonstance particulière n'a été prise en compte dans chaque cas (A/HRC/23/39 para. 63).

De même, l'article 33 contient un certain nombre d'interdictions vagues de réunions et de manifestations qui créent divers types d'inconvénients, tels qu'« *entraver la continuité d'un service publique* » ou « *entraver la circulation* ». Toutefois, le droit de réunion pacifique inclut les comportements qui « *entravent, empêchent ou bloquent temporairement les activités des tiers* ». Les inconvénients ou les perturbations temporaires ne sont pas à eux seuls des motifs suffisants pour restreindre le droit.

L'interdiction dans le projet de loi de *porter « tout dispositif ou matériel présentant un danger pour la sécurité publique »* (articles 12 et 21) est vague et problématique. Certes, les États ont non seulement un intérêt légitime, mais aussi une obligation de protéger la sécurité publique, et peuvent chercher à le faire en limitant les armes dangereuses lors de réunions publiques. Toutefois, le projet de loi ne fournit pas suffisamment d'indications aux participants à l'assemblée quant aux objets qu'ils peuvent et ne peuvent pas porter, et les individus risquent une peine d'emprisonnement de deux ans si les autorités sont en désaccord avec leur choix. Les participants de la réunion peuvent, par exemple, souhaiter porter des panneaux ou d'autres accessoires qui pourraient constituer une menace pour la sécurité s'ils étaient utilisés comme armes mais avec l'intention de les utiliser de manière pacifique. Le projet de loi devrait préciser que les objets et les matériaux ne sont interdits que lorsque les participants les utilisent ou ont l'intention de les utiliser pour nuire, intimider ou autrement enfreindre les droits et libertés d'autrui.

Sur l'absence de procédure de recours administrative ou judiciaire :

Le projet de loi prévoit qu'après avoir informé les autorités d'une future réunion publique, le gouverneur peut interdire la réunion si « *l'objet et l'organisation de celle-ci sont, selon la notification, en violation des lois et règlements en vigueur* » (article 10). Le gouverneur peut également interdire une manifestation, « *qui vise à porter atteinte à la sécurité, à l'unité territoriale ou à la constitution et aux lois du pays, ou qui est susceptible de perturber l'ordre public, s'il n'existe aucun autre moyen efficace de prévenir cette perturbation* » (article 18). Le gouverneur peut reporter le début d'une

manifestation d'une journée au maximum et modifier son itinéraire « *si nécessaire pour des raisons purement sécuritaires* » (article 17).

Le projet de loi accorde au gouverneur un pouvoir discrétionnaire pour interdire les réunions et manifestations publiques, sans que les individus aient la possibilité de contester cette interdiction. Les normes internationales et les meilleures pratiques exigent que les individus aient la possibilité de faire appel de toute restriction imposée à une réunion (A/HRC/31/66 para. 36). Afin d'offrir un recours efficace tout en réduisant le fardeau des tribunaux, la loi peut prévoir une combinaison de procédures de recours administratif et judiciaire. Toutefois, lorsque les recours administratifs ont été épuisés, il devrait y avoir un mécanisme d'appel devant un tribunal indépendant. Toutes les procédures d'examen doivent être suffisamment rapides pour qu'elles puissent être achevées avant la date de l'assemblée (*idem*).

De même, le projet de loi accorde au gouverneur un large pouvoir discrétionnaire pour reporter l'heure de début d'une manifestation et modifier son *itinéraire* « *si nécessaire pour des raisons purement sécuritaires* » (article 17). Le gouverneur n'est pas tenu de justifier le changement dans une décision écrite, et les organisateurs de l'assemblée n'ont pas non plus la possibilité de contester le changement par le biais d'un processus de contrôle administratif ou judiciaire.

Sur l'immunité des forces de l'ordre en cas de dispersion :

Le projet de loi prévoit que les agents des forces de l'ordre chargés de disperser un attroupement « *n'engagent aucune responsabilité pénale pour suite à leur recours à l'usage légal de la force* » (Article 34). Le projet de loi étend cette immunité aux autorités qui ordonnent le recours à la force, si elle est utilisée « *dans les limites prévues par la présente loi et par son texte d'application* » (Article 34).

Le projet de loi s'aligne sur les normes internationales dans le sens qu'il exige que la police utilise des mesures graduées, y compris des avertissements multiples, pour disperser une assemblée. Le projet de loi exige également que l'usage de la force soit utilisée de manière progressive, en fonction de la gravité de la perturbation et à réduire au minimum les dommages causés aux personnes. Je tiens à saluer ces éléments.

Cependant, le projet de loi s'écarte des meilleures pratiques lorsqu'il élimine la responsabilité des agents de la force publique qui recourent à l'usage légitime de la force. La signification de terme « *légitime* » dans ce contexte n'est pas claire : la loi devrait préciser clairement que si les agents de la force publique recourent à une force qui n'est pas autorisée par la loi ou qui n'est pas nécessaire compte tenu des circonstances, ils s'exposent à une responsabilité criminelle, ainsi qu'à une responsabilité civile et à des mesures disciplinaires (A/HRC/31/66 para. 94). En outre, la loi devrait prévoir la responsabilité des agents de la force publique, y compris ceux qui ont donné l'ordre de recourir à la force, qui n'interviennent pas pour empêcher d'autres agents de recourir à une force excessive (*idem*, para. 91).

Sur les sanctions pénales :

Le projet de loi prévoit des sanctions pénales pour diverses infractions mineures et plus graves. Le projet de loi prévoit, par exemple, qu'une amende substantielle (1 000 dinars, soit environ 350 USD) sera infligée à celui qui ne présente pas la déclaration préalable requise avant la tenue d'une réunion ou manifestation publique, ou qui présente intentionnellement une déclaration incomplète ou erronée de manière à induire l'autorité (article 35). La même amende est infligée à celui qui ne forme pas une "commission" pour gérer sa réunion ou manifestation publique, ou dont la réunion ou manifestation publique a lieu dans une voie ou une place publique, un lieu de culte ou un établissement éducatif (article 35).

Le projet de loi prévoit des peines sévères, y compris des peines d'emprisonnement, pour d'autres actes: celui qui organise un « *attroupement* », au sens large du projet de loi, ou qui « *provoque directement un attroupement par des cris, des discours publics, des affiches imprimées ou distribuées ou tout autre moyen de publication, de distribution ou d'exposition d'écrits, paroles ou images sur tout autre support* » est passible d'un an de prison et d'une amende de 1 000 dinars (article 39). Si l'attroupement est "armé", la peine est portée à deux ans de prison et à 2000 dinars d'amende, et elle s'applique non seulement aux organisateurs mais aussi aux participants (articles 39 et 41). Selon la loi, le rassemblement peut être considéré comme un "attroupement armé" si un participant à l'assemblée porte une arme apparente ou cachée ; ou si « *certaines* » des participants ont « *des engins en vue d'en servir d'armes en tant qu'armes pour tuer, blesser, frapper ou menacer* » (article 26).

Selon le projet de loi, les peines prévues n'excluent pas l'application de « *sanctions plus sévères... du code pénal* » (article 45).

Les sanctions prévues dans le projet de loi sont dans certains cas inappropriées et excessives. Les sanctions pécuniaires imposées à des personnes en raison de leur réunion, sans que les autorités en aient été avisées sont inappropriées. Les individus ne devraient pas être pénalisés uniquement pour avoir omis de notifier (ACHPR, Lignes Directrice sur la Liberté d'Association et de Réunion en Afrique, para. 102). Les normes internationales prévoient que les organisateurs de l'assemblée ne peuvent faire l'objet d'une sanction pécuniaire que si les quatre conditions suivantes sont remplies : ils omettent d'aviser, il y a un dommage causé par la réunion, ce dommage était raisonnablement prévisible et ils omettent de prendre des mesures raisonnables en leur pouvoir pour empêcher l'acte ou l'omission en question (ACHPR, Lignes Directrice sur la Liberté d'Association et de Réunion en Afrique, para. 102 c).

Les sanctions imposées à un "attroupement" sont particulièrement problématiques parce que l'infraction est très vague. Comme discuté ci-dessus, un *rassemblement* tel que défini par le projet de loi pourrait comprendre deux personnes qui hurlent sur une place publique. Les individus risquent de ne pas savoir exactement quel comportement est interdit; lorsqu'ils sont confrontés au risque d'une peine d'emprisonnement, ils sont susceptibles d'être découragés de se réunir pacifiquement dès le départ.

Le projet de loi crée indûment une responsabilité du fait d'autrui ou une responsabilité collective pour des infractions particulières : par exemple, si une personne présente à un rassemblement possède une arme dissimulée, toutes les personnes présentes pourraient être tenues responsables de leur participation à un "rassemblement armé" et seraient passibles de deux ans de prison et d'une lourde amende (articles 24, 26 et 41). 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).

Enfin, le projet de loi prévoit l'application de peines "plus sévères" dans le Code pénal. Cela laisse les individus exposés à des sanctions pénales sévères qui auront un effet dissuasif sur l'exercice de leur droit à la liberté de réunion.

Sur l'interdiction de l'utilisation des véhicules :

Le projet de loi interdit l'utilisation de tout type de véhicule sans l'accord des autorités (article 21).

L'interdiction des véhicules telle que définie à l'article 21 du projet de loi est trop large. La définition ne précise pas ce qui constitue une "utilisation" d'un véhicule. En interdisant l'utilisation de véhicules, le projet de loi exclut certaines formes de rassemblements pacifiques, tels que défilés, processions, convois. Ces exemples ne sont pas exhaustifs, et la législation nationale devrait définir les types de réunions à protéger aussi largement que possible. La jurisprudence récente démontre la variété des nouvelles formes de protestation auxquelles le droit à la liberté de réunion a été étendu. Il s'agit notamment de défilés de masse de cyclistes et de protestations d'automobilistes lents. La jurisprudence confirme que le droit à la liberté d'expression inclut le choix de la forme sous laquelle les idées sont transmises, sans ingérence déraisonnable des autorités, en particulier dans le cas d'activités symboliques de protestation.

Sur la criminalisation de la participation d'étrangers à des réunions spontanées :

Selon l'article 44 du projet de loi, l'étranger qui participe au rassemblement illégal armé ou non armé peut être interdit d'entrée au territoire tunisien définitivement ou provisoirement.

Le droit international des droits de l'homme exige que les individus non-nationaux (apatrides, réfugiés, ressortissants étrangers, demandeurs d'asile, migrants et touristes) bénéficient du droit de réunion pacifique. Il est donc important que la loi permette et facilite la participation des étrangers à des réunions pacifiques et n'impose pas d'exigences ou d'interdictions discriminatoires excessives.

Sur l'interdiction de la participation des enfants

L'article 42 du projet de loi prévoit des sanctions pénales pour l'usage d'enfants pendant la réunion.

Le projet de loi ne précise pas la définition de "l'usage" d'enfants. Comme les adultes, les enfants ont des revendications et des intérêts légitimes. La liberté de réunion pacifique leur permet d'exprimer leurs opinions et de contribuer à la société. L'article 15 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant exige que les États parties reconnaissent le droit des enfants d'organiser des réunions pacifiques et d'y participer. En réglementant la liberté de réunion, les autorités compétentes ne doivent pas discriminer à l'encontre d'un individu ou d'un groupe pour quelque motif que ce soit. La liberté d'organiser des réunions publiques et d'y participer doit être garantie aux enfants sans discrimination.

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 le [site internet](#) rapportant les communications. Elles seront également disponibles par la suite dans le rapport habituel présenté au Conseil des Droits de l'Homme.

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

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