

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

Réf. : AL CHE 3/2023

(Veuillez utiliser cette référence pour répondre)

21 mars 2023

Excellence,

Nous avons l'honneur de nous adresser à vous en nos qualités de Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association; Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression et Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, conformément aux résolutions 50/17, 43/4 et 43/16 du Conseil des droits de l'homme.

Dans ce contexte, nous souhaiterions attirer l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur des informations que nous avons reçues concernant les **poursuites engagées contre Anja Federer et Lisa Salza pour avoir respectivement exercé leur droit à la liberté de rassemblement pacifique sans autorisation préalable devant les ambassades du Royaume-Uni et de la Fédération de Russie, à Berne.**

Selon les informations reçues :

Cas d'Anja Federer

Le 14 février 2022, Anja Federer, une activiste pour la défense des droits humains, aurait cherché à exprimer son opinion de manière pacifique en tenant une pancarte appelant à la libération de l'éditeur Julian Assange et à la liberté de la presse, sur le trottoir en face de l'ambassade du Royaume-Uni à Berne. Mme. Federer aurait manifesté à plusieurs reprises de la même manière par le passé. Lors de l'une de ces manifestations, la police lui aurait demandé de se tenir à au moins 30 mètres du bâtiment de l'Ambassade, à environ 50 mètres de l'entrée de l'Ambassade et à au moins 10 mètres de la clôture entourant l'Ambassade et son parking. Elle se serait ainsi conformée à ces exigences lors de la manifestation du 14 février 2022, alors qu'elle était rejointe par deux autres manifestants. En revanche, aucune demande d'autorisation préalable pour manifester n'aurait été soumise.

Au cours de la manifestation, les trois personnes mentionnées n'auraient entrepris aucune activité pouvant perturber le travail de l'Ambassade britannique. Après avoir été approchées par des policiers, ces derniers leur auraient dit qu'elles pouvaient rester environ une heure. Bien qu'elle se soit conformée à cette instruction, Mme. Federer aurait par la suite reçu par la poste une amende de 150 CHF pour « manifestation sans autorisation ».

Suite à cela, Mme. Federer a initié une contestation judiciaire de l'imposition de l'amende. Selon les informations reçues, la police bernoise aurait étayé l'accusation par une lettre adressée au Procureur, indiquant qu'il existe une politique générale interdisant toute délivrance d'autorisation de manifester

devant les Ambassades, pour des raisons de sécurité relatives à la protection des Ambassades.

Cas de Lisa Salza

Le 24 mars 2022, Lisa Salza, une défenseuse de droits humains chargée de campagne à Amnesty International Suisse, se serait rendue à l'Ambassade de la Fédération de Russie avec cinq collègues pour remettre une pétition de plus de 15 000 signatures adressées à l'Ambassadeur de Russie en Suisse. Ladite pétition avait pour objet de demander la fin de la guerre contre l'Ukraine. Dix jours auparavant, Mme. Salza aurait appelé la police pour clarifier la procédure pour cette action. Lors de cet appel, elle aurait été informée que ce genre de situation était traité au cas par cas et qu'elle devrait au préalable avertir l'Ambassade de la Fédération de Russie de son intention. Suite à cela, le 21 mars 2022, Mme. Salza a envoyé un courriel à l'Ambassadeur de Russie, exprimant son intention de remettre la pétition à l'Ambassade en personne, et en compagnie d'un petit nombre de collègues. En outre, sur la base des informations fournies par le policier, elle aurait décidé de ne pas organiser de manifestation. Par conséquent, Mme. Salza n'a soumis aucune demande d'autorisation préalable.

Lors de la présentation en personne de la pétition, les six personnes susmentionnées ont été interrogées par un policier en service sur leurs intentions. Suite à leurs explications sur la pétition, le policier aurait appelé ses collègues à le rejoindre. Puis, sans autre explication, les policiers auraient rejeté la possibilité de remettre la pétition à l'Ambassade de la Fédération de Russie et leur auraient indiqué de l'envoyer par la poste. En outre, Mme. Salza aurait été informée qu'elle risquait une amende pour « organisation d'une manifestation non autorisée » et que les informations personnelles de tous les participants seraient enregistrées dans les dossiers de police.

Le 5 juillet 2022, Mme. Salza a reçu une amende de 300 CHF pour avoir « manifesté sans autorisation ». Elle a contesté l'amende et demandé l'accès complet au dossier. Elle a reçu le rapport de plainte quelques jours plus tard. Le 22 août 2022, Mme. Salza a reçu une ordonnance pénale et a fait part de son opposition aux autorités judiciaires.

Sans vouloir préjuger de l'exactitude des allégations ci-dessus, nous souhaitons exprimer notre préoccupation quant aux poursuites engagées contre ces défenseuses des droits humains, qui semblent constituer une restriction induite et injustifiée de leurs droits à la liberté d'expression et de réunion pacifique.

Nous rappelons au Gouvernement de Votre Excellence qu'en vertu des normes et standards internationaux en matière de droits humains¹, l'exercice du droit de réunion pacifique ne peut que faire l'objet de restrictions considérées comme 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. Comme établi par le Comité des droits de l'homme dans son Observation générale no 37, lorsqu'un

¹ Notamment l'article 21 du Pacte International sur les droits civils et politiques, ainsi que de l'Observation générale no 37 du Comité des droits de l'Homme.

régime d'autorisation prévaut dans le droit interne, il doit, dans la pratique, fonctionner comme un système de notification et l'autorisation doit être accordée automatiquement dès lors qu'aucune raison impérieuse ne s'y oppose. Les régimes d'autorisation sont de ce fait considérées comme ayant un effet dissuasif excessif, limitant de manière indue l'exercice de la liberté de réunion pacifique. De surcroît, les systèmes de notification ne sont admissibles que dans la mesure nécessaire pour faciliter le bon déroulement de la manifestation et protéger les droits d'autrui, notamment par l'un des motifs énoncés à l'article 21 du Pacte International sur les droits civils et politiques. Ainsi, le défaut de notification préalable aux autorités d'un rassemblement à venir ne peut rendre illégale la participation à la réunion en question, et ne doit pas en soi servir de motif pour disperser la réunion, ou pour infliger des sanctions injustifiées, par exemple accuser les participants ou les organisateurs d'infractions pénales.

Dans les deux cas susmentionnés, les manifestants se sont comportés pacifiquement et n'ont pas menacé la sécurité publique, ni porté atteinte à l'intérêt de la sécurité nationale, l'ordre public la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui, conditions nécessaires pour restreindre une manifestation selon les termes de l'article 21 du Pacte International des droits civils et Politiques.

Nous exprimons donc nos inquiétudes quant aux règles et pratiques sous-jacentes en ce qui concerne les rassemblements en Suisse, qui pourraient contrevenir aux obligations internationales du Gouvernement de Votre Excellence de protéger et de faciliter l'exercice de ce droit. Nous sommes préoccupés par ce qui semble être une politique générale *de facto*, fondée sur des arguments de sécurité nationale, empêchant soit la présentation en personne de pétitions aux ambassades, soit l'organisation de rassemblements pacifiques à proximité des bâtiments d'ambassade. À cet égard, nous sommes alarmés par l'apparent manque de clarté et de transparence sur les procédures relatives à la tenue de telles manifestations, dont l'application semble restreindre de manière disproportionnée l'exercice effectif des droits à la liberté d'expression et de réunion pacifique. Nous sommes de plus préoccupés par les infractions pénales qu'encourt Mmes Salza et Anja pour « organisation d'une manifestation non autorisée », pour l'exercice légitime de leur droit à la liberté de rassemblement pacifique.

En outre, nous voudrions rappeler au Gouvernement de Votre Excellence la nécessité d'assurer l'effectivité des droits à la liberté d'expression et de réunion pacifique, y compris à proximité des ambassades, tels que réaffirmés par la Cour européenne des droits de l'homme².

En outre, l'exercice des droits à la liberté d'expression et de réunion pacifique ne devrait pas être soumis à l'obligation d'obtenir une autorisation préalable des autorités gouvernementales, conformément aux standards internationaux relatifs aux droits humains³. De même, l'application d'une obligation de notification pour toute forme de réunion, y compris la présentation d'une pétition, pourrait compromettre l'exercice légitime des droits à la liberté d'expression et de réunion pacifique.⁴

² Cour européenne des droits de l'homme, *SÁSKA v. HUNGARY*, Jugement 27.11.2012; Cour européenne des droits de l'homme, *LASHMANKIN v. RUSSIE*, Jugement 7.02.2017

³ Comité des droits de l'homme, Observation générale 37, UN Doc. CCPR/C/GC/37 (2020), par. 70

⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *BODALEV v. RUSSIE*, Jugement 06.09.2022, par. 103 ; Cour européenne des droits de l'homme, *BUMBEŞ v. ROUMANIE*, Jugement 03.05.2022, par. 69 ; Cour européenne des droits de l'homme, *TATAR et FÁBER v. HONGRIE*, Jugement 12.06.2012, pars. 29 et 38

En ce qui concerne les faits et préoccupations allégués ci-dessus, on se reportera à **l'annexe sur la référence au droit international relatif aux droits de l'homme** jointe à la présente lettre, qui cite les instruments et normes internationaux relatifs aux droits de l'homme pertinents pour ces allégations.

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 nous fournir toute information ou tout commentaire complémentaire en relation avec les allégations susmentionnées.
2. Veuillez clarifier le cadre réglementaire régissant l'autorisation de manifester et le dépôt de pétitions, notamment auprès des ambassades et autres représentations diplomatiques. Veuillez également préciser en quoi ce cadre, ainsi que son application par les autorités, sont conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme et à l'obligation de la Suisse par rapport à ces normes.
3. Veuillez fournir la base juridique justifiant l'exigence d'une demande d'autorisation, ainsi que l'imposition d'amendes et d'une ordonnance pénale dans les cas de Mmes Anja Federer et Lisa Salza respectivement, et comment ces mesures et peines, ainsi que leur application par les autorités, sont proportionnées et conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme.
4. Veuillez nous indiquer les mesures que le Gouvernement de votre Excellence prend ou envisage de prendre pour garantir que les défenseurs des droits de l'homme et autres acteurs de la société civile, y compris les manifestants pacifiques, puissent exercer librement leurs droits légitimes d'expression et de réunion pacifique, devant les ambassades.

Nous serions reconnaissants(es) de recevoir une réponse de votre part à ces questions dans un délai de 60 jours. Passé ce délai, cette communication, ainsi que toute réponse reçue du gouvernement de votre Excellence, seront rendues publiques 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.

Dans l'attente d'une réponse de votre part, nous prions le Gouvernement de votre Excellence de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection des droits et des libertés de(s) l'individu(s) mentionné(s), de diligenter des enquêtes sur les violations qui auraient été perpétrées et de traduire les responsables en justice. Nous prions aussi votre Gouvernement d'adopter, le cas échéant, toutes les mesures nécessaires pour prévenir la répétition des faits mentionnés.

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

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

Irene Khan
Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et
d'expression

Mary Lawlor
Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme

Annexe

Références aux instruments juridiques et autres standards établis en matière de droits de l'homme

En relation avec les faits et préoccupations allégués ci-dessus, nous souhaitons rappeler au Gouvernement de Votre Excellence les dispositions des articles 19 et 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), auquel la Suisse a adhéré le 18 juin 1992, qui garantissent respectivement le droit à la liberté d'opinion et d'expression et le droit à la liberté de réunion pacifique. En particulier, nous souhaitons rappeler au gouvernement de votre Excellence que toute restriction à l'exercice de ces droits doit être prévue par la loi et être nécessaire et proportionnée au but poursuivi.

Nous souhaiterions également rappeler au Gouvernement de votre Excellence que toute restriction à l'exercice du droit à la liberté d'expression conformément à l'article 19(3) du PIDCP, et du droit à la liberté de réunion pacifique, conformément à l'article 21 du PIDCP, doivent être prévues par la loi et être nécessaires et proportionnées. Dans le même ordre d'idées, nous aimerions également faire référence au rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association sur l'exercice de ces droits pour la promotion de la justice climatique, qui indique que " (les) États devraient reconnaître et fournir des espaces pour les campagnes de désobéissance civile et d'action directe non violente, (...) " (A/76/222, paragraphe 90(d)).

De surcroît, nous aimerions réitérer les principes énoncés dans la Résolution 12/16 du Conseil des droits de l'Homme qui invite les États à « ne pas imposer de restrictions incompatibles avec le paragraphe 3 de [l'article 19 du PIDCP], notamment: [à] la discussion des politiques gouvernementales et au débat politique, (...) à des manifestations pacifiques ou à des activités politiques, notamment en faveur de la paix ou de la démocratie, et à l'expression d'opinions et de désaccords, (...) y compris par des personnes appartenant à des minorités ou à des groupes vulnérables » (A/HRC/RES/12/16, para. 5 (p) (i)).

Nous souhaiterions également souligner l'importance de garantir l'effectivité des droits à la liberté d'expression et de réunion pacifique, dans des lieux spécifiques. Comme l'a noté la Cour européenne des droits de l'homme, " [l]e droit à la liberté de réunion comprend le droit de choisir le moment, le lieu et les modalités de déroulement de la réunion, dans les limites établies au paragraphe 2 de l'article 11 (Sáska c. Hongrie, 2012) ". En outre, " le but d'une réunion est souvent lié à un certain lieu et/ou à un certain moment, pour lui permettre de se dérouler à portée de vue et de son de son objet cible et à un moment où le message peut avoir l'impact le plus fort " (Lashmankin c. Russie, 2017). Ainsi, nous vous prions de ne pas présumer de restrictions à l'exercice des droits à la liberté d'expression et de réunion pacifique à proximité des bâtiments des Ambassades.

Le Comité des droits de l'Homme observe de même que lorsque les Etats jugent nécessaire d'imposer des restrictions à une réunion, les autorités devraient d'abord chercher à appliquer les mesures les moins intrusives (CCPR/C/GC/37, para. 37). De telles restrictions doivent apporter une réponse appropriée à un besoin social impérieux

en rapport avec l'un des motifs légitimes énoncés à l'article 21. Elles doivent également être le moyen le moins intrusif d'atteindre l'objectif de protection recherché (CCPR/C/GC/37, para. 40).

Par ailleurs, le Rapporteur spécial sur le droit à la liberté de manifestation pacifique et d'association a indiqué dans un rapport thématique (A/HRC/47/24/Add.2, para. 16) que si la protection de la sécurité nationale et de l'ordre public est un but légitime au titre de l'article 21, la simple possibilité qu'une réunion pacifique puisse provoquer des réactions négatives, voire violentes, de la part de certains membres du public ne peut être utilisée pour justifier des restrictions au titre de ces motifs.

Défaut de notification :

Nous rappelons au Gouvernement de votre Excellence que l'exigence d'une notification préalable pour un rassemblement ne constitue par un motif légitime pour restreindre le droit de réunion pacifique. Le Rapporteur spécial sur le droit à la liberté de manifestation pacifique et d'association a indiqué dans son rapport thématique (A/HRC/20/27, par. 29) que « [l]e fait d'omettre de notifier une réunion aux autorités ne rend pas cette réunion illicite et ne devrait donc pas être un motif de dispersion du rassemblement ». Il ajoute dans ce même paragraphe, que « les organisateurs et les dirigeants communautaires ou politiques ne devraient pas faire l'objet de sanctions pénales ou administratives assorties d'amendes ou de peines d'emprisonnement ». Il en va de même pour les « réunions qui ne nécessitent pas de préparation préalable de la part des autorités, comme celles pour lesquelles seul un petit nombre de participants est attendu, ou pour lesquelles l'incidence sur le public est censée être minimale » (A/HRC/31/66 para. 21). Le Comité des droits de l'Homme en vient à conclure que « [d]evraient être exclues de tout régime de notification préalable les réunions dont on peut raisonnablement penser qu'elles auront des répercussions négligeables sur autrui, en raison par exemple de leur nature, du lieu où elles se dérouleront, et de leur taille ou durée limitée. L'obligation de notification préalable ne devrait pas non plus s'appliquer aux rassemblements spontanés, pour lesquels le temps manque pour avertir » (CCPR/C/GC/37, para. 72). Nous souhaitons également référer à la jurisprudence européenne qui affirme que l'application d'une exigence de notification " à toutes les formes de protestation ou d'actions expressives - plutôt qu'aux seules assemblées - créerait une restriction préalable qui est incompatible avec la libre communication des idées et pourrait porter atteinte à la liberté d'expression " (Cour européenne des droits de l'homme, BODALEV v. RUSSIE, Jugement 06.09.2022, par. 103 ; Cour européenne des droits de l'homme, BUMBEŞ v. ROUMANIE, Jugement 03.05.2022, par. 69 ; Cour européenne des droits de l'homme, TATAR et FÁBER v. HONGRIE, Jugement 12.06.2012, pars. 29 et 38). A la lumière de ces standards, nous invitons donc le Gouvernement de Votre Excellence à reconsidérer la procédure pour la tenue de rassemblement public.