

Lignes Directrices sur la Liberté d'Association et de Réunion en Afrique



Table des Matieres

Avant-propos	4
Préambule	6
Principes Fondamentaux	8
Définitions	9
Chapitre 1: Liberté d'Association	10
I. Cadre juridique	10
II. Personnalité juridique	11
Création	
Personnalité juridique des associations	
Régime de notification	
Autorité administrative chargée de l'enregistrement des associations	
III. Buts et Activités	14
IV. Contrôle	15
Organes de contrôle	
Pouvoirs de contrôle	
Structure de gouvernance interne	
V. Financement	18
Acquisition de financement	
Subvention publique	
Présentation de rapport	
VI. Fédérations et Coopération	21
VII. Sanctions et Recours	22
Chapitre 2: Liberté de Réunion	24
I. Cadre juridique	24
II. Régime de notification	25
III. Portée des limites	27
Expression	
Interdictions générales	
Proportionnalité	
Conditions	
IV. Protection	32
V. Sanctions et Recours	33

Avant-propos

Les Lignes directrices, sur la liberté d'association et de réunion de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (la Commission africaine) ont été adoptées lors de sa 60^{ème} Session ordinaire tenue à Niamey au Niger du 8 au 22 mai 2017., faisant suite à sa Résolution 319 (LVII) 2015, qui a donné mandat au Groupe d'étude sur la liberté d'association et de réunion, supervisé par la Rapporteuse Spéciale sur les défenseurs des droits de l'homme en Afrique de les élaborer.

L'élaboration des Lignes directrices, répond aux dispositions pertinentes de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (la Charte africaine) qui en son Article 45(1) (b) stipule que la Commission africaine, a pour mission de « formuler et élaborer, des principes et règles », « qui permettent de résoudre les problèmes juridiques relatifs à la jouissance des droits de l'homme et des peuples et des libertés fondamentales ».

A travers l'interprétation constante des droits de l'homme que fait la Commission africaine, ces Lignes directrices visent à cristalliser les normes des droits de l'homme, au fur et à mesure de leur développement, sachant que de nouveaux défis peuvent intervenir dans l'espace et le temps. Ainsi, elles constituent un point de départ, auquel viendront s'ajouter de nouvelles normes.

Les droits à la liberté d'association et de réunion restent des droits fondamentaux qui devraient sous-tendre toute société démocratique dans, laquelle la personne humaine pourrait faire entendre librement sa voix sur toute question de société. A cet égard, la Commission africaine à travers son mécanisme spécial sur les défenseurs des droits de l'homme et son Groupe d'étude sur la liberté d'association et de réunion, s'est engagée à produire au service de tous les acteurs concernés, cet outil que représentent les Lignes directrices sur les droits à la liberté d'association et de réunion.

En plus des clarifications qu'elles apportent, les lignes directrices sur les droits à la liberté d'association et de réunion viennent renforcer les obligations énoncées à l'Article 10 sur le droit à la liberté d'association et à l'Article 11 sur le droit à la liberté de réunion de la Charte africaine.

En effet, celles-ci ont été rédigées dans le cadre d'une série de consultations à travers toutes les régions du Continent africain. Le processus d'élaboration et de rédaction a été suivi d'une évaluation et d'une présentation à la Commission africaine pour adoption. Vu, les nécessités de l'heure et au regard des nouveaux défis en matière de droit à la manifestation pacifique, une lecture croisée des Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion et des lignes directrices sur le maintien de l'ordre lors des manifestations en Afrique a été faite avec l'implication de la Rapporteuse spéciale sur les défenseurs des droits de l'homme en Afrique. Nous avons donc pour les défenseurs des droits de l'homme en Afrique de façon singulière, un outil de travail et de plaidoyer, qui pourrait leur servir auprès des Etats.

La Rapporteuse Spéciale sur les défenseurs des droits de l'homme en Afrique, remercie, les différents partenaires qui ont appuyé l'élaboration de ces lignes directrices. Elle salue notamment, tous les réseaux sous régionaux des défenseurs des droits de l'homme en Afrique les organisations internationales et régionales¹ qui s'y sont fortement impliqués.

Elle remercie Mr Christopher Roberts, consultant sur ce projet qui n'a pas ménagé son temps, tant au cours de la rédaction que dans le processus d'adoption des présentes lignes directrices. Elle remercie également toute l'équipe du Secrétariat de la Commission africaine pour le travail accompli.

La Rapporteuse spéciale encourage les Etats partie à s'approprier de ces lignes directrices et à les intégrer lors de l'adoption des lois.

Avec l'espoir renouvelé qu'elles serviront de base pour l'élaboration de lois respectueuses des droits de l'homme et notamment de la liberté d'association et de réunion en Afrique.

Reine Alapini-Gansou

*Rapporteuse Spéciale sur les défenseurs des droits de l'homme en Afrique
Ancienne Présidente de la Commission africaine des droits de l'homme et des Peuples*

¹ Lister les membre du groupe d'Etude

Préambule

Rappelant son mandat de promotion et de protection des droits de l'homme et des peuples en vertu de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (la Charte africaine) ;

Rappelant en outre son mandat en vertu de l'Article 45(1)(b) de la Charte africaine de « formuler et à élaborer, en vue de servir de base à l'adoption de textes législatifs par les gouvernements africains, des principes et règles qui permettent de résoudre les problèmes juridiques relatifs à la jouissance des droits de l'homme et des peuples et des libertés fondamentales » ;

Rappelant en outre la Résolution 69 (XXXV) 04 de la Commission africaine sur la Protection des Défenseurs des droits de l'homme en Afrique, la Résolution 119 (XXXXII) 07 sur la Situation des Défenseurs des Droits de l'homme en Afrique et la Résolution 196 (L) 11 sur les Défenseurs des Droits de l'homme en Afrique ;

Gardant à l'esprit la Résolution 125 (XXXXII) 07 sur le renouvellement du mandat du Rapporteur spécial sur les Défenseurs des droits de l'homme en Afrique, la Résolution 151 (XLVI) 09 sur la nécessité d'entreprendre une étude sur la liberté d'association en Afrique, la Résolution 186 (XLIX) 11 sur la nomination des membres d'un groupe d'étude sur la liberté d'association en Afrique, la Résolution 229 (LII) 12 sur la prolongation du délai de l'étude sur la liberté d'association et l'extension du champ de l'étude à la thématique de la liberté de réunion pacifique en Afrique, la Résolution 248 (LIV) 13 sur le renouvellement du mandat du Rapporteur spécial sur les défenseurs des droits de l'homme en Afrique, la Résolution 261 (LIV) 13 sur la prolongation du délai de l'étude sur la liberté d'association et de réunion en Afrique, et la Résolution 273 (LV) 14 sur l'extension du mandat du Rapporteur spécial sur les Défenseurs des Droits de l'homme en Afrique pour inclure les représailles contre les défenseurs des droits de l'homme ;

Rappelant qu'au cours de sa 56^e Session ordinaire tenue du 21 avril au 7 mai 2015 à Banjul, en Gambie, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples avait lancé le Rapport du Groupe d'étude sur la Liberté d'association et de réunion en Afrique ;

Rappelant la Résolution 319 (LVII) 15 sur l'Élaboration des Lignes Directrices sur la Liberté d'Association et de Réunion en Afrique ;

Notant les Articles 10 et 11 de la Charte africaine garantissant les droits à la liberté d'association et de réunion, et **notant** en outre que les droits à la liberté d'association et de réunion sont inextricablement liés à d'autres droits ;

Notant en outre les Articles 60 et 61 de la Charte africaine, demandant à la Commission de s'inspirer des pratiques et instruments régionaux et internationaux relatifs aux droits de l'homme et des peuples ;

Rappelant le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant et la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance ;

Rappelant en outre la jurisprudence de la Commission relative aux droits à la liberté d'association et de réunion ;

Rappelant également les Lignes directrices sur l'action policière et les rassemblements en Afrique ;

Notant que les droits à la liberté d'association et de réunion sont fondamentaux et sont protégés aux niveaux national, régional et international ;

Reconnaissant les grandes différences entre les États relativement aux systèmes juridiques, aux conditions socioéconomiques et aux influences politiques et historiques sur les régimes régissant les associations et les réunions ;

Tenant compte des divers développements politiques, technologiques et sécuritaire ayant un impact sur la jouissance des droits ;

Préoccupée par les restrictions excessives imposées aux droits à la liberté d'association et de réunion ;

Également préoccupée par la pratique dans certains États qui consiste à entraver la participation de la société civile aux travaux des organes régionaux et internationaux et par « l'effet paralysant » des repréailles contre les acteurs de la société civile, et **soulignant** l'obligation des États de protéger pleinement ceux qui cherchent à participer au travail des organismes internationaux ;

Préoccupée en outre par le fait que les restrictions aux droits à la liberté d'association et de réunion limitent les possibilités d'une sphère publique libre et d'une société démocratique ouverte, et que les restrictions imposées à une société civile indépendante entravent les activités des défenseurs des droits de l'homme et la promotion des droits de l'homme ;

Consciente de la nécessité d'orienter les États sur les mesures nécessaires pour assurer le respect, la protection et la réalisation des droits humains ;

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples **adopte** solennellement ces Lignes directrices sur la Liberté d'association et de réunion en Afrique. Cette section présente dix principes fondamentaux qui guident les dispositions plus concrètes détaillées ci-dessous. Ces principes fondamentaux doivent être gardés à l'esprit tout au long de la réflexion et de l'interprétation des droits en question et de leur spécification telle que décrite dans les présentes lignes directrices.

Principes Fondamentaux

- i. **Présomption en faveur du droit** : La présomption est en faveur de l'exercice des droits à la liberté d'association et de réunion.
- ii. **Cadre habilitant** : Tout cadre juridique mis en place ou toute autre mesure prise relativement aux droits à la liberté d'association et de réunion a pour objectif premier de permettre l'exercice des droits.
- iii. **Participation politique et sociale d'une société civile indépendante** : L'indépendance de la société civile et de la sphère publique est assurée et la participation des individus à la vie politique, sociale et culturelle de leurs communautés est facilitée.
- iv. **Respect des droits humains** : Toutes les mesures constitutionnelles, législatives, administratives et autres respectent l'intégralité des obligations régionales et internationales en matière de droits de l'homme découlant du droit à la liberté d'association et de réunion et de tous les autres droits garantis.
- v. **Impartialité des organismes de gouvernance** : Les autorités chargées du contrôle de la gouvernance exercent leur tâche en toute impartialité et de manière équitable.
- vi. **Procédures simples et transparentes** : Les procédures relatives à la gouvernance des associations et des réunions sont claires, simples et transparentes.
- vii. **Décisions motivées et contrôle judiciaire** : Toutes les décisions de l'État sont prises en toute clarté et transparence, et les décisions défavorables défendues par une argumentation écrite fondée sur le droit et contestable devant des tribunaux indépendants.
- viii. **Sanctions limitées** : Les sanctions imposées par les États dans le contexte d'associations et de réunions sont strictement proportionnelles à la gravité du préjudice en question et ne sont appliquées qu'en dernier recours et dans la moindre mesure nécessaire.
- ix. **Droit à un recours** : Le droit à un recours est protégé dans les cas de violation des droits à la liberté d'association et de réunion.
- x. **Norme plus protectrice** : En cas de conflit entre les dispositions des présentes Lignes directrices et d'autres normes internationales et régionales relatives aux droits de l'homme, la disposition la plus protectrice prime.

Définitions

1. Une association est un organisme indépendant, organisé et sans but lucratif qui repose sur le regroupement volontaire de personnes ayant un intérêt, une activité ou un objectif commun. Une telle association peut être formelle (de jure) ou informelle (de facto).²
 - a. Une association formelle (de jure) est une association dotée d'une personnalité juridique.
 - b. Une association informelle (de facto) est une association qui n'a pas de personnalité juridique, mais qui a néanmoins une forme ou une structure institutionnelle.³
2. La société civile se compose d'associations formelles et informelles indépendantes de l'État à travers lesquelles les citoyens peuvent poursuivre des buts communs et participer à la vie politique, sociale et culturelle de leur société et être impliqués dans toutes les affaires concernant la politique générale et les affaires publiques.
3. La réunion désigne un rassemblement volontaire, en privé ou en public, à des fins expressives et pour une durée prolongée. Le droit de réunion peut s'exercer de diverses façons, notamment par des manifestations, des réunions, des processions, des rassemblements, des sit-in et des funérailles, par l'utilisation de plateformes en ligne ou de toute autre manière que les gens choisissent.

² Voir Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe), Lignes directrices sur la Liberté d'association (2015), para. 7.

³ Voir id.

Chapitre 1: Liberté d'Association

I. Cadre juridique

4. La liberté d'association est garantie par l'Article 10 de la Charte africaine, l'Article 8 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, et les Articles 12(3), 27(2) et 28 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance.
5. Le droit à la liberté d'association est également garanti par l'Article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'Article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'Article 15 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, l'Article 7(c) de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, l'Article 26 and 40 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, l'Article 15 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, l'Article 24(7) de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées et l'Article 29 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.
6. Les Constitutions nationales garantissent le droit à la liberté d'association, ce qui doit être compris de manière générale comme conforme aux normes régionales et internationales relatives aux droits humains.⁴
7. La législation nationale en matière de liberté d'association est, le cas échéant, rédigée dans le but de faciliter et d'encourager la création d'associations et de promouvoir leur capacité à poursuivre leurs objectifs. Ces textes législatifs sont rédigés et modifiés sur la base de processus larges et inclusifs, y compris le dialogue et la consultation avec la société civile.
8. Le droit à la liberté d'association est un droit dont jouissent les individus et les groupes.⁵ Le choix de l'exercice du droit à la liberté d'association est toujours volontaire ; les individus ne sont pas obligés de se joindre à des associations et sont toujours libres de les quitter.⁶ Ceux qui fondent et appartiennent à une association

⁴ Là où les Constitutions disposent que l'essence d'un droit doit être définie par la loi, cela ne doit nullement être interprété comme permettant une restriction déraisonnable du droit.

⁵ Voir Monim Elgak, Osman Hummeida & Amir Suliman (représentés par Fédération internationale des droits de l'homme & Organisation mondiale contre la torture) c/ Soudan, Comm. N° 379/09 (2014), para. 118.

⁶ Voir Déclaration universelle des droits de l'homme, Art 20(2) ; Nkpa c/ Nkume, Cour d'Appel du Nigeria (2000), para. 51.

peuvent choisir qui admettre comme membres, sous réserve de l'interdiction de la discrimination.

II. Personnalité juridique

Création

9. Toute personne a le droit de s'associer librement avec autrui sans être frappée de restrictions portant atteinte au droit à l'égalité et à la garantie de la non-discrimination.⁷ Un minimum de deux personnes est requis pour créer une association.
10. Le seul fait que l'individu ait été auparavant l'objet d'une condamnation pénale ne saurait constituer une incapacité en matière de création d'association.⁸

Personnalité juridique des associations

11. Les États ne sauraient contraindre les associations à se faire enregistrer pour avoir droit de cité et fonctionner librement.⁹ Les associations informelles (de facto) ne peuvent être punies, ni pénalisées en droit ou en fait au motif qu'elles ne jouissent pas d'un statut officiel (de jure).
12. Les associations peuvent acquérir la personnalité juridique et les avantages qui s'y rattachent.¹⁰

7 Y compris les enfants et les non-nationaux, entre autres. Voir Article 15 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC) et Article 8 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (CADBE).

Le droit de l'enfant à créer des associations est à interpréter selon ses aptitudes et le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant aux termes de la Convention relative aux droits de l'enfant et Article 8 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant.

Ces deux catégories sont mentionnées expressément ici du fait que maintes lois nationales excluent expressément de telles catégories de personnes.

8 Une condamnation pénale antérieure ne peut restreindre en principe l'aptitude d'un individu à fonder une association que si la nature de cette condamnation suscite spontanément des préoccupations quant au but réel de l'association. Il y aurait lieu de s'inquiéter aussitôt, par exemple, dans le cas d'un individu déjà condamné pour fraude, qui cherche à fonder une association et s'il y a de bonnes raisons de penser que ladite association n'est pas créée de bonne foi.

9 L'idéal serait que la législation reconnaisse expressément le droit de cité aux associations informelles.

10 Y compris l'aptitude à disposer de comptes bancaires et à engager une action en justice en leur nom.

Régime de notification

13. La déclaration relève du régime de notification et non d'autorisation, ce qui laisse présumer l'obtention du statut juridique dès réception de la notification.¹¹ La procédure de déclaration est normalement simple, claire, non discriminatoire, ni fastidieuse, une formalité ne revêtant pas de caractère discrétionnaire. Si la loi autorise le rejet de la demande de reconnaissance, l'autorité compétente est tenue d'exposer sommairement et clairement les motifs légaux pour ce faire, conformément aux normes régionales et internationales relatives aux droits humains.¹²
14. Les États peuvent demander aux associations de fournir certaines données de base dans leur notification initiale, à savoir notamment le nom de l'association, les noms des membres fondateurs, l'adresse physique (le cas échéant), les coordonnées, les buts et le programme d'activités de l'association.¹³
15. La loi n'impose aucune restriction en matière de dénomination, sauf en cas de risque de confusion due, par exemple, à la similitude des noms proposés à ceux d'autres associations ou s'ils sont contraires à la clause interdisant toute propagande haineuse telle que définie par les normes régionales et internationales relatives aux droits humains.¹⁴
16. Les associations reçoivent séance tenante les documents officiels confirmant leur déclaration. Si l'autorité compétente ne leur fournit pas ces pièces justificatives, les copies des correspondances et du formulaire de déclaration soumis suffiront comme preuve de ce dépôt.
17. Les associations ne sont pas tenues de se faire enregistrer plus d'une fois, ni de renouveler cet acte de déclaration.
18. Un droit d'enregistrement peut être réclamé pour couvrir les frais d'administration, pourvu que cette redevance soit modeste et ne dissuade pas les associations de

11 Voir Monim Elgak, Osman Hummeida & Amir Suliman (représentés par Fédération internationale des droits de l'homme & Organisation mondiale contre la torture) c/ Soudan, Comm. n° 379/09 (2014), paras. 118, notamment cette clause que le droit à la liberté d'association « permet de constituer et d'adhérer librement à une association ». Pour battre en brèche une non-reconnaissance infondée, voir Attorney General of Botswana c/ Thuto Rammoge et autres, Cour d'Appel du Botswana (16 mars 2016)

12 Pour de plus amples détails, voir Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Principes directeurs sur la liberté d'association (2015), para. 154.

13 Si les données fournies initialement se révèlent incomplètes, les autorités administratives devraient en aviser l'association concernée et solliciter un complément d'information.

14 A propos de la définition de ce terme, voir OHCHR, Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence (5 oct. 2012).

procéder effectivement à la déclaration escomptée.¹⁵

19. La même procédure de déclaration/enregistrement doit être appliquée dans tout le pays.¹⁶
20. Les associations étrangères et internationales créent des sections conformément à des procédures dûment énoncées par les lois nationales. Les restrictions qui leur seraient imposées doivent être conformes au principe de légalité, revêtir un intérêt public légitime et être un moyen nécessaire et proportionné de réaliser cet intérêt dans une société démocratique, autant de principes à appliquer à la lumière des normes régionales et internationales relatives aux droits humains.

Autorité administrative chargée de l'enregistrement des associations

21. L'organe chargé de l'enregistrement des associations doit y procéder de manière impartiale et équitable.¹⁷ Un seul organe devrait suffire pour ce faire. Le processus de nomination des membres à cet organe doit être transparent.
22. L'autorité administrative en charge de l'enregistrement veille à ce que la procédure et ses décisions soient transparentes et accessibles.¹⁸

15 Pour toute association qui n'a pas suffisamment de moyens financiers, une réduction de la redevance s'imposerait.

16 Cette clause vise à parer à toute restriction à l'encontre des associations dans certaines parties et régions des différents pays.

17 Conformément aux pratiques optimales, l'organe devrait inclure des représentants de la société civile.

18 Les autorités sont censées faciliter le processus d'enregistrement, notamment pour les associations qui se constituent pour représenter des communautés marginalisées.

Il faut veiller à fournir l'assistance nécessaire à celles qui en font la demande.

Les modalités d'enregistrement sont normalement traduites dans les langues locales.

Il convient de mettre en place, à travers le pays, un système décentralisé de bureaux d'enregistrement géré, par exemple, par l'entremise de l'administration locale.

L'enregistrement en ligne est à prévoir si possible.

Les ressources nécessaires seront consacrées au renforcement des capacités dans les zones en question conformément au principe de réalisation progressive.

L'autorité administrative est censée mettre en place une base de données facilement accessible sur les associations déclarées, ainsi qu'un fichier sur les demandes admises et rejetées.

La base de données contient l'exposé des motifs pour tout rejet.

Pareilles données sont fournies sur papier et, de préférence, en ligne, conformément au principe de réalisation progressive.

En termes d'enregistrement, aucune association ne saurait être déboutée pour défaut de documents qu'elle ne peut obtenir qu'auprès de l'autorité compétente, si celle-ci fait preuve de lenteur et de manque de volonté en la matière.

III. Buts et Activités

23. Les associations déterminent librement leurs buts et activités.
24. Toute restriction imposée par les États doit être conforme au principe de légalité, revêtir un intérêt public légitime et s'avérer un moyen nécessaire et proportionné de réaliser cet intérêt dans une société démocratique, autant de principes à appliquer à la lumière des normes régionales et internationales relatives aux droits humains.¹⁹
25. Les associations doivent pouvoir s'engager dans la vie politique, sociale et culturelle de leurs sociétés et être associées à toutes les affaires d'intérêt public et de ayant trait aux droits humains, à la gouvernance démocratique, aux affaires économiques aux niveaux national, régional et international.
26. Les États sont censés mettre en place des mécanismes permettant aux associations de participer à la formulation des lois et politiques, mécanismes visant à promouvoir des processus inclusifs, le dialogue et des concertations fructueuses.²⁰
27. Les associations doivent pouvoir se prononcer publiquement et à titre privé sur les rapports soumis par les États aux institutions nationales des droits de l'homme et aux organismes régionaux et internationaux des droits de l'homme, et même préalablement à la présentation des rapports en question.²¹
28. La liberté d'association garantit, *inter alia*, la liberté d'expression; la possibilité d'émettre des critiques sur la gestion publique ; la promotion des droits des victimes de discrimination, des communautés marginalisées et socialement vulnérables, y compris les droits de la femme et de l'enfant ; et toute autre

19 Voir Monim Elgak, Osman Hummeida & Amir Suliman (représentés par Fédération internationale des droits de l'homme & Organisations mondiale contre la torture) c/ Soudan, Comm. n° 379/09 (2014), paras. 116-9.

20 Cette participation est à favoriser aux niveaux local, régional, national et international.

La participation inclut la possibilité, pour les associations, de contribuer, le cas échéant, à l'examen des projets de loi ou propositions d'amendement aux lois ou constitutions, politiques et pratiques administratives.

Les associations doivent être systématiquement et dûment consultées sur les amendements potentiels touchant le dispositif légal et réglementaire qui les régit, notamment avant la mise en application des nouvelles dispositions.

Les consultations sont censées être inclusives et refléter la diversité des associations, des populations et des vues dans toute société, y compris les avis des associations favorables aussi bien que défavorables aux propositions gouvernementales.

Il est prévu de favoriser les consultations par un accès minutieusement programmé aux données officielles requises en laissant suffisamment de temps aux associations pour exprimer leurs vues et participer de manière efficace et concrète.

Les procédures consultatives doivent tenir compte du fait que certains individus et groupes ont des difficultés à obtenir les informations voulues et à faire connaître leurs vues, pour les raisons suivantes notamment : marginalisation, analphabétisme, barrière linguistique, invalidité, nonaccès à l'internet et/ou isolement géographique; il va falloir prendre des initiatives pour surmonter ces obstacles.

21 Cette expression de vues peut, *inter alia*, être sous forme de communiqué de presse, rapport public, rapport officiel ou commentaires adressés directement à l'organisation en question.

démarche permise à la lumière des normes régionales et internationales relatives aux droits humains.²²

29. Les États sont appelés à respecter, en droit et en fait, la liberté d'action des associations, notamment comme indiqué ci-dessus, sans menaces, ni harcèlement, ingérence, intimidation, ni représailles quelconques.²³ Figurent au nombre des actes de harcèlement inadmissibles les tentatives pour discréditer des associations dans les médias publics, que ce soit directement ou par allié interposé.
30. Les États sont censés protéger les associations, notamment leurs responsables les plus en vue, des menaces, actes de harcèlement, d'ingérence, d'intimidation ou de représailles de la part de tierces parties ou d'acteurs non étatiques.

IV. Contrôle

Organes de contrôle

31. Les questions touchant au contrôle des associations sont supervisées, si nécessaire, par un seul organe réputé impartial et équitable.²⁴ Cet organe n'exerce de contrôle que sur les structures et normes essentielles minimales de gouvernance interne.²⁵ Les pouvoirs de l'organe en question sont clairement déterminés par la loi, conformément aux normes régionales et internationales relatives aux droits humains.
32. Les acteurs de la société civile devraient coopérer à l'élaboration de normes indépendantes d'auto-gouvernance aux fins d'assurer l'ouverture, la transparence et les structures démocratiques voulues.

22 Voir, par exemple, International Pen et autres (pour le compte de Ken Saro-Wiwa) c/ Nigeria, Comm. Nos. 137/94, 139/94, 154/96 et 161/97 (1998), paras. 107-10 (constat de cas de violation du droit à la liberté d'association, à savoir que le gouvernement a sévi contre une association pour avoir critiqué sa gestion). Voir aussi Monim Elgak, Osman Hummeida & Amir Suliman (représentés par Fédération internationale des droits de l'homme & Organisations mondiale contre la torture) c/ Soudan, Comm. No. 379/09 (2014), paras. 116-9.

23 A propos du harcèlement d'individus et d'associations par l'Etat en raison de leurs positions non appréciées par les autorités, voir Aminu c/ Nigeria, Comm. n° 205/97 (2000), paras. 22-3 ; Huri-Laws c/ Nigeria, Comm. No. 225/98 (2000), paras. 47-9 ; Ouko c/ Kenya, Comm. No. 232/99 (2000), paras. 29-30; Monim Elgak, Osman Hummeida & Amir Suliman (représentés par Fédération internationale des droits de l'homme & Organisations mondiale contre la torture) c/ Soudan, Comm. n° 379/09 (2014), paras. 116-9.

« Intimidation ou représailles » signifie toute forme de violence, menace, vengeance, discrimination négative de facto or de jure, pression ou toute autre mesure arbitraire ou préjudiciable ou menace pesant sur leur statut ou travail ou activité légitime, y compris toute tâche ou activité proposée, entreprise ou assignée.

24 L'inclusion d'acteurs de la société civile dans cet organe est à prévoir comme moyen de promouvoir la transparence et l'équité.

25 L'essentiel à retenir en l'espèce est l'interdiction de distribuer les profits aux membres.

Pouvoirs de contrôle

33. Les pouvoirs de contrôle des autorités sont soigneusement délimités pour parer à toute violation du droit à la liberté d'association.
- a. Il est à noter en particulier que les associations ne sont pas tenues de communiquer aux autorités compétentes des détails tels que les procès-verbaux de leurs réunions, la liste de leurs membres ou des données personnelles concernant ces derniers.²⁶
 - b. Ni la loi, ni la pratique n'impose la présence d'agents de l'État aux réunions des associations.
 - c. Les inspections étatiques ne visent pas à s'assurer que les associations se conforment à leurs propres mécanismes internes.²⁷
34. Les organes de contrôle ne peuvent procéder à l'inspection d'une association que sur ordonnance judiciaire comportant un exposé clair des motifs juridiques et factuels justifiant cette intervention.
- a. Il n'est procédé à une inspection qu'en cas d'allégation de violation grave de la loi étayée par des preuves probantes.
 - b. La réglementation en matière d'inspection est censée délimiter clairement les pouvoirs des inspecteurs, assurer le respect de la vie privée et prévoir une réparation du préjudice pour toute violation commise dans le cadre des inspections.
 - c. Dans le cas où les associations sont tenues de fournir des documents avant ou pendant une inspection, il faudrait que ce soit un nombre bien déterminé et raisonnable et que les associations aient suffisamment de temps pour les préparer.
 - d. Les inspections ne servent, en aucun cas, à harceler, ni intimider les associations mal vues des autorités politiques.

²⁶ La liste des membres fondateurs d'une association peut toutefois figurer au nombre des pièces justificatives requises dans le cadre de la procédure de déclaration. Pour de plus amples commentaires sur cette question, voir Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Lignes directrices sur la Liberté d'association (2015), para. 16.

²⁷ Etant donné qu'il incombe aux associations de trancher elles-mêmes sur ces questions. Pour de plus amples détails, voir Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Principes directeurs sur la Liberté d'association (2015), para. 178.

- e. Toute association soumise à une inspection indue a droit à réparation et des sanctions sont alors prises par voie de justice à l'encontre des parties responsables.
35. Les autorités respectent le droit à la vie privée des associations et ne les soumettent pas indûment à la surveillance.²⁸ Elles ne peuvent faire l'objet de surveillance que si des soupçons raisonnables de violation de la loi donnent lieu à une ordonnance judiciaire autorisant cette mesure. Les associations et individus victimes de violation de leur droit à la liberté d'association et à la vie privée du fait d'une surveillance indue ont droit à une réparation en bonne et due forme.

Structures de gouvernance interne

36. Les associations sont autonomes et libres de décider de leur structure de fonctionnement interne, des règles à observer pour le choix de leurs responsables, des mécanismes de comptabilité interne et des autres questions de gouvernance interne.
- a. Ni la loi, ni la réglementation ne sauraient dicter l'organisation interne des associations, au-delà des dispositions fondamentales consacrant les principes de non-discrimination et de respect des droits.
 - b. Les associations ne sont pas tenues d'obtenir la permission des autorités compétentes pour modifier leur structure de fonctionnement interne ou d'autres éléments de leur règlement intérieur.
 - c. Les autorités publiques ne sont pas censées intervenir dans le choix des responsables des associations, à moins qu'il ne s'agisse de personnes frappées par la loi nationale d'incapacité à occuper les postes en question pour des motifs légitimes, tels qu'interprétés par les normes régionales et internationales relatives aux droits humain.²⁹
 - d. La loi n'impose pas la tenue de réunions avec présence physique.³⁰

28 Pour de plus amples détails, voir The Global Principles on National Security and the Rights to Information (Tshwane Principles), Article 10(E) ; Principles and Guidelines on Human and Peoples' Rights while Countering Terrorism in Africa, Part 11.

29 A l'instar d'individus antérieurement condamnés pour fraude et interdits en conséquence de gestion financière.

La loi peut demander l'identité des responsables.

30 C'est à la fois inutile et en raison des possibilités offertes par la technologie de la communication.

V. Financement

Acquisition de financement

37. La loi stipule que les associations ont le droit de rechercher, de recevoir et d'utiliser librement des fonds à des fins non lucratives.
 - a. Les associations sont libres d'organiser une collecte de fonds par divers moyens, y compris des activités économiques à l'appui des buts de l'organisation.
 - b. Les associations sont libres d'acquérir des ressources sous forme d'argent liquide ainsi que de propriété foncière, biens, services, d'investissements et autres avoirs.
38. Les associations peuvent solliciter et recevoir des fonds de sources privées locales, de l'État national, d'États étrangers, d'organisations internationales, de donateurs internationaux et d'autres entités extérieures.³¹ Les États n'imposent pas aux associations d'avoir obtenu une autorisation pour recevoir un financement.
39. Les associations sont, au même titre que les individus et entreprises à but lucratif, soumises aux lois générales régissant le blanchiment d'argent, la fraude, la corruption, le trafic illicite et autres délits similaires.³²

31 Voir Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association, Rapport au Conseil des droits de l'homme de l'ONU (Financement des associations et tenue de réunion pacifique), UN Doc. A/HRC/23/39 (24 avril 2013), Section 20 ; Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Principes directeurs sur la liberté d'association (2015), paras. 218, 223.

Il est à noter en particulier que les États ne sauraient interdire un financement du seul fait qu'il est d'origine étrangère, ni exiger que ces fonds soient acheminés par l'intermédiaire d'une entité étatique, ni imposer des critères excessifs en matière de déclaration de financement étranger, ni interdire aux associations financées de source extérieure de mener des activités, légitimes par ailleurs, ni stigmatiser ou délégitimer des associations de ce type, ni les soumettre à des audits agressifs, ni leur imposer des sanctions judiciaires ou autres pénalités excessives pour le seul fait de recevoir un financement de l'extérieur.

32 Cet article est fondamental car il met l'accent sur le fait que, comme dans d'autres cas, il faut appliquer les lois en observant les procédures appropriées s'il se pose des problèmes de criminalité et d'application de la loi. L'élément clé est, toutefois, de veiller à traiter ces problèmes dans un contexte approprié par recours à des approches juridiques d'application générale et de s'abstenir d'instituer des régimes juridiques spéciaux conçus dans l'optique d'une incrimination, par présomption, de la société civile et d'une restriction conséquente de son action.

Les mesures prises à cet effet doivent être clairement établies par la loi, nécessaires et proportionnées, soigneusement ciblées et se révéler les moyens les moins contraignants d'atteindre ces objectifs; elles ne doivent pas, par ailleurs, être trop lourdes et il faut veiller à les appliquer de manière impartiale et à ce qu'elles ne soient pas utilisées fallacieusement à des fins illégitimes, pour empêcher, par exemple, le financement d'associations qui n'ont pas la faveur des autorités. Le financement des organisations des droits de l'homme en particulier ne devrait pas souffrir de tels prétextes.

40. Les revenus générés ne doivent pas être distribués à titre de bénéfices aux membres des associations à but non lucratif. Les associations peuvent, toutefois, utiliser leurs revenus pour rémunérer le personnel, acquitter leurs frais de fonctionnement et subsister.³³

Subvention publique

41. Les États accordent des avantages fiscaux et, lorsque possible, apportent une aide publique aux associations à but non lucratif.³⁴
42. Les États qui accordent des subventions publiques aux associations, sous forme d'avantages fiscaux, entre autres, sont appelés à veiller à ce que ces fonds et avantages soient répartis de manière impartiale, transparente et sans parti pris, sur la base de critères clairs et objectifs et que cet octroi de fonds et d'avantages ne serve pas à saper l'indépendance de la société civile.
43. L'aide publique favorise la même capacité de participation pour tous les groupes et individus de la société grâce à l'aide aux associations travaillant avec et pour les minorités, les communautés marginalisées, socialement vulnérables et objet de discrimination.³⁵
44. Tout organe habilité à déterminer les subventions publiques est censé agir de manière juste et impartiale. Les modalités de fonctionnement de cet organe doivent être clairement établies par la loi.
45. Toutes les formes de subvention publique doivent être parfaitement transparentes.
 - a. Cela inclut la publication mentionnant clairement les critères pertinents et le processus de prise de décision, les montants des fonds attribués, leurs bénéficiaires et sur quelle base les décisions de financement ont été prises.³⁶
 - b. Des normes additionnelles de présentation de rapport peuvent être imposées pour favoriser une utilisation à bon escient des subventions publiques et un

33 La réglementation prohibant les salaires excessifs, pouvant être un moyen de contourner l'interdiction d'engagement dans des activités lucratives, est toutefois raisonnable.

34 Les subventions publiques comprennent non seulement les aides financières directes, mais aussi toutes les formes d'appui, dont l'assistance matérielle, les avantages en nature, les exemptions et autres types de soutien indirect.

35 Les groupes en question sont notamment les organisations engagées dans la défense des droits humains, le processus décisionnel, les activités de suivi et de plaidoyer, la fourniture de services sociaux et autres missions et programmes d'activités.

36 Il conviendrait, en particulier, de prendre les mesures requises pour s'assurer que toutes les organisations potentiellement intéressées connaissent les critères à observer et toutes les dispositions à prendre pour bénéficier de ces subventions. Aucune disposition nécessaire à cet effet ne devrait être trop contraignante au regard du volume de financement disponible.

compte rendu satisfaisant en la matière. Ces normes ne doivent pas être trop contraignantes eu égard au volume de financement disponible et il y a lieu de veiller à ce qu'elles soient les mêmes pour l'éventail d'organisations bénéficiant de montants pratiquement identiques. Les subventions sont censées couvrir les frais supplémentaires occasionnés par les critères en question.

- c. Les niveaux de financement public disponible, en tout et en partie pour un certain nombre d'organisations, sont spécifiés à l'avance.

46. Les associations peuvent engager une action en justice pour refus de financement si elles estiment que cette décision est injuste.

Présentation de rapport

47. Les normes de présentation de rapport sont conçues sur la base de la légitimité présumée des associations et de leurs activités et ne sauraient entraver leur fonctionnement interne, ni leurs activités.

48. S'il y a lieu de rendre compte, les normes à observer doivent être simples et non trop contraignantes.³⁷

- a. Les normes de présentation de rapport font, dans leur intégralité, l'objet d'une réglementation unique et il est prévu de faire rapport à un seul organisme public.³⁸
- b. Les normes de présentation de rapport n'exigent pas d'amples détails, mais visent plutôt à assurer une gestion financière rigoureuse.³⁹
- c. Le droit à la confidentialité et à la vie privée des associations, de leurs membres et des personnes pour lesquelles ils travaillent est à respecter durant tout le processus de présentation de rapport.
- d. Le rapport à présenter doit être conforme à la taille et au champ d'action de l'organisation et facilité, et ce, inter alia, par la fourniture de modèles et d'outils informatiques, et par d'autres mesures.
- e. Le rapport à présenter ne saurait servir à restreindre, ni attaquer une

37 En aucun cas, les associations à but non lucratif ne sauraient être soumises à des normes de présentation de rapport plus contraignantes que les entités à but lucratif.

Un rapport annuel suffit généralement.

38 Cet organisme est chargé de communiquer les rapports aux autres autorités concernées, selon que de besoin.

39 Il s'agit, par exemple, de demander, si besoin est, un résumé des projets et activités des associations permettant de justifier l'utilisation des fonds alloués.

association donnée en utilisant, par exemple, les données fournies pour la dénoncer publiquement ou en cherchant à la sanctionner ou la punir tout simplement pour la dévier des objectifs qu'elle s'est fixés au départ.

49. L'audit d'une association à but non lucratif ne saurait, en aucune manière, être plus contraignant qu'il ne l'est pour une association à but lucratif de taille comparable, ni servir à harceler les associations. Les normes en matière de rapport et d'audit ne doivent pas non plus être sévères au point de réduire sensiblement les activités fondamentales des associations à but non lucratif.

VI. Fédérations et Coopération

50. Les associations sont libres de créer des fédérations nationales à statut juridique par des procédures pratiquement identiques aux modalités de création d'association. Elles ont également toute latitude pour se constituer en fédérations nationales informelles (de facto).
51. Les associations et les fédérations nationales peuvent adhérer à des fédérations internationales, lesquelles ont la possibilité d'obtenir un statut juridique dans certains pays par des procédures largement similaires à celles qui sont applicables aux associations internationales pour l'acquisition dudit statut.
52. La décision de constituer ou non des fédérations revient aux acteurs de la société civile qui ont toute latitude en la matière. L'État n'est pas censé officialiser l'existence de fédérations d'associations régionales ou nationales spécifiques ou exclusives.⁴⁰
53. La loi ne fait pas expressément obligation à l'État d'adhérer à une quelconque fédération.⁴¹
54. Les États et les fonctionnaires doivent s'abstenir de faire ingérence dans les sphères de la société civile nationale et internationale sous forme de création et de gestion d'organisations non indépendantes de la société civile ou de soutien déguisé à ces organisations.

40 Voir Civil Liberties Organisation (pour Nigerian Bar Association) c/ Nigeria, Comm. n° 101/93 (1995), paras. 14-6.

41 Voir Civil Liberties Organisation (pour Nigerian Bar Association) c/ Nigeria, Comm. n° 101/93 (1995), paras. 14-6.

VII. Sanctions et Recours

55. Les États ne sont pas censés imposer des sanctions pénales par le biais des lois régissant les associations à but non lucratif.⁴² Toutes les sanctions pénales sont spécifiées dans le code pénal et non ailleurs. La société civile n'est pas régie par des dispositions du droit pénal différentes des dispositions générales applicables du code pénal.⁴³
56. Les sanctions ne sont appliquées que dans des cas limités spécifiés par la loi et doivent être strictement proportionnelles à la gravité de la faute en question, étant entendu qu'elles ne sont appliquées que par un tribunal impartial, indépendant et régulièrement constitué à l'issue d'un procès en bonne et due forme et de la procédure d'appel, le cas échéant.
57. La responsabilité ne saurait être transférée de l'association aux membres et vice versa.⁴⁴ Les délits commis par des membres d'une association ne sauraient servir de prétexte pour pénaliser l'association en tant que telle, si l'organe décisionnel officiel de l'association n'a pas été mis à contribution pour traiter cette affaire. De même, les infractions commises par une association à travers les décisions de ses responsables, par exemple, ne peuvent être attribuées aux membres qui n'ont pas pris part à ces infractions.
58. La suspension ou la dissolution d'une association par l'État n'intervient qu'en cas de violation grave de la loi nationale, conformément aux normes régionales et internationales relatives aux droits humains, et ce, en dernier recours.⁴⁵ La suspension ne peut avoir lieu que sur ordonnance du tribunal compétent, et la dissolution, à l'issue d'une procédure judiciaire en bonne et due forme et de l'épuisement de toutes les voies de recours possibles. De tels verdicts sont à publier et doivent être fondés sur des critères légaux clairs, conformément aux normes régionales et internationales relatives aux droits humains.

42 Sur la question connexe de l'application inopportune de mesures pénales aux associations, voir *Malawi African Association et autres c/ Mauritanie*, Comm. n° 54/91, 61/91, 98/93, 164-196/97 & 210/98 (2000), paras. 106-7.

43 Concernant, par exemple, la fraude, le détournement de fonds et les délits similaires.

44 Voir *International Pen et autres (pour le compte de Ken Saro-Wiwa) c/Nigeria*, Comm. n° 137/94, 139/94, 154/96 & 161/97 (1998), para. 108.

45 Le degré de gravité critique n'est atteint que dans les cas de poursuite d'objectifs illégitimes, lorsque, par exemple, l'association en question entreprend une vaste campagne concertée d'intimidation de citoyens ordinaires pour des raisons raciales, entre autres.

59. Les sanctions ne doivent pas être disproportionnées, ni viser à contrôler de près ou pénaliser des associations sans motif particulièrement valable.
- a. En aucun cas, une association ne peut être frappée de sanction au motif que ses activités sont contraires à son règlement intérieur, s'il s'avère que les activités en question sont en fait légales.
 - b. Les sanctions pécuniaires sont à éviter le plus possible. Si une association ne se conforme pas à une clause officielle, le recours qui s'offre est de la persuader de s'y soumettre. Il est prévu, avant d'imposer une sanction, de lui adresser un avertissement et de lui accorder, si les circonstances le permettent, un délai raisonnable pour s'amender.
60. L'initiation de recours juridiques suspend l'application des sanctions jusqu'à la fin du processus d'appel.⁴⁶
61. Pour les sanctions à prendre contre une association, la charge de la preuve incombe toujours à l'État.
62. En cas de violation du droit d'association, l'association concernée ainsi que ses membres disposent effectivement de recours.
- a. Outre la réparation permettant de remédier aux préjudices infligés, l'association a droit à une indemnisation pour tous les dommages éventuellement causés.
 - b. Si les autorités prennent des sanctions injustifiées ou des sanctions dans le but de harceler une ou des associations, les personnes responsables de l'action en justice menée en l'espèce sont réputées coupables de violation du droit à la liberté d'association.
 - c. Le droit à réparation exige également d'autres mesures, comme le gain de cause de la partie lésée et des garanties de non-récidive, selon que de besoin.

⁴⁶ On peut toutefois recourir à des ordonnances, si nécessaire.

Chapitre 2: Liberté de Réunion

I. Cadre juridique

63. Le droit à la liberté de réunion est garanti aux termes de l'Article 11 de la Charte africaine et de l'Article 8 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant.
64. Le droit à la liberté de réunion est également consacré par l'Article 20.1) de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'Article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et l'Article 15 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.
65. Les constitutions nationales garantissent le droit à la liberté de réunion, qui est largement réputé conforme aux normes régionales et internationales relatives aux droits humains.⁴⁷
66. Chaque fois que les États promulguent des lois sur la liberté de réunion, celles-ci visent essentiellement à favoriser la jouissance de ce droit.⁴⁸ La législation et les réglementations en matière de réunion sont élaborées et révisées sur la base d'un large processus inclusif consistant notamment dans le dialogue et une consultation judicieuse avec la société civile.
67. Le droit à la liberté de réunion s'applique à tous les individus, groupes, peuples, associations non enregistrées et enregistrées, etc.⁴⁹
68. Toute personne a le droit de se réunir librement avec d'autres. Nul ne saurait être contraint à participer à une réunion.
69. Le droit à la liberté de réunion s'applique aux réunions dans des propriétés privées comme publiques.⁵⁰

⁴⁷ Le fait qu'une constitution stipule que l'essence d'un droit est définie par la loi ne saurait nullement être interprété comme une disposition autorisant une restriction induite de ce droit.

⁴⁸ Les Etats peuvent garantir également la protection des droits d'autrui comme spécifié ci-après. Aux termes de l'Article de la Charte africaine, le droit à la liberté de réunion s'exerce « sous la seule réserve des restrictions nécessaires édictées par les lois et règlements, notamment dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté d'autrui, de la santé, de la morale ou des droits et libertés des personnes. » S'il est vrai que les lois sur les rassemblements visent nécessairement à concilier les divers intérêts en jeu, la loi devrait avoir essentiellement pour but de permettre l'exercice de ce droit – et non le restreindre comme on le constate en fait. Le fait de régir la liberté de réunion essentiellement par le biais du code pénal est particulièrement préjudiciable pour la jouissance de ce droit et constitue une évidente violation.

⁴⁹ Y compris mais pas seulement les enfants, les apatrides, les réfugiés, les nationaux résident à l'étranger, les demandeurs d'asile, les migrants et visiteurs temporaires, conformément aux normes régionales et internationales relatives aux droits humains

⁵⁰ Si l'espace public est restreint ou dans le cas d'espaces publics privatisés (à l'instar d'un centre commercial),

70. Le droit à la liberté de réunion s'étend au rassemblement pacifique. Une réunion est censée être pacifique si ses organisateurs en ont manifesté l'intention et que les participants à la réunion affichent un comportement pacifique dans l'ensemble.
- a. 'Pacifique' s'entend comme concept englobant tout comportement qui irrite ou offense ainsi que tout comportement qui entrave, ralentit ou bloque temporairement les activités de tierces parties.
 - b. Les actes de violence isolés ne signifient pas qu'un rassemblement dans son ensemble n'est pas pacifique.

II. Régime de notification

71. Le fait de participer à des réunions et d'en organiser est un droit, non un privilège, et il s'ensuit que l'exercice de ce droit n'exige pas d'autorisation de l'État. Un système de notification préalable peut être mis en place pour permettre aux États de faciliter l'exercice de ce droit et de prendre les mesures nécessaires pour garantir la sécurité publique et protéger les droits des autres citoyens.⁵¹
- a. Un régime de notification exige que la présomption en faveur de la tenue de réunions prévale toujours et que les rassemblements ne soient pas automatiquement perturbés, par voie de dispersion ou de sanction, du fait qu'ils n'ont pas été officiellement déclarés au préalable, sous réserve des dispositions spécifiées ci-dessous.
 - b. La non-déclaration d'un rassemblement ne saurait le rendre illégal.
72. Les modalités de préavis ne doivent pas être contraignantes.
- a. Un régime de notification ne saurait exiger expressément que les préavis soient donnés trop tôt; il s'agit plutôt de raccourcir le plus possible le délai de préavis. Les préavis de rassemblement peuvent être requis suffisamment à l'avance pour un échange de vues sur ce qu'il y aurait lieu de faire et pour permettre aux autorités compétentes de se préparer.⁵²
 - b. Il pourrait y avoir en l'espèce une simple formalité consistant à remplir un

il y a lieu de voir s'il existe des lieux convenables et pratiques pour des rassemblements publics en déterminant si oui ou non le droit de réunion pourrait vraisemblablement autoriser un rassemblement public dans les lieux en question.

⁵¹ Voir également Inspecteur-Général de Police c/ All Nigeria Peoples Party et autres, Cour d'Appel du Nigeria (2007), paras. 16, 23, 25; New Patriotic Party c/ Inspecteur Général de Police, Cour Suprême du Ghana (2000), paras. 26, 38-39, 48, 54-5; Amnesty International et autres c/ Soudan, Comm. n° 48/90, 50/91, 52/91 et 89/93 (1999), paras. 81-82 (En l'espèce, la Commission signale en outre que le droit à la liberté de réunion dérive en fait du droit d'association et vice versa manifestement).

⁵² A noter en particulier que le délai de préavis ne devrait pas dépasser cinq (5) jours, 48 heures de préférence.

formulaire clair et concis, disponible et à déposer en ligne et ailleurs, qui demande des informations sur la date, l'heure, le lieu du rassemblement et/ou l'itinéraire, le nom, l'adresse et les coordonnées du principal ou des principaux organisateur(s).

- c. La procédure est censée être souple en cas de préavis tardif ou de dépôt de renseignements incomplets en vue de faciliter la tenue des réunions.
- d. Le préavis est gratuit.

73. L'absence de réaction des autorités peut être considérée comme un accord tacite, à savoir que le rassemblement peut avoir lieu selon les modalités proposées.
74. Si les autorités reçoivent un préavis de plusieurs groupes souhaitant organiser un rassemblement dans le même lieu et au même moment, elles doivent s'efforcer de faciliter la tenue de ces rassemblements simultanés. Si cela est impossible, il convient de trouver un moyen impartial et raisonnable pour affecter l'espace.⁵³
75. Il n'est pas prévu de préavis pour les rassemblements restreints et ceux qui ne suscitent vraisemblablement pas de troubles ou qui se forment spontanément. Les réunions spontanées comprennent les rassemblements organisés pour réagir immédiatement à des événements, et les rassemblements prévus et organisés dans un délai plus bref que celui requis pour une notification.⁵⁴
76. Une seule autorité est désignée comme responsable habilitée à recevoir les préavis.⁵⁵ Cette autorité doit être impartiale. Dès réception du préavis, elle se charge de contacter les autres organismes concernés.
- a. L'autorité en question est composée de membres largement représentatifs de la diversité de la société. Elle veille, autant que possible, à ce que les formalités soient claires, transparentes et faciles à remplir.⁵⁶ Elle doit prévoir aussi une procédure de recueil d'informations de la part des personnes qui estiment

53 Accorder la priorité à la première demande reçue est une bonne méthode en pareils cas à moins que cette requête ne vise manifestement qu'à empêcher la tenue de la réunion suivante sous la forme souhaitée par ses organisateurs.

54 Un rassemblement programmé spontanément se justifie dans les cas où il y a lieu de réagir immédiatement à un événement pour atteindre le but du rassemblement en question. Même dans une campagne de longue durée, il peut se produire un événement particulier appelant l'organisation de rassemblements spontanés de ce type.

S'il y a lieu de planifier tant soit peu, les organisateurs de tels rassemblements peuvent être invités à aviser les autorités dans les plus brefs délais raisonnablement possibles pour leur permettre de mieux remplir leurs obligations positives.

55 Le public est censé être dûment informé de l'organe en question.

56 Les formalités sont établies par écrit. Il est prévu une assistance pour les organisateurs des rassemblements à propos du processus de dépôt de préavis. Les décisions, y compris les autorisations de rassemblement sans conditions, sont régulièrement portées à la connaissance du public. Il est également prévu d'établir un rapport annuel incluant notamment les décisions et statistiques sur les préavis reçus ainsi que les conditions imposées.

qu'un rassemblement donné risque de porter atteinte à leurs droits.

- b. Toutes les autorités chargées de gérer les rassemblements sont dûment formées en termes de droits humains et savent qu'elles ont essentiellement pour mandat de faciliter les rassemblements pacifiques.
- c. Le travail de l'autorité en question devrait être contrôlé et suivi par une autorité indépendante chargée de la promotion des droits, à savoir un médiateur ou une institution nationale des droits de l'homme.

III. Portée des limites

Liberté d'expression

- 77. Les États respectent pleinement, en droit et en pratique, le droit à la liberté d'expression lors d'une réunion.⁵⁷ Ils ne doivent pas faire un traitement discriminatoire des rassemblements sur la base de l'expression d'opinions inhérente.
- 78. Cette expression, pendant toute la durée des rassemblements, est protégée par le droit à la liberté d'expression et englobe les propos qui peuvent offenser ou se révéler provocateurs.⁵⁸ Le discours de haine et l'incitation à la violence ne sont pas protégés et doivent être interdits.⁵⁹
- 79. Les propos portant sur des sujets de préoccupation générale, des questions d'intérêt public ou des affaires politiques ou de politique générale, y compris les critiques portées contre l'État ou des autorités publiques, notamment dans le contexte d'un rassemblement, jouissent d'une protection maximale au titre du droit à la liberté d'expression.⁶⁰

57 Voir, par exemple, *Egyptian Initiative for Personal Rights & INTERIGHTS c/ Egypte*, Comm. n° 323/06 (2011), paras. 239-256.

58 Voir *International Pen et Autres (pour le compte de Ken Saro-Wiwa) c/ Nigeria*, Comm. n° 137/94, 139/94, 154/96 et 161/97 (1998), para. 110.

59 Pour de plus amples détails sur les caractéristiques de la propagande haineuse aux termes du droit international, voir le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, le Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence (2012). Le recours à la propagande haineuse par des individus peut, en l'absence de menace de violence imminente, se régler de manière satisfaisante en éloignant l'auteur, si possible et nécessaire, et en engageant des poursuites contre les responsables après le rassemblement.

60 Voir *Kenneth Good c/ Botswana*, Comm. n° 313 (2010), para. 198; Déclaration de Principes sur la Liberté d'Expression en Afrique, Article XII ; *Konate c/ Burkina Faso*, Af. Ct. H.P.R., App. No. 004/2013 (Dec.5 2014); Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Déclarations conjointes des représentants des organes intergouvernementaux pour la protection de la liberté des médias et de la liberté d'expression (2013).

80. L'État ne fait pas de discrimination à l'égard des réunions sur la base d'autres motifs illégitimes, notamment le sexe, la race, la couleur, l'origine ethnique ou sociale, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, le statut migratoire, la propriété, le statut socioéconomique, la naissance, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.⁶¹
81. Le droit à la liberté d'expression dans le contexte d'un rassemblement couvre le déroulement de la réunion ainsi que l'attirail utilisé, notamment les drapeaux, masques, symboles, bannières, affiches et autres objets ainsi que leur contenu.⁶² De tels symboles peuvent faire l'objet de restrictions si toutefois ils sont intrinsèquement et exclusivement associés à des actes de propagande haineuse.
82. Un compte rendu du déroulement d'un rassemblement peut se faire librement,⁶³ dans les médias nationaux de manière impartiale et non discriminatoire. Les autorités sont censées reconnaître et respecter le droit des superviseurs du rassemblement à apprécier la manière dont le rassemblement est géré au plan sécuritaire.

Interdictions générales

83. L'application générale des restrictions, y compris l'interdiction des rassemblements à certains moments de la journée ou en certains lieux, n'est permise qu'en dernier recours, si cette interdiction est conforme au principe de proportionnalité.⁶⁴ L'organisation de réunions dans des espaces publics à proximité de zones résidentielles, ainsi que la tenue de réunions nocturnes sont traitées au cas par cas, plutôt que d'être interdite en tant que telle.⁶⁵
84. Les États ne sauraient imposer de restrictions externes qui limitent l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique, comme les restrictions indues à la liberté de mouvement,⁶⁶ y compris sur le plan transnational.

⁶¹ L'application du droit de l'enfant à la liberté de réunion exige de tenir dûment compte de son aptitude. Tout impact discriminatoire est interdit, tout comme la discrimination directe.

⁶² Le masque est généralement couvert par le droit, mais le port de masque pour se livrer à des actes reconnus illégaux aux termes des normes internationales relatives aux droits humains peut être considéré comme un facteur aggravant.

⁶³ A ce propos, voir *Egyptian Initiative for Personal Rights & INTERIGHTS c/ Egypte*, Comm. n° 323/06 (2011), paras. 239-256.

⁶⁴ Voir, à ce sujet, *Malawi Law Society et Autres c/ Président et autres*, Haute Cour du Malawi (2002), para 30.

⁶⁵ Le fait que les affaires en question soient gérées au cas par cas ne saurait en aucune manière conduire à un traitement discriminatoire des rassemblements, sur la base des fins visées, par exemple.

⁶⁶ A cet égard, voir *Law Offices of Ghazi Suleiman c/ Soudan*, Comm. No. 228/99 (2003).

Proportionnalité

85. Toute restriction imposée est censée être conforme au principe de légalité, revêtir un intérêt public légitime et se révéler un moyen nécessaire et proportionné de réaliser cet intérêt dans une société démocratique, autant de principes à appliquer à la lumière des normes régionales et internationales relatives aux droits humains.⁶⁷ La loi ne saurait permettre de restreindre un rassemblement sur la base de considérations trop vastes ou vagues.
86. Le fait de se réunir est reconnu comme droit dont l'exercice est jugé aussi important que les autres usages de l'espace public, y compris l'activité commerciale et la libre circulation.
87. Les réunions peuvent être tenues dans tout espace public.⁶⁸ La planification urbaine est censée tenir compte de la nécessité de garantir le droit à la liberté de réunion et les barrières destinées à empêcher l'exercice effectif de ce droit, y compris dans les lieux revêtant une importance symbolique, ne doivent pas être érigées. Un rassemblement est souvent de nature à entraver, gêner ou bloquer temporairement les activités de tierces parties et peut avoir des conséquences économiques, ce qui ne saurait constituer de bonnes raisons de le disperser ou l'empêcher.
88. L'aspect temporel des rassemblements est à considérer dûment en toutes circonstances eu égard à la nécessité de garantir le droit à la liberté de réunion et au fait que d'autres sont pénalisés en l'occurrence. Le fait que les réunions soient définies comme « temporaires » ne veut pas dire qu'elles peuvent être limitées dans des délais spécifiques.⁶⁹

Conditions

89. Toute condition envisagée est communiquée sans délai par écrit aux organisateurs du rassemblement, avec les justifications nécessaires.
 - a. La loi est censée établir une procédure claire que les autorités, avant d'imposer une condition quelconque, doivent suivre pour faire part de leurs préoccupations aux organisateurs des rassemblements de manière à faciliter le partage d'informations voulu et l'adoption d'une approche mutuellement convenue et positive. Les organisateurs ne sauraient faire l'objet d'aucune

67 A noter en particulier, aux termes de l'Article 11 de la Charte africaine, que le droit à la liberté de réunion s'exerce « sous la seule réserve des restrictions nécessaires édictées par les lois et règlements, notamment dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté d'autrui, de la santé, de la morale ou des droits et libertés des personnes. »

68 Y compris les parcs et places publics, les rues et toute voie de toute dimension servant à toute forme de transit, et les édifices publics, dont les auditoriums, stades et universités.

69 A titre d'exemple, les camps de protestation ou d'autres installations temporaires ne doivent pas être interdits.

contrainte, ni coercition durant ce processus.

- b. Si le temps le permet, il est prévu une procédure d'évaluation administrative en cas de conflit.
 - c. Un recours rapide à un tribunal indépendant est possible pour les organisateurs de réunion pour contester la décision des autorités, s'ils le souhaitent.⁷⁰
90. Les autorités doivent toujours veiller à faciliter la tenue des rassemblements dans le lieu, à la date et à l'heure choisis par les organisateurs.
- a. En imposant des restrictions au lieu, à l'heure ou à la date, les autorités sont censées proposer un autre moment convenable qui permette toujours de faire passer effectivement le message du rassemblement au public visé.
 - b. En imposant des restrictions, les autorités veillent à favoriser la tenue du rassemblement en question à la portée du public ciblé, au plan visuel et sonore.⁷¹
 - c. Les barrières de sécurité installées autour des lieux revêtant une importance politique et symbolique peuvent porter atteinte au droit à la liberté de réunion dans le cas où le préjudice occasionné par les barrières empêchant la tenue des rassemblements dans les lieux appropriés l'emporte sur l'avantage sécuritaire.
91. Toute condition imposée doit être étroitement liée aux problèmes qui se posent en l'occurrence et étudiée de près.
- a. Il est prévu d'imposer des conditions sous la seule réserve qu'elles soient très avantageuses pour la circonstance, ce qui n'aurait pas été le cas autrement.
 - b. Il est interdit de procéder à une application automatique des conditions, sans tenir dûment compte du contexte. L'application des conditions exige, en effet, une évaluation objective et minutieuse des circonstances.
 - c. Les raisons invoquées pour imposer des conditions sont censées être

⁷⁰ Voir, par exemple, *New Patriotic Party c/ Inspecteur Général de Police*, Cour Suprême du Ghana (2000), paras. 38, 48.

⁷¹ Une politique de transfert d'un rassemblement en un lieu éloigné du public visé porterait atteinte à cette norme.

pertinentes, suffisantes, convaincantes et impérieuses, et fondées sur une étude raisonnable des différents facteurs, y compris une évaluation des risques.⁷²

- d. Le fait que des conditions puissent être imposées en tant que mesure de dernier recours lors d'un événement limite la mesure dans laquelle les conditions sont imposées avant les réunions, en réponse à des éventualités futures.
 - e. Des conditions peuvent être imposées pour protéger les droits et libertés des autres.⁷³
92. L'interdiction n'intervient qu'en dernier recours, s'il s'avère qu'aucune autre mesure moins fâcheuse ne permettrait d'atteindre le but légitime visé.
- a. Les autorités sont appelées à communiquer rapidement aux organisateurs toute décision d'interdiction d'un rassemblement, avec un exposé clair des motifs légaux fondant cette décision.
 - b. Une promptة saisine d'un tribunal indépendant est prévue pour trancher *de novo* tout litige en la matière entre les organisateurs et l'État.
93. Durant tout le processus, il incombe aux autorités de justifier toute restriction imposée, avec des preuves tangibles à l'appui.

⁷² En l'espèce, les suspicions, ni les présomptions ne sauraient suffire.

⁷³ De ce fait, des restrictions judiciaires sont prévues, par exemple, dans le cas d'un rassemblement nocturne bruyant tenu dans le voisinage d'une zone résidentielle, restrictions consistant notamment à imposer une diminution du volume sonore, de l'éclairage et des effets visuels.

IV. Protection

94. Les États sont appelés à assurer à tout rassemblement, public et privé, la protection nécessaire contre les tentatives de perturbation, les actes de harcèlement, d'intimidations et les agressions de la part de tierces parties et d'acteurs non étatiques.
- a. Les autorités veillent en particulier à ce que les communautés marginalisées et victimes de discrimination puissent se réunir et faire entendre leurs préoccupations et doléances sans être perturbées, harcelées, intimidées, ni agressées.
 - b. En cas de tentative de perturbation, de harcèlement, d'intimidation ou d'agression de la part de tierces parties à l'occasion d'un rassemblement pacifique, la riposte attendue des autorités n'est pas d'interdire, ni de disperser le rassemblement, mais plutôt de prendre les mesures de protection nécessaires et en permettre ainsi le bon déroulement.
95. Les autorités sont censées assurer la protection et les droits des spectateurs et autres citoyens.
96. Les mesures de sûreté et de sécurité sont entièrement prises en charge par l'État. Aucune charge financière n'est prévue pour les organisateurs de manifestation de protestation et les participants.
97. Les contre-manifestants ont le droit de se réunir et il s'ensuit que les protestations et contre-manifestations simultanées ne sauraient être interdites. Les autorités chargées de la sécurité publique sont plutôt appelées à veiller à ce que toutes les manifestations se déroulent pacifiquement.
- a. Les autorités assurent la protection nécessaire aux contre-manifestations simultanées ainsi qu'aux manifestations simultanées qui en sont à l'origine, lorsqu'elles sont toutes pacifiques. Les autorités veillent également à faire en sorte que les manifestants des deux côtés puissent se voir et se faire entendre les uns des autres.
 - b. Les contre-manifestations ne sont pas censées porter atteinte au droit à la liberté de réunion de la première partie et vice versa.⁷⁴

⁷⁴ A savoir qu'il faut absolument veiller à ce que les manifestations en question ne puissent perturber directement les autres manifestations.

98. Le maintien de l'ordre lors des rassemblements se fait conformément aux Principes et standards opérationnels de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples concernant le maintien de l'ordre par les agents chargés de l'application de la lois lors des rassemblements en Afrique.

V. Sanctions et Recours

99. Les États ne sont pas censés imposer des sanctions pénales au titre des lois régissant les rassemblements. Toutes les sanctions pénales sont spécifiées dans le code pénal et non ailleurs. Les rassemblements ne sont pas régis par des dispositions pénales autres que les clauses d'application générale du code pénal.

100. Les sanctions doivent exclusivement s'appliquer de manière restreinte et dans les circonstances prévues par le droit civil et pénal d'application générale, être strictement proportionnelles à la gravité du comportement répréhensible en question et appliquées uniquement par un tribunal impartial, indépendant et régulièrement constitué à l'issue d'un procès en bonne et due forme et du processus d'appel, le cas échéant.

101. La responsabilité est personnelle. Ni les organisateurs d'un rassemblement public, ni leurs partisans ne sauraient faire l'objet d'aucune sanction pour des actes commis par d'autres.⁷⁵

102. Les organisateurs d'un rassemblement ne doivent pas être astreints à des responsabilités et obligations excessives.

- a. Les organisateurs d'un rassemblement ne peuvent faire l'objet de sanctions, ni de mesure de dispersion pour avoir simplement omis de le déclarer.⁷⁶
- b. Les organisateurs ne sont pas tenus responsables des coûts publics des réunions.⁷⁷

75 Voir International Pen et Autres (pour le compte de Ken Saro-Wiwa) c/ Nigeria, Comm. n° 137/94, 139/94, 154/96 et 161/97 (1998), paras. 105-06.

Le terme "personnel" s'entend comme concept englobant les personnes physiques et morales.

76 Voir Malawi African Association et autres c/ Mauritanie, Comm. n° 54/91, 61/91, 98/93, 164-196/97 & 210/98 (2000), paras. 108-11.

77 Les charges publiques comprennent notamment le coût du maintien de l'ordre public, les frais de nettoyage et l'obligation de contracter une assurance publique.

- c. Les organisateurs ne peuvent être frappés de sanction pécuniaire que si les quatre conditions suivantes sont réunies : ne pas donner de préavis ;⁷⁸ dommages occasionnés par le rassemblement ;⁷⁹ dommages raisonnablement prévisibles ; ne pas prendre les mesures raisonnables nécessaires, pourtant en leur pouvoir, pour prévenir cet acte ou faire preuve d'omission.
- d. Les organisateurs de rassemblement ne sauraient être pénalisés pour des actes commis par des individus dans l'intention de disperser le rassemblement ou pour des affrontements provoqués par les agents du maintien de l'ordre public.

103. En cas de violation du droit de réunion pacifique, les organisateurs et participants ont droit à réparation.

- a. Cette réparation consiste notamment en la facilitation des rassemblements futurs, selon que de besoin.
- b. Il s'agit, inter alia, de prendre des dispositions pour remédier aux problèmes auxquels s'est heurté le rassemblement compromis par une mesure illégale qui en a empêché la tenue.
- c. La réparation inclut une indemnisation pour tout dommage causé.
- d. Si les autorités ont pris des sanctions ou une mesure de dispersion injustifiées ou disproportionnées ou des sanctions ou une mesure de dispersion en vue de perturber certains rassemblements, les auteurs sont tenus responsables de violation du droit à la liberté de réunion.
- e. Si des individus font preuve d'un comportement discriminatoire ou se livrent à des agressions physiques ou des actes de harcèlement ou profèrent des menaces lors d'un rassemblement, les autorités sont censées mener des investigations, les poursuivre en justice et les punir, si nécessaire.
- f. Le droit à réparation exige également d'autres mesures, comme le gain de cause de la partie lésée et des garanties de non-récidive, selon que de besoin.

⁷⁸ Si toutefois le dépôt de préavis se heurte à des obstacles de taille, cela devrait constituer une bonne excuse. Il s'agit notamment d'obstacles juridiques et concrets tels que l'incapacité à donner un préavis au moyen de la technologie de communication et l'éloignement du centre où le dépôt physique du préavis est exigé.

⁷⁹ Les dommages en l'espèce consistent en la violence ou la destruction de biens.

Remerciement

Au nom de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, la Rapporteuse Spéciale sur les défenseurs des droits de l'homme en Afrique voudrait exprimer sa gratitude aux partenaires qui ont contribué au développement de ces lignes directrices.

Un remerciement spécial à l'endroit des membres du groupe de travail de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples sur la liberté d'association et de manifestation en Afrique ; qui sont composés de:

- African Center for Democracy and Human Rights Studies (ACDHRS), Cairo Institute for Human Rights Studies,
- DefendDefenders (the East and Horn of Africa Human Rights Defenders Project),
- Human Rights Institute of South Africa,
- Institute for Human Rights and Development in Africa (IHRDA),
- International Service for Human Rights (ISHR),
- Réseau des Défenseurs des Droits Humains en Afrique Central ; et
- Réseau Ouest Africain des Défenseurs des Droits de l'Homme.

En Outre, la Rapporteuse Spéciale sur les défenseurs des droits de l'homme en Afrique exprime sa gratitude à M. Christopher Roberts qui a investi tout son temps de la rédaction au processus d'adoption; Ainsi qu'à toute l'équipe du Secrétariat de Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuple qui n'a ménagé aucun effort pour aboutir à ce succès.

La Rapporteuse Spéciale sur les défenseurs des droits de l'homme en Afrique voudrait reconnaître ici l'appui financier de:

- International Center for Not-for-Profit Law;
- Réseau Pan Africain des Défenseurs des Droits de l'Homme à travers le National Endowment for Democracy.