

Rapport mondial du PGO

L'espace civique

# Liberté de réunion



---

# Principaux éléments

La liberté de réunion est un pilier des institutions démocratiques. Elle permet aux gens d'attirer l'attention sur les enjeux, d'exiger des changements et d'obtenir des réponses des fonctionnaires. Sans liberté de réunion, moins de canaux existent entre les élections pour permettre aux gens d'utiliser l'information et de participer à un gouvernement ouvert.

Évaluant le travail accompli par les membres du PGO dans ce domaine au cours de la dernière décennie, le présent rapport conclut ce qui suit :

- **All Tous les gouvernements ont le devoir de respecter, de protéger et de promouvoir la liberté de réunion.** Les pactes internationaux, y compris la déclaration de gouvernement ouvert, obligent tous les gouvernements à protéger et à promouvoir les droits de manifestation et de réunion pacifiques.
- **Certaines protections et certains engagements liés à la liberté de réunion restent limités.** Environ la moitié de tous les gouvernements du PGO ont des défis à relever en matière de liberté de réunion, mais n'ont aucun type d'engagement.
- **Des restrictions s'appliquent aux manifestations dans certains pays du PGO.** Parmi ces restrictions figure le recours à la force policière. Bien que de nombreux pays du PGO n'imposent pas de telles restrictions, les rassemblements restent limités.
- **Presque aucun pays du PGO n'a d'engagements en matière de liberté de réunion.**
- **Tous les membres du PGO pourraient promouvoir des politiques et des pratiques connexes dans cinq domaines :** 1) avis et permis; 2) utilisation de force, de détention et de surveillance par les forces policières; 3) criminalisation et sanctions; 4) activités numériques et en ligne; et 5) acteurs non étatiques.





L'un des principaux obstacles à la protection et à la promotion du droit de réunion est le fait que les acteurs nécessaires à la mise en œuvre du changement sont souvent exclus des discussions sur les politiques pertinentes. Les principales recommandations du présent rapport découlent de cette prémisse. Les membres du PGO qui cherchent à promouvoir la liberté de réunion gagneraient à augmenter le nombre d'acteurs concernés.

- **Au-delà des forces de l'ordre.** Étendre la définition des intervenants qui protègent et promeuvent le droit à la liberté de réunion au-delà des acteurs étatiques.
- **Agir à l'échelle locale et mondiale.** Créer des engagements dans une approche fédérée à plusieurs niveaux. L'exemple américain de la Police Data Initiative constitue un modèle efficace. Les commissaires de police de plus de 30 grandes villes américaines ont volontairement commencé à publier leurs données et à coordonner l'élaboration d'une base de données nationale.<sup>1</sup>
- **Faire participer les ministères de la Justice au PGO.** Mobiliser en particulier les services qui participent à la surveillance, à la coordination et à l'établissement de normes relatives aux forces de l'ordre.
- **Mobiliser les leaders silencieux.** Mettre au point un moyen de créer un leadership actif dans les pays ayant des protocoles avancés et des cadres juridiques pour commencer le partage entre pairs. Les membres locaux du PGO, en particulier, ont un rôle de leadership important à jouer en la matière.
- **Améliorer la reddition de comptes sur les protocoles et la transparence.** Les activistes du monde entier peuvent étendre et reproduire l'approche de l'ECNL pour déterminer si le cadre juridique et administratif existe pour promouvoir, respecter et protéger le droit de réunion pacifique.

"Prague, République tchèque." Photographie de Bits and Splits, Adobe Stock



Photo by Nito, Adobe Stock

Le droit à la liberté de réunion pacifique est le droit fondamental d'exprimer, de promouvoir, de poursuivre et de défendre collectivement un intérêt commun pour quelque raison ou motivation que ce soit sans crainte de représailles. Il inclut le droit de participer à des rassemblements, des réunions, des manifestations, des grèves, des grèves d'occupation (« sit-in »), des manifestations pacifiques et tout autres rassemblements temporaires à des fins spécifiques. Les réunions peuvent se dérouler dans des espaces publics ou privés, être en ligne ou hors ligne et durer de quelques heures à quelques mois.<sup>2</sup>

---

## Les arguments juridiques en faveur de la liberté de réunion

La liberté de réunion est une norme mondiale bien établie. Elle est inscrite dans de multiples conventions et déclarations juridiques internationales. Notamment, elle est :

- décrite dans des accords internationaux, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies (article 20) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 21),<sup>3</sup> ainsi que dans des conventions et normes régionales;<sup>4</sup>
- liée à d'autres droits, comme la liberté d'association et d'expression et le droit à l'information et à la vie privée, qui sont tous inscrits dans la Déclaration de gouvernement ouvert signée par tous les membres du PGO; et <sup>5</sup>
- reconnue à la fois comme un devoir positif et une obligation négative – les États doivent créer les cadres politiques et pratiques appropriés pour garantir la liberté de réunion, prévenir les violations et y réagir, tout en évitant de les restreindre.<sup>6</sup>

---

# Les arguments pratiques en faveur de la liberté de réunion

Au-delà des arguments normatifs, la liberté de réunion est essentielle au fonctionnement d'un gouvernement ouvert et d'une société saine. Elle façonne le débat, oriente les politiques publiques et renforce la gouvernance en :<sup>7</sup>

- Permettant à des idées aussi variées que différentes d'être exprimées et entendues, y compris celles de groupes minoritaires ou d'opposition.<sup>8</sup> Ce point est particulièrement important pour les groupes qui ont été victimes de discrimination par le passé, qui n'ont peut-être pas accès aux médias ou qui peuvent se voir privés de leurs droits;<sup>9</sup>
- Offrant un canal critique pour le dialogue public sur les enjeux (politiques, économiques, sociaux, environnementaux) touchant un pays;<sup>10</sup>
- Servant de moyen d'exiger des comptes : les gens posent des questions et font des demandes à leurs dirigeants entre les élections, en exerçant ce droit par des manifestations et en étant informés par une presse ouverte et libre;<sup>11</sup>
- Favorisant le changement : les protestations poussent les gouvernements à établir des priorités et à accélérer leurs réponses afin de tenir compte de l'évolution des revendications et des perceptions sociales;<sup>12</sup>
- Suscitant la réactivité des dirigeants, ce qui, selon les statistiques, a un effet positif sur la santé publique, l'éducation, l'économie et l'égalité des revenus.<sup>13</sup>

## Un gouvernement ouvert ne peut fonctionner sans liberté de réunion

Un gouvernement ouvert est enraciné dans l'idée de transparence, de responsabilité et de participation.<sup>14</sup> Cela dit, pour que la participation soit significative et efficace, elle ne peut se limiter à des élections ou à des canaux formels de dialogue ou d'échange avec les fonctionnaires. La liberté de réunion pacifique est également une forme essentielle de participation politique dans une société civile saine :<sup>15</sup>

- La réunion pacifique par la manifestation, élément important dans l'histoire moderne de nombreux membres du PGO, a été essentielle pour la mobilisation de masse face à la corruption et au mépris des droits fondamentaux.
- Elle sert de moyen pour les jeunes, les migrants ou d'autres personnes sans droit de vote de se faire entendre.<sup>16</sup>
- Elle est une extension du droit de vote et de l'organisation politique. De plus, les personnes qui assistent à des réunions politiques ont également un taux de participation électorale extrêmement élevé.<sup>17</sup>

La liberté de réunion pacifique est également liée à une plus grande ouverture et à une plus grande responsabilisation du gouvernement – les autres piliers du PGO.

- Les réunions permettent aux citoyens de demander des comptes aux décideurs quand le public dispose d'une information ouverte et de qualité.<sup>18</sup> Par exemple, la liberté de réunion est associée à une réduction de la corruption.<sup>19</sup>
- Les réunions favorisent la diffusion d'une information ouverte et accessible (ou son absence) et encouragent l'action publique par d'autres canaux (comme le vote ou les litiges) sur des questions comme l'environnement, les droits des femmes, les services publics, etc.<sup>20</sup>
- L'information publique est importante pour connaître le traitement des manifestations. Il peut s'agir de révéler l'équipement de police déployé,<sup>21</sup> ainsi que les restrictions légales applicables aux manifestations.<sup>22</sup>



# Le droit de réunion au sein du PGO: la nécessité d'un engagement accru

Le « pourquoi » de la liberté de réunion est clair dans le contexte du PGO. Néanmoins, les données indépendantes montrent systématiquement qu'entre un tiers et la moitié des pays du PGO sont confrontés à une ingérence notable dans le droit à la liberté de réunion pacifique.<sup>23</sup> Parallèlement, entre un tiers et la moitié des pays du PGO obtiennent régulièrement de bons résultats. Ce portrait suggère qu'il reste d'importantes marges de progression dans l'innovation en leadership et l'apprentissage par les pairs.

À ces fins importantes, le présent rapport évalue l'état actuel de la liberté de réunion dans les pays du PGO en se fondant sur trois sources : CIVICUS Monitor (intégrant les conclusions du MDI du PGO), le rapport Freedom in the World de Freedom House et l'Indice sur l'État de Droit du World Justice Project.

## CIVICUS Monitor et MEI

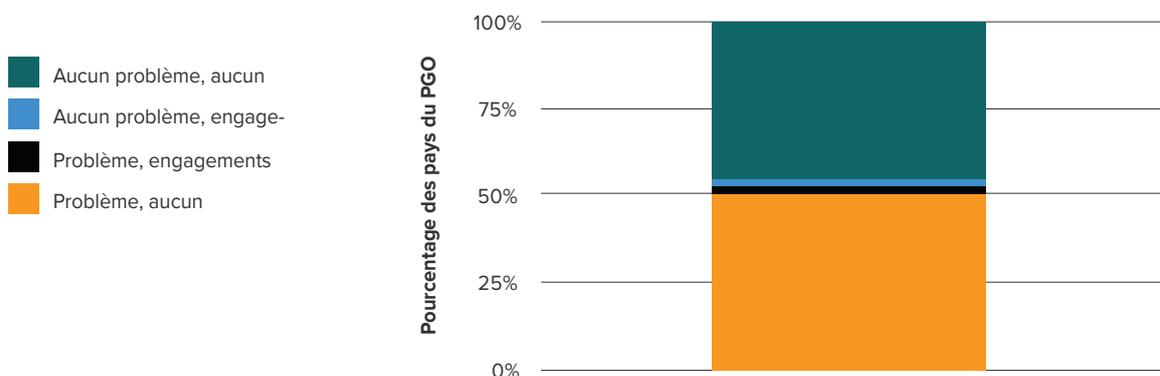
CIVICUS Monitor présente l'actualité relative aux libertés fondamentales dans 65 pays du PGO. Selon CIVICUS, un réseau international de défenseurs de l'espace associatif et des libertés civiles, trois des

dix principales violations de l'espace civique sont liées aux réunions pacifiques : l'utilisation de force excessive pendant les manifestations, la limitation, la perturbation et la prévention des manifestations, et la détention des manifestants.<sup>24</sup>

Selon une analyse réalisée en 2018 par l'Unité de soutien du PGO, plus de la moitié (33) des pays du PGO éprouvent certains problèmes avec la liberté de réunion. L'Unité de soutien du PGO a également codé les engagements des membres qui concernaient les réunions pacifiques. Deux pays du PGO ont pris des engagements relatifs au « droit de réunion » dans leur plan d'action national : le Monténégro<sup>25</sup> et l'Ukraine.<sup>26</sup> Des 33 pays confrontés à des problèmes, l'Ukraine est le seul à avoir appliqué son plan d'action. Entre 2012 et 2017, le MEI du PGO a constaté que seule l'Ukraine avait mis en œuvre de manière crédible des engagements ambitieux relatifs au droit de réunion.<sup>27</sup>

Les données du MEI et de CIVICUS révèlent l'étendue du fossé entre la réalité et les plans d'action du PGO. La figure 1 montre que, malgré les problèmes liés à la liberté de réunion, peu de pays ont fait appel à leur plan d'action du PGO pour y remédier.<sup>28</sup>

**FIGURE 1. Malgré de nombreux problèmes liés à la liberté de réunion, peu de pays membres ont pris des engagements en la matière.**



Source: Base de données des engagements dans le cadre du PGO et données de CIVICUS Monitor codées par le personnel du MEI<sup>29</sup> (n=64)



Photographie de Scena Studio, Adobe Stock

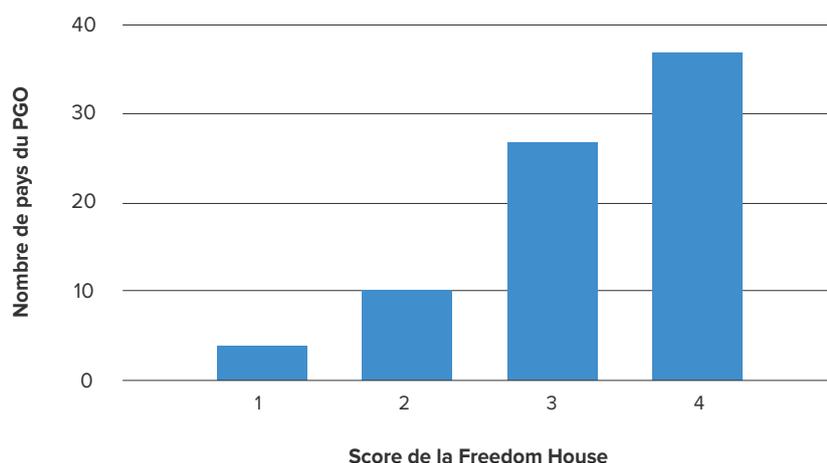
## Freedom House

Freedom House évalue annuellement tous les pays du PGO en leur attribuant une note de 1 à 4. Comme d'autres évaluations l'ont montré, un peu moins de la moitié des pays ont obtenu la note maximale et un peu plus de la moitié affichaient un score perfectible.

Aucun membre actuel du PGO n'a obtenu la note la plus faible de zéro, mais quatorze ont obtenu une note de 1 ou 2. On peut en déduire que la liberté de réunion est un problème aigu dans un certain nombre de pays du PGO et un enjeu nécessitant une amélioration urgente dans d'autres. (Voir la figure 2.)

**FIGURE 2. Plusieurs pays du PGO sont confrontés à des restrictions à la liberté de réunion**

*Y a-t-il liberté de réunion? n = 79*



Source: Freedom House, Freedom in the World 2018, E1.



## World Justice Project

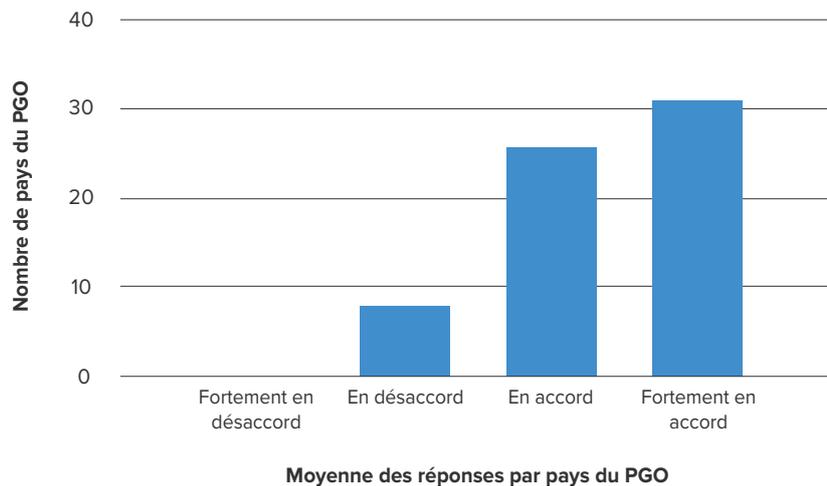
Le World Justice Project a constaté des résultats mitigés comparables en ce qui concerne la liberté de réunion, mais les données sont plus détaillées.

- **Absence de représailles pour les manifestations (questionnaire pour les experts) :** La plupart des experts juridiques interrogés dans les pays du PGO ont convenu que les gens peuvent manifester de manière non violente sans crainte de représailles (voir la figure 3).

- **Violence policière (questionnaire pour les experts):** Il est préoccupant de constater que les experts interrogés étaient moins optimistes quant au comportement des forces de l'ordre. Les répondants d'un tiers des pays du PGO ont indiqué qu'il était « probable » ou « très probable » qu'un manifestant soit battu par la police (voir la figure 4).
- **Réunions communautaires (sondage auprès de la population) :** Dans un peu moins d'un tiers des pays du PGO, les citoyens estimaient qu'ils ne pouvaient pas assister librement aux réunions communautaires. (Voir la figure 5.)

**FIGURE 3. Dans certains pays du PGO, on craint des représailles en cas de participation à des manifestations non violentes**

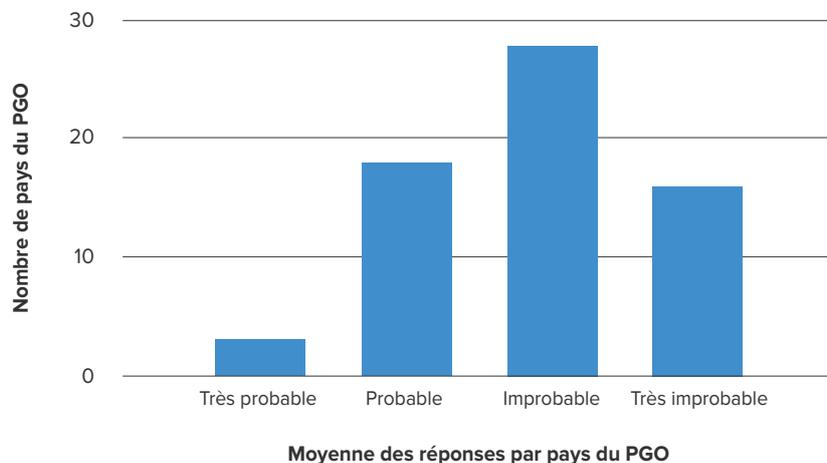
*Dans les faits, la population de votre pays peut organiser librement des manifestations publiques non violentes sans crainte de représailles. (n = 65)*



Source: L'Indice sur l'État de Droit 2017-2018 du World Justice Project, questionnaire pour les experts 127.

**FIGURE 4. Dans de nombreux pays du PGO, on a l'impression que la police réagit de manière excessive aux manifestations non violentes**

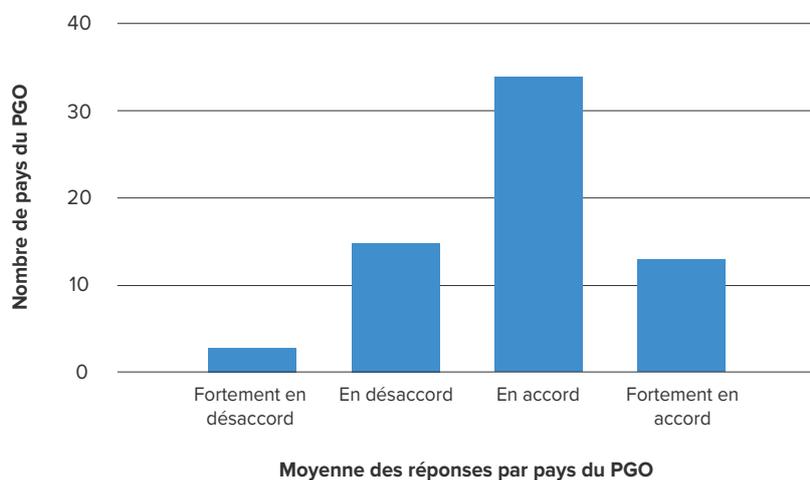
Quelle est la probabilité qu'un citoyen soit battu par la police, sans justification, pour avoir participé à une manifestation publique non violente? (Questionnaire pour les experts, n = 65)



Source: L'Indice sur l'État de Droit 2017-2018 du World Justice Project, questionnaire pour les experts 126.

**FIGURE 5. Dans la plupart des pays du PGO, les gens estiment qu'ils peuvent assister librement aux réunions communautaires.**

Dans votre pays, les gens peuvent assister librement aux réunions communautaires. (Sondage auprès de la population, n = 65)



Source : L'Indice sur l'État de Droit 2017-2018 du World Justice Project, sondage auprès de la population 42.





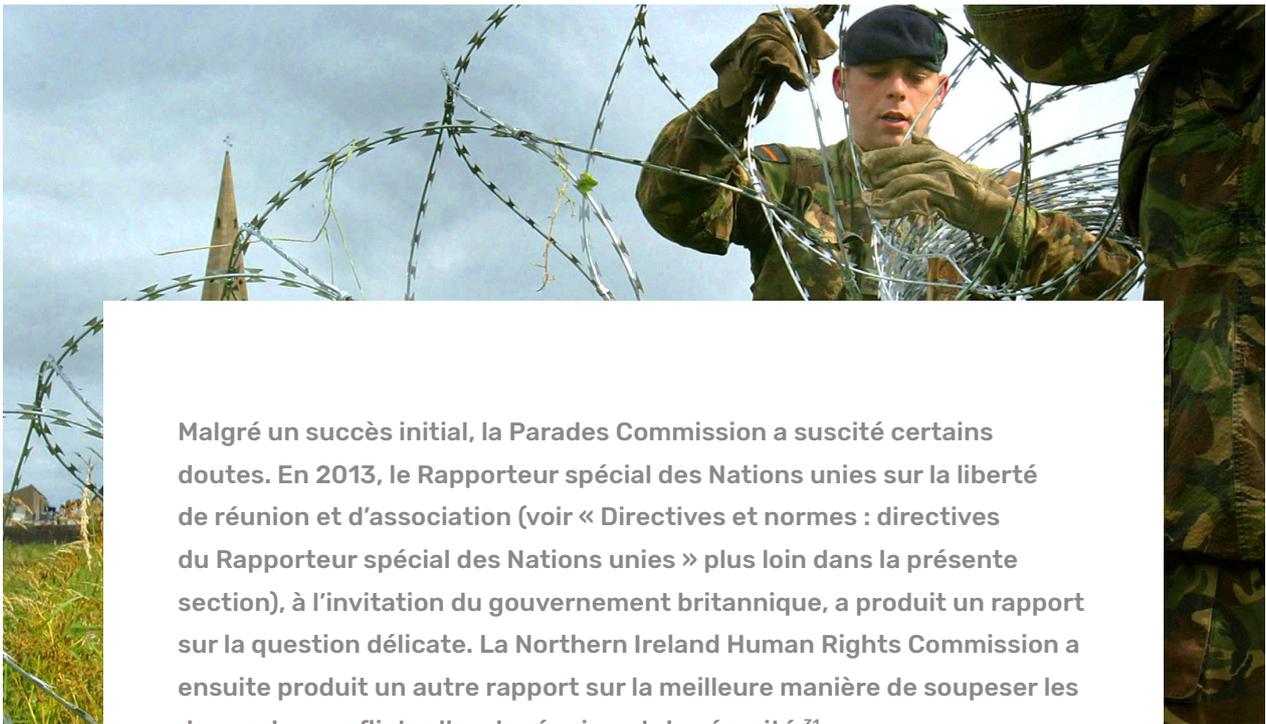
#### LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

## Participation des citoyens aux défilés en Irlande du Nord

En Irlande du Nord, les défilés, processions, carnivals et commémorations sont au cœur des traditions culturelles, politiques et religieuses. Malheureusement, les défilés ont été entachés par la violence sectaire; ils ont également parfois été le déclencheur. Elle atteint son paroxysme pendant la « saison annuelle des marches » entre mars et août. Les participants emportent souvent des drapeaux et d'autres emblèmes que leurs voisins qualifient de provocateurs.

En 1998, avant les accords du Vendredi saint, la Northern Ireland Parades Commission a été constituée pour approuver les permis de défilé.<sup>30</sup> Si elle ne s'est pas faite sans critiques, sa constitution offre deux enseignements positifs à l'endroit des pays qui s'efforcent de trouver l'équilibre entre l'ordre public et la sécurité et la liberté de réunion :

- *Éliminer les policiers de la prise de décision concernant les défilés.* La première grande réussite de la Parades Commission consistait à retirer la responsabilité de délivrer les permis au service de police (anciennement, le Royal Ulster Constabulary, désormais appelé Police Service of Northern Ireland). Cette décision a permis aux policiers de se concentrer à assurer l'ordre public plutôt que d'établir la légitimité de chaque défilé.
- *Expression citoyenne relative à la surveillance de la liberté de réunion.* L'organisme quasi-judiciaire est constitué de citoyens qui se font concurrence pour obtenir une nomination du Secretary of State of Northern Ireland.



Malgré un succès initial, la Parades Commission a suscité certains doutes. En 2013, le Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté de réunion et d'association (voir « Directives et normes : directives du Rapporteur spécial des Nations unies » plus loin dans la présente section), à l'invitation du gouvernement britannique, a produit un rapport sur la question délicate. La Northern Ireland Human Rights Commission a ensuite produit un autre rapport sur la meilleure manière de soupeser les demandes conflictuelles de réunion et de sécurité.<sup>31</sup>

Les rapports des deux organismes sur les droits de la personne, suivis par des mesures de la Parades Commission, ont donné lieu à un cadre intitulé « Resolution by Dialogue ». Le cadre faisait le point sur les aspects contradictoires des différents droits de la personne (comme la protection contre la violence et la liberté de religion) et invitait les participants et les collectivités affectées à suggérer des améliorations au processus. Il est intéressant de souligner que la résolution par le dialogue reposait sur l'approche participative de la Convention-cadre sur les minorités nationales, qui oblige l'État à favoriser le dialogue et la compréhension mutuelle; plus particulièrement, les gouvernements doivent permettre aux groupes minoritaires d'exprimer leurs opinions. Les gouvernements doivent aussi assurer un dialogue en vertu des lignes directrices de l'OSCE concernant les réunions (voir l'encadré vers la fin de la présente section) qui insiste sur le dialogue volontaire en tant que premier pas nécessaire avant d'emprunter la voie judiciaire comme l'interdiction d'un défilé donné.

S'il y a des directives, certains des groupes citoyens les plus controversés ne reconnaissent pas la légitimité de l'organisme. Néanmoins, l'Irlande du Nord propose une approche prometteuse de dialogue citoyen en favorisant et en protégeant le droit de se réunir dans le cadre de craintes plus larges en matière de sécurité.

.....  
Page 10: "Les Orangemen défilent devant l'église Drumcree défiant les ordres de changement d'itinéraire."  
Photographie de Reuters

Page 11: "Des membres de l'armée britannique préparent des barricades autour de l'église Drumcree."  
Photographie de Reuters





“Séoul: manifestation avec des ballons contre la corruption, 2006.” Photographie de Austin King, Flickr

## Améliorer l’environnement pour la tenue de réunions pacifiques

La présente section expose les axes privilégiés et les prochaines étapes aux membres du GPO qui souhaitent accroître la liberté de réunion, à la fois par leurs plans d’action et en dehors de ceux-ci. De nombreux enjeux se présentent. En outre, des enjeux comme la surveillance numérique et le partage de données ont gagné en pertinence avec l’évolution des technologies et des conjonctures.

Contrairement à d’autres domaines d’action du présent rapport, l’absence d’engagements dans le cadre du PGO en matière de liberté de réunion complique l’analyse plus approfondie des mesures efficaces dans les pays membres. Voilà pourquoi nous passons en revue les normes internationales existantes et émergentes qui peuvent éclairer la voie à suivre pour les pays du PGO.

À l’échelle internationale, il existe cinq sources principales de contenu juridique définissant la liberté de réunion. Citons notamment la Déclaration universelle des droits de l’homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention européenne des droits de l’homme (qui s’applique aux 47 membres du Conseil de l’Europe). Pour les membres de l’UE, la charte des droits fondamentaux de l’UE s’applique également. Ces questions sont approfondies dans les observations générales du Comité des droits de l’homme des Nations Unies et dans les lignes directrices de l’Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). (Voir les encadrés « Directives et normes » vers la fin de la présente section pour une brève discussion des développements dans chacune de ces sphères.)

Ce qui importe pour le PGO, ce sont les procédures juridiques et administratives que chaque entité gouvernementale met en place pour faire de la liberté de réunion une réalité sur le terrain. Les lignes directrices correspondantes sont résumées dans la section « Directives et normes : directives du Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté de réunion et d’association » (plus loin), fondées sur les rapports du Rapporteur spécial des Nations unies. Nous vous invitons à vous familiariser avec ces normes, car elles sont ambitieuses compte tenu de la conjoncture actuelle dans la plupart des pays membres. Elles sont source d’inspiration pour d’éventuels chantiers. Les difficultés pratiques de la mise en œuvre des engagements, même les plus ambitieux, sont mises en évidence dans trois études de cas : le dialogue citoyen en Irlande du Nord sur les parcours de parade controversés (dans la boîte « Leçons à tirer des réformateurs », plus loin), la liberté de réunion en Afrique de l’Est (dans la boîte « Leçons à tirer des réformateurs : Réaction anticipée des manifestants – Ouganda ») et une étude juridique de l’ECNL menée auprès des pays du Partenariat de l’Est membres du PGO. (Voir « Leçons à tirer des réformateurs : Sept pays du PGO abordent la question de la liberté de réunion. »)

Le reste de la présente section traite des problèmes fondamentaux cernés dans les pays du PGO par CIVICUS Monitor, de la jurisprudence et des exemples pertinents de pays membres en dehors de leurs plans d’action, et des engagements ou actions potentiels visant à aborder ces enjeux.

## Avis et autorisation

### Problèmes :

- Utilisation de systèmes d'avis et d'autorisation comme moyen d'autoriser ou de retarder les permis.
- Refus de permis sans cause probable ou pour des raisons telles que des conflits « d'heure, d'endroit ou de méthode » de rassemblement<sup>32</sup> ou d'autres exemptions du droit vaguement définies (« moralité publique », « ordre public » ou « sécurité nationale »).

### Cas pertinents :

- **Ukraine** : Le premier plan d'action (2012-2013) visait à élaborer un projet de loi intitulé « Procédure d'organisation et de tenue d'événements pacifiques ». Divers ministères – de la Justice et de l'Intérieur, ainsi que le Cabinet des ministres – ont pris activement part au processus.<sup>33</sup>
- **Panama** : En vertu de la constitution du pays, les organisateurs d'une rencontre ou d'un rassemblement pacifique sont censés informer le bureau du maire 24 heures avant l'événement. Cet avis ne constitue pas une autorisation en vertu de la loi; le maire est simplement censé faire une déclaration indiquant qu'il a été avisé.<sup>34</sup>
- **Irlande du Nord** : Un comité civil évalue et prend des décisions contraignantes sur les changements de route pour les défilés controversés destinés à assurer la sécurité publique (voir l'encadré précédent).

### Solutions possibles :

- Empêcher les restrictions aux réunions pacifiques, y compris celles à caractère politique et public, y compris les collections de signatures et les « réunions spontanées ».
- Les processus d'avis ne doivent pas être utilisés comme une forme d'autorisation et, idéalement, doivent être limités aux réunions de grande taille ou créant un important dérangement.
- Adopter un règlement garantissant qu'aucune autorisation n'est requise pour organiser un rassemblement conformément aux normes internationalement reconnues.<sup>35</sup>
- Les délais d'avis ne doivent pas être excessivement longs et ne doivent être utilisés que pour faciliter le droit de réunion.

## Recours à la force policière

### Problèmes :

- Manque de surveillance (par le biais de surveillants, par exemple), de responsabilité et d'informations.
- Usage excessif et disproportionné d'armes, de matériel et d'autorité.
- Détention de manifestants avant leur arrivée à la manifestation, recours à des techniques de « prise en souricière » pour encercler les manifestants.
- L'utilisation d'« agents provocateurs » ou de policiers en civil pour infiltrer les rassemblements.<sup>36</sup>

### Cas pertinents :

- **Slovénie** : La loi sur les rassemblements publics (2004) stipule que la police et les organisateurs doivent coopérer pour déterminer la présence policière requise.<sup>37</sup> (La Slovénie n'est pas actuellement membre du PGO.)
- **États-Unis** : La loi de 2004 relative aux droits de la police et au premier amendement du District de Columbia stipule que les lignes de police ne peuvent être utilisées lors de rassemblements pour tenter d'encercler les personnes exprimant leur droit de réunion pacifique.

### Solutions possibles :

- Établir des protocoles ouverts, clairs et éthiques en ce qui a trait au comportement de la police avant, pendant et après les manifestations.
- Veiller à ce que le coût de la sécurité et de la sûreté des rassemblements soit couvert par les autorités publiques.
- Planifier avec les organisateurs du rassemblement.
- Rendre transparentes et facilement accessibles les directives concernant le recours à la force et à l'équipement, ainsi que le compte rendu post-rassemblement des opérations policières. Ce qui inclut de limiter l'utilisation des stratégies de confinement aux cas « d'exception ».<sup>38</sup>
- Publier des informations sur le maintien de l'ordre lors de manifestations après les événements.
- Former les agents de police quant aux réactions proportionnées et aux exigences relatives à l'utilisation de policiers en uniforme lors des rassemblements.
- Assurer des protections juridiques et pratiques adéquates pour les observateurs indépendants afin de surveiller les actions de la police et des manifestants lors de rassemblements.<sup>39</sup>





## LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

### Réaction anticipée des manifestants – Ouganda

La constitution de l'Ouganda garantit aux citoyens la liberté de réunion et de manifestation pacifique. Cependant, des lois comme la Loi sur la gestion de l'ordre public (POMA) confèrent aux policiers de vastes pouvoirs pour contrôler et empêcher les réunions publiques. Cette disposition a permis aux policiers de justifier l'arrestation et la détention de politiciens de l'opposition et de leurs partisans à l'occasion de rassemblements politiques.

Compte tenu de ces problèmes, les CSO ont entrepris de défendre la liberté de réunion. En 2016, Solidarity Uganda, une organisation à but non lucratif qui se consacre à aider les organismes communautaires, a constitué un système de réaction rapide pour aider les manifestants aux prises avec la violence et la répression commanditées par l'État. En fonction constante, le système comprend une ligne d'urgence pour permettre aux manifestants et à d'autres personnes de demander une aide d'urgence. Lors de l'arrestation d'activistes, le coordonnateur de la ligne d'urgence les met en communication avec un avocat bénévole qui les aide à obtenir une libération sur caution et qui les représente s'ils décident de poursuivre l'État. L'organisation offre également des soins médicaux et psychosociaux.

En plus de Solidarity Uganda, Chapter Four Uganda est un réseau d'avocats et d'experts juridiques qui s'occupent de litiges stratégiques et d'intérêt public dans des dossiers où les droits civils ou humains des activistes ont été enfreints. En plus de l'aide juridique, les organismes pressent les autorités de contrôler les manifestations de manière moins violente.<sup>40</sup>

---

Photographie de Vladimir Wrangel, Adobe Stock

## Criminalisation et sanctions

### Problèmes :

- Application excessive d'accusations pénales pour avoir manifesté ou modification des régimes de responsabilité pour dommages et préjudices subis pendant les manifestations.
- Des charges civiles et administratives disproportionnées, des amendes ou des pénalités pour un rassemblement non autorisé.
- Les accusations sont combinées à d'autres allégations, telles que la moralité publique, le terrorisme et les violations de la sécurité nationale.

### Cas pertinents :

- **Afrique du Sud** : En 2018, la Cour constitutionnelle sud-africaine a invalidé une loi restrictive en matière de manifestation utilisée par le gouvernement pour criminaliser les rassemblements publics comme étant inconstitutionnelle, au moyen d'amendes et de peines d'emprisonnement.<sup>41</sup>
- **France et Bulgarie** : En 2018, l'Agence européenne des droits fondamentaux a constaté que les deux pays avaient mis en place une législation antiterroriste autorisant le refus de rassemblements publics (France) et la fermeture potentielle d'organisations à but non lucratif (Bulgarie). La Cour constitutionnelle française a jugé que le recours à des pouvoirs d'urgence pour mettre fin aux manifestations liées au travail et au climat était excessivement large et manquait de garanties suffisantes.<sup>42</sup>

### Solutions possibles :

- Décriminaliser les activités de rassemblement, ce qui inclut une réglementation claire de ce processus.
- Appliquer une responsabilité pénale ou administrative conforme à une loi bien proscrite (par exemple, ne pas poursuivre les organisateurs pour des gestes posés de « bonne foi » ou des participants n'ayant pas été impliqués dans des gestes violents). Cela comprend l'imposition et l'utilisation proportionnelles d'amendes et de sanctions civiles et administratives (en cas d'infraction).<sup>43</sup>

- Toute détention doit respecter les « normes minimales » légales, en veillant à ce que d'autres cadres de politique vagues, tels que la moralité publique ou la sécurité nationale, ne soient pas utilisés à mauvais escient pour poursuivre et limiter le rassemblement.

## Activités numériques et en ligne

### Problèmes :

- Pannes ou interruptions de service Internet.
- Fermeture ou surveillance de plateformes utilisées pour organiser un rassemblement.
- Surveillance en ligne et violations de la vie privée.
- Violence sexiste en ligne et harcèlement à l'égard de la participation publique des femmes.

### Cas pertinents :

- **Estonie** : Les Estoniens ont défini un cadre positif en matière de sécurité en ligne, d'anonymat, de respect de la vie privée et de droits des citoyens. Tout le monde peut voir quelles données sont disponibles ou ont été consultées par les autorités publiques.<sup>44</sup>
- **Italie** : Dans le cadre du troisième plan d'action du PGO du pays, un engagement précis a été adopté concernant la promotion de la Charte des droits sur Internet, qui a été approuvée par son parlement en 2015. Il s'agissait notamment d'amener le public et les responsables à reconnaître les liens entre les droits en ligne et les droits hors ligne, y compris les libertés civiles fondamentales telles que le rassemblement.<sup>45</sup>

### Solutions possibles :

- Veiller à ce que les mesures et les lois relatives à la cybersécurité respectent les droits de l'homme en ligne (y compris la liberté de réunion et le droit à la vie privée).
- Garantir un accès sans obstruction aux plateformes sociales et au Web au sens large (par exemple, pour la mobilisation, le partage et la création de contenu, etc.).
- Clarifier et rendre transparentes les bases de la surveillance en ligne et des attaques, y compris les



cyberattaques par déni de service direct.

- Utilisation de logiciels numériques de surveillance et de reconnaissance faciale pendant les rassemblements, et fournir des normes et des processus cohérents accessibles au public pour la destruction, la conservation (dans les cas pertinents), l'accès ou la suppression de ces données.<sup>46</sup>
- Préciser les droits des personnes participant aux assemblées publiques en ligne et interagissant avec des agents publics agissant à titre officiel, y compris sur des plateformes privées.<sup>47</sup>
- Introduire des mesures et susciter la participation de toutes les parties prenantes pour s'attaquer à la violence sexiste en ligne à l'endroit des femmes.

## Acteurs paraétatiques

*Problèmes :*

- L'analyse que fait le PGO du CIVICUS Monitor indique que les acteurs paraétatiques (contre-manifestants et services de sécurité privés) se livrent à d'importants actes de violence lors des rassemblements.<sup>48</sup>
- Recours à des services de sécurité privés ou à des acteurs para-étatiques qui ne sont pas soumis à une reddition de comptes publique.<sup>49</sup>
- Resserrement du droit au rassemblement dans des lieux privés à l'usage du public.

*Cas pertinents :*

- **Pays-Bas** : Une décision rendue en 2012 par un tribunal de district à Amsterdam permet désormais les manifestations publiques contre les méthodes commerciales sur la propriété des entreprises, dans la mesure où elles se déroulent dans l'ordre.<sup>50</sup>

*Solutions possibles :*

- Assurer une surveillance de la part du gouvernement et le respect des normes sectorielles afin de favoriser la sécurité et le droit de se réunir.<sup>51</sup>
- Adopter des dispositions visant à clarifier le recours légitime à des services de sécurité privés et paranationaux lors de manifestations et de réunions ainsi que la responsabilité de ceux-ci.<sup>52</sup> De telles dispositions garantiraient que les services de sécurité privés n'exercent pas de fonctions de répression lors de réunions dévolues à des forces policières relevant de la démocratie.<sup>53</sup>
- Introduire des règles visant à clarifier et à autoriser le droit de réunion sur des lieux à accès public (comme des centres commerciaux).
- Adopter des règles visant à protéger les organisateurs de réunions contre les poursuites civiles « frivoles » destinées à restreindre le droit de se réunir.<sup>54</sup>

## Directives du Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté de réunion et d'association

En 2010, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a nommé le Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté de réunion et d'association. Le rapporteur actuel est Clément Voule, juriste et militant togolais, précédé d'Annalisa Ciampi et Maina Kiai, une avocate du Kenya.

Le Rapporteur spécial : 1) recueille des informations sur les tendances en matière de réunion et d'association et formule des recommandations; 2) effectue des missions d'enquête dans les pays et lance des appels urgents concernant les violations des droits dénoncées (voir l'encadré « Leçons à tirer des réformateurs » sur l'Irlande du Nord); 3) soumet un rapport annuel au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale des Nations Unies; et 4) engage un éventail de parties prenantes à recevoir, à réagir et à signaler les violations.<sup>55</sup>

Le Rapporteur utilise un ensemble de lignes directrices et d'indicateurs pour évaluer la manière dont un pays gère les assemblées.<sup>56</sup> Point important pour les membres du PGO, cette orientation peut servir à évaluer la liberté de réunion dans le pays avant de prendre des engagements ambitieux en matière de plan d'action. Ces indicateurs d'évaluation comprennent :

### 1. Le devoir de l'État de respecter et d'assurer la liberté de réunion :

Les États devraient respecter et garantir tous les droits des personnes participant aux assemblées. Cela inclut une présomption positive en faveur d'une réunion pacifique.

### 2. Le droit inaliénable de prendre part à des réunions pacifiques:

- *Portée des réunions* : L'obligation de protéger la liberté de réunion s'étend aux réunions spontanées, aux réunions simultanées et aux contre-manifestations.
- *Avis* : Les États devraient être dotés de systèmes d'avis plutôt que d'autorisation, uniquement lorsque cela est nécessaire, légal et proportionné. Il devrait exister une présomption en faveur des réunions comportant d'étroites limites afin de restreindre les réunions, établies en fonction d'une évaluation de la proportionnalité. Les processus d'avis devraient être prévus en moins de 48 heures, facilement accessibles à quiconque, et pas trop bureaucratiques.
- *Évaluation et atténuation des risques* : Lorsqu'il y a avis de plusieurs réunions au même endroit et à la même heure, l'État procède à une évaluation approfondie des risques éventuels et élabore des stratégies pour les atténuer.
- *Dialogue et non-discrimination* : L'État utilise un processus pour déterminer les restrictions nécessaires par un accord mutuel volontaire ou, lorsque cela n'est pas possible, des processus qui ne font pas de discrimination entre les réunions proposées.

### 3. Restrictions limitées au droit de réunion pacifique:

- *Organisme mandaté* : Il existe un organisme légalement constitué doté d'un mandat clair visant à traiter les avis de réunion, indépendamment de toute ingérence indue, avec des directives claires pour exercer



un pouvoir discrétionnaire dans la prise de décision.

- *Processus équitable* : Les restrictions proposées sont écrites, justifiées et communiquées aux organisateurs dans les meilleurs délais. Les appels formels peuvent être soumis par le biais de moyens administratifs et judiciaires sans restriction. Toutes les règles de ce genre doivent également permettre une flexibilité suffisante pour permettre un rassemblement spontané.

#### **4. Facilitation du droit de réunion pacifique:**

- *Engagement sincère* : Les organismes chargés de l'application de la loi assurent la liaison avec les organisateurs par le biais d'un point de contact accessible, compétent en gestion de conflit et indépendant des autres fonctions de maintien de l'ordre.
- *Déplacement et escortes* : Les autorités n'exigent pas que les organisateurs fournissent des gardiens. Les mesures d'anticipation intrusives ne sont pas utilisées lors d'un rassemblement. Les participants se rendant à un rassemblement ne sont pas arrêtés, ni fouillés, ni mis en état d'arrestation, sauf s'il existe un danger clair et présent de violence imminente.

#### **5. Recours à la force :**

- *Capacité* : Les responsables de l'application de la loi disposent du matériel, de la formation et des instructions nécessaires pour les rassemblements policiers sans recourir à la force, en insistant sur la désescalade, la communication et l'engagement.
- *Équipement* : Les armes non létales et les équipements de protection ne doivent être utilisés qu'en cas de besoin réel et uniquement lorsqu'il existe une formation,

une surveillance et que les options ont été évaluées pour respecter les normes des droits de la personne afin de minimiser les torts systématiques. Les armes automatiques et autonomes ne sont pas autorisées.

- *Dispersion* : Les directives publiques complètes sur la dispersion des réunions suivent les directives internationales, fournissent des indications pratiques sur les circonstances qui justifient une dispersion, les mesures à prendre avant la dispersion (y compris la désescalade) et qui peut donner un ordre de dispersion.
- *Surveillance* : Il existe des systèmes gouvernementaux efficaces permettant de surveiller et de signaler publiquement le recours à la force, y compris quand et envers qui la force est utilisée. Des contrôles efficaces empêchent le commerce des données de surveillance et des équipements de contrôle des foules, y compris les technologies de surveillance, en particulier lorsqu'il existe un risque d'homicides illégaux, de torture ou d'autres abus.

#### **6. Le droit d'observer, de surveiller et d'enregistrer des rassemblements :**

- *Communication* : Les autorités dialoguent de manière proactive avec les surveillants en communiquant de manière cohérente avant, pendant et après un rassemblement.
- *Diffusion et accès à l'information* : Les autorités fournissent de manière proactive un accès et des informations aux membres des médias et aux autres observateurs. Toute ingérence dans le cadre de l'enregistrement d'un rassemblement, y compris la saisie ou le dommage de tout équipement, est interdite sans mandat.

## 7. Confidentialité et cueillette

### d'informations personnelles:

- *Confidentialité* : L'État informe les manifestants de tout tournage. Là où des technologies biométriques, y compris des logiciels de reconnaissance faciale, sont utilisées, des protections appropriées de la vie privée, de la protection des données à caractère personnel et de la sécurité ont été mises en œuvre.
- *Destruction et conservation des données* : Il existe un processus clair pour la conservation et la destruction des données, sauf dans les cas suivants : lorsqu'elles décrivent l'utilisation de la force, la détention, l'arrestation ou la dispersion; lorsqu'elles se rapportent à l'objet d'une plainte; ou lorsque les forces de l'ordre, les autorités de surveillance ou le sujet des données ont des soupçons raisonnables de crime ou de comportement répréhensible. Le public sait si les données ont été stockées et dispose d'un processus de plainte concernant la conservation et l'effacement des données.
- *Officiers d'infiltration* : Les organismes démocratiques déterminent et examinent les critères de nécessité et de proportionnalité. Les services de police disposent de systèmes d'examen interne et d'un contrôle externe indépendant. Les juges doivent autoriser toute infiltration policière.

## 8. Accès à l'information sur les protocoles de police et la formation:

- *Diniffusion proactive* : Cela comprend les éléments suivants : (a) lois et règlements; (b) procédures opérationnelles standard et politiques relatives au maintien de l'ordre et à la gestion; (c) types d'équipements; (d) formation des agents de la force publique; et (e) comment accéder aux processus de

responsabilisation.

- *Droit à l'information* : Existence d'un mécanisme de droit à l'information prévoyant une divulgation maximale et permettant des recours.

## 9. Responsabilités des entreprises commerciales:

- *PEspace privé accessible au public* : Lorsque des espaces privés sont ouverts au grand public et remplissent une fonction similaire à celle des espaces publics, ils sont traités comme des espaces publics aux fins des droits à la liberté de réunion et d'expression.
- *Protection contre les représailles juridiques* : Les organisateurs de réunions et les participants bénéficient de protections juridiques contre les poursuites civiles intentées de manière frivole ou dans le but de décourager la participation du public.

## 10. Responsabilité de l'État:

- *Responsabilité et examen* : La police est responsable des fautes des représentants de la loi. Il existe une surveillance non judiciaire dotée de ressources suffisantes, y compris des enquêtes internes et un organe statutaire indépendant de surveillance de la police. Les crimes présumés sont rapidement renvoyés devant un procureur, et les agents qui font l'objet d'une enquête ne seraient pas redéployés avant la conclusion de l'enquête.
- *Organisme de surveillance indépendant* : La compétence comprend l'enquête sur les plaintes du public; accepter les renvois de la police; et l'ouverture d'enquêtes dans l'intérêt public, y compris le recours à la force





## LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

### Sept pays du PGO régissent les réunions

L'European Center for Not-for-profit Law (ECNL), dans le cadre d'un projet novateur sur la liberté de réunion, a évalué sept pays membres du PGO en Europe centrale et en Europe de l'Est quant aux lois et aux pratiques pertinentes entre 2017 et 2019. (L'évaluation visait aussi deux pays non membres du PGO.) Plusieurs de ces pays membres du PGO se sont dotés de robustes cadres juridiques, mais ils sont aux prises avec des difficultés de mise en œuvre concernant le contrôle policier des activités et ils n'ont pas de processus normalisés entre les autorités, surtout au niveau local.

- **Albanie** : Le cadre juridique du pays protège les réunions. Cependant, en pratique, l'Albanie peut encore s'améliorer. Nous ignorons si les organisateurs doivent produire un avis ou recevoir une autorisation afin de manifester. De facto, une telle mesure restreint les réunions spontanées et entraîne un manque de coordination avec les policiers.<sup>57</sup> Des organisateurs ont été mis à l'amende pour ne pas avoir obtenu d'autorisation. Un processus d'autorisation plus normalisé, unifié et transparent pourrait résoudre certains de ces problèmes.
- **Arménie** : Depuis l'adoption de la Loi de 2011 sur la liberté de réunion, la mise en œuvre s'est graduellement améliorée. Avant la Révolution de velours de 2018, on a observé une forte diminution de la violence pendant l'élection de 2016 par rapport aux années précédentes.<sup>58</sup> Néanmoins, le recours à la force comportait une bonne part d'arbitraire, surtout lors des rassemblements de l'opposition, et des actes de violence excessive, illégale et bien documentés contre les participants ont été commis, y compris l'usage de grenades aveuglantes et d'agents infiltrés. Les participants aux réunions ont été la cible de poursuites agressives et d'incarcération prolongée.<sup>59</sup>
- **Croatie** : Les lois et les méthodes de la Croatie sont bien harmonisées aux normes internationales. La normalisation pourrait réduire la discrétion et la discrimination des autorités locales et créer un organisme indépendant chargé de décider des interdictions et des restrictions.<sup>60</sup>

Photographie de CCat82, Adobe Stock



- **Macédoine du Nord** : Le cadre juridique est robuste, sans être totalement conforme aux normes et protocoles internationaux, car les autorités locales et les organisateurs ne sont pas tous transparents ou clairs. Certaines restrictions juridiques limitent la définition de « réunion » à au moins 20 personnes et les organisateurs doivent verser un montant pour le contrôle policier, en opposition aux lignes directrices de l'OSCE. (Pour de plus amples renseignements, voir l'encadré à la page suivante.)<sup>61</sup>
- **Moldavie** : Malgré un des cadres les plus permissifs en matière de liberté de réunion dans la région, la Moldavie est aux prises avec des difficultés de mise en œuvre à l'égard de demandes concurrentes pour l'utilisation de l'espace public, surtout dans les ordres inférieurs de gouvernement. Certaines municipalités et certains villages de moindre envergure ferment les espaces publics pour des cérémonies officielles. Certains organismes ont transmis un avis plusieurs années à l'avance, y compris, dans un cas, 80 ans, ce qui empêche de facto d'autres organismes de pouvoir se réunir au même moment à cet endroit. De plus, les organisateurs de réunions opposées au gouvernement perçoivent un traitement différent par rapport aux organisateurs favorables au gouvernement. Tout comme d'autres pays au sondage, les procédures et les protocoles concernant le recours à la force, à l'équipement et aux policiers demeurent nébuleux.<sup>62</sup>
- **Serbie** : Malgré la récente Loi sur les réunions publiques (2016), la liberté de réunion perd du terrain en Serbie. En pratique, les réunions spontanées, légales sans même d'organisateur, sont frappées de restrictions, surtout si les groupes sont politisés. Les réunions ont été entravées par la surveillance et des sanctions que certains qualifieront d'excessives.<sup>63</sup>
- **Ukraine** : Malgré des progrès incontestables, l'Ukraine ne dispose toujours pas de loi portant spécifiquement sur la liberté de réunion. Un projet de loi propose d'imposer un contrôle militaire aux réunions pacifiques, malgré les protections garanties par la constitution. Les autorités locales restreignent la liberté de réunion à l'aide de processus fastidieux d'avis et d'autorisation. Les forces policières n'ont aucune ligne directrice claire et n'ont pas la formation idoine pour la gestion des réunions publiques, ce qui comprend des détentions prioritaires et l'identification équivoque des agents de police.<sup>64</sup> (Comme nous le mentionnons plus haut, l'Ukraine a pris un engagement anticipé dans le cadre du PGO à l'égard du droit fondamental de se réunir.)

Photographie de Mindstorm, Adobe Stock



## Nouvelles normes relatives aux réunions



“Séoul: Des centaines de milliers de personnes se rassemblent pour demander l'éviction du président Park Geun-hye.”  
Photographie de Getty images

### Lignes directrices relatives à la liberté de réunion de l'OSCE

Depuis 2007, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) produit des lignes directrices visant à aider les membres à adapter leurs lois aux normes adoptées en Europe et à l'internationale à propos de la liberté de réunion.<sup>65</sup> Les normes font partie d'un programme de soutien plus vaste comprenant LegislatiOnline.org, une base de données qui recueille de bons exemples de législation nationale sur la liberté de réunion. Cet effort vise à offrir aux pays différents modèles afin d'encadrer le droit de réunion libre.

Les lignes directrices tablent sur les traités internationaux et régionaux afin d'établir des protections minimales du droit de se réunir. Les lignes directrices abordent les éléments suivants :

- Motifs légitimes des restrictions,
- Problèmes de procédure (comprenant les réunions spontanées et les contre-manifestations),

- Surveillance indépendante des réunions et
- Recours à la force et observation d'une supervision indépendante du droit de se réunir.

Par exemple, les lignes directrices indiquent qu'aucune permission ne devrait être nécessaire pour se réunir et que les lois devraient présumer une réunion paisible. Si la constitution de la plupart des pays prévoit une garantie de liberté de réunion, la plupart des lois actuelles ne rendent pas de telles prémisses explicites. Par exemple, la constitution de l'Arménie prévoit ce droit, mais le gouvernement a adopté en 2008 une loi d'édiction qui garantit l'absence de restriction déraisonnable au droit de se réunir.<sup>66</sup>

Enfin, les lignes directrices soulignent l'importance de collaborer avec différentes parties prenantes à la rédaction et la mise en œuvre de lois apparentées. Les lignes directrices font actuellement l'objet d'une révision et subiront une troisième mise à jour en 2019.

### **Commentaire général sur l'Article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques**

Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) prépare un commentaire général sur le droit à la liberté de réunion pendant la rédaction et la publication de ce rapport. Les commentaires généraux n'ont pas force de loi, mais constituent des interprétations du droit international actuel qui font autorité. Le commentaire a pour but de donner des conseils juridiques aux États quant à la manière de mettre en œuvre le droit abstrait établi dans le Pacte. Il peut aider les membres du PGO qui désirent mettre en œuvre des engagements en matière de réunion.

### **Good Practice Handbook de la Société financière internationale (SFI)**

La SFI est le bras promotionnel du secteur privé de la Banque mondiale. Elle a mis au point des normes relatives au recours aux forces de sécurité privées en application de la « Norme de performance 4 » qui exige que les sociétés privées tiennent compte des risques en matière de sécurité à l'endroit et provenant des collectivités. Il s'agit d'un aspect particulièrement important dans les marchés émergents où les importants investissements en infrastructure entrent fréquemment en conflit avec les besoins locaux. La norme présente les pratiques exemplaires en matière de relations entre les services de sécurité et les collectivités, la participation de la collectivité, les porte-paroles des femmes, les réactions appropriées et le respect des protocoles en matière de droits de la personne, y compris les assemblées. Ceci comprend la mise au point de mesures de prévention énergiques et des mécanismes officiels de dépôt de griefs.

### **Interstate Natural Gas Association of America (INGAA)**

Les « Lignes directrices à l'endroit des entrepreneurs pour l'organisation en vue de manifestations sur leur propriété » de l'INGAA décrivent les processus de gestion du risque et d'atténuation auprès des collectivités lors de projets d'infrastructure à grande échelle sont de portée moindre que les autres normes, quoique uniques du fait qu'elles proviennent d'une association sectorielle. Les lignes directrices portent principalement sur la gestion des retombées des manifestations et elles ne traitent pas explicitement des droits des individus ou des collectivités à exprimer publiquement leurs craintes à l'égard des grands projets.



## Endnotes

- <sup>1</sup> The Police Data Initiative is found at <https://www.police-datainitiative.org/>.
- <sup>2</sup> Former UN Special Rapporteur Maina Kiai, “What Are The Rights To Freedom Of Peaceful Assembly And Of Association?” (2019), <http://freeassembly.net/about/freedoms/>.
- <sup>3</sup> *Universal Declaration of Human Rights*, G.A. Res. 217A, Art. 20, UN Gen. Assem. (10 Dec. 1948), <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>; International Covenant on Civil and Political Rights, G.A. Res. 2200A (XXI), Art. 21, UN Office of the High Commissioner for Human Rights, (23 Mar. 1976), <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.
- <sup>4</sup> For European countries, see *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, art. 11, Eur. Ct. H.R. (1 Jun. 2010), [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf%23page=9](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf%23page=9) and Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, ¶ 9.2, Org. for Sec. and Co-operation in Eur. (1990), <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>.
- <sup>5</sup> UN Gen Assem., *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies* UN Doc. A/HRC/31/66 (4 Feb. 2016) 14, <https://undocs.org/A/HRC/31/66>.
- <sup>6</sup> OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2nd ed. (Warsaw/Strasbourg 2010) 15, <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true>.
- <sup>7</sup> UN Gen. Assem., *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association* UN Doc. A/HRC/38/34 (26 Jul. 2018), <https://undocs.org/A/HRC/38/34>.
- <sup>8</sup> See OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*.
- <sup>9</sup> UN Gen Assem., *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies*, 5.
- <sup>10</sup> Richard Norman, “Six Reasons Why Protest is so Important for Democracy” (Open Democracy, 4 Dec. 2017), <https://www.opendemocracy.net/en/six-reasons-why-protest-is-so-important>; Molly Callahan, “Recent Protests ‘Playing an Important Role in the Democratic Process’” (News@Northeastern, 18 Nov. 2016), <https://news.northeastern.edu/2016/11/18/recent-protests-playing-an-important-role-in-the-democratic-process/>.
- <sup>11</sup> Katrin Voltmer, “The media, government accountability, and citizen engagement” (Public Sentinel: News Media & Governance Reform, 2010).
- <sup>12</sup> Thomas Carothers and Richard Youngs, *The Complexities of Global Protests* (Carnegie Endowment for International Peace, Oct. 2015), [https://carnegieendowment.org/files/CP\\_257\\_Youngs-Carothers-Global\\_Protests\\_final.pdf](https://carnegieendowment.org/files/CP_257_Youngs-Carothers-Global_Protests_final.pdf).
- <sup>13</sup> Based on analysis of VDem indicators. See “Diagonal Accountability and Development Outcomes”, Valeriya Mechkov and Michael Bernhard, Anna Luhrmann, (1 Feb. 2019).
- <sup>14</sup> See OGP, *Open Government Declaration* (Sept. 2011), <https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>.
- <sup>15</sup> Brendan Halloran and Walter Flores, *Mobilizing Accountability: Citizens, Movements and the State* (Apr. 2015), <http://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2017/03/movements-and-accountability-final.pdf>.
- <sup>16</sup> This right is guaranteed under international convention. *Convention on the Rights of the Child*, G.A. Res. 44/25 UN Office of the High Commissioner for Human Rights, (20 Nov. 1989), <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>.
- <sup>17</sup> S. Erdem Aytaç , Susan Stokes and Eli Rau, “People who protest almost certainly vote” (Washington Post, 6 Feb. 2017), [https://www.washingtonpost.com/news/mon-key-cage/wp/2017/02/06/people-who-protest-almost-certainly-vote/?utm\\_term=.62860fb1c362](https://www.washingtonpost.com/news/mon-key-cage/wp/2017/02/06/people-who-protest-almost-certainly-vote/?utm_term=.62860fb1c362).
- <sup>18</sup> Tiago Peixoto, *The Uncertain Relationship Between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson’s The New Ambiguity of “Open Government,”* 60 UCLA L. Rev. Disc. 200, (2013), <https://www.uclalaw-review.org/the-uncertain-relationship-between-open-data-and-accountability-a-response-to-yu-and-robinsons-the-new-ambiguity-of-open-government/>.
- <sup>19</sup> See: Jenkins, Rob. “India’s Unlikely Democracy: Civil Society Versus Corruption.” *Journal of Democracy*, no. 2 (2007): 55-69; Jenkins, R. and Goetz, A. (1999), Constraints on Civil Society’s Capacity to Curb Corruption Lessons from the Indian Experience. *IDS Bulletin*, 30: 39-49. doi:10.1111/j.1759-5436.1999.mp30004006.x; Mungiu-Pippidi, Alina. “Controlling Corruption Through Collective Action.” *Journal of Democracy*, no. 1 (2013): 101-15.
- <sup>20</sup> Tiago Peixoto, *The Uncertain Relationship Between Open Data and Accountability*.
- <sup>21</sup> Access Info Europe, *The Transparency of the Policing of Protests* (Apr. 2015), [https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Police-and-Protest-Report\\_Final.pdf](https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Police-and-Protest-Report_Final.pdf).
- <sup>22</sup> ICNL, *US Protest Law Tracker* (23 Apr. 2019), <http://www>.

[icnl.org/usprotestlawtracker/](http://icnl.org/usprotestlawtracker/).

- <sup>23</sup> Tonusree Basu and Denisse Miranda, *The Right Tools For The Right Job: How OGP can help win the fight for civic space* (OGP, 2018), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Right-Tools\\_Civic-Space\\_20180508.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Right-Tools_Civic-Space_20180508.pdf).
- <sup>24</sup> Monitor, Tracking Civic Space, *New Report: 6 in 10 Countries Now Seriously Repressing Civic Freedoms* (2018), <https://monitor.civicus.org/PeoplePowerUnderAttack2018/>.
- <sup>25</sup> See Commitment 13: “Government authorities will ensure continuity in appointing contact persons for cooperation with non-governmental organizations and make available data on the contact persons on its websites.” Vanja Calovic, *Montenegro Progress Report 2012-13* (OGP, 2013), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Montenegro\\_final\\_2012\\_English.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Montenegro_final_2012_English.pdf).
- <sup>26</sup> See Commitment 1: “Taking steps to provide for adoption of laws of Ukraine on: charity and charitable institutions; peaceful assemblies, with regard to the recommendations by the Venice Commission and the draft law on freedom of peaceful assemblies, prepared by the Commission under the President of Ukraine for Strengthening Democracy and the Rule of Law; local referendum; amendment of certain laws of Ukraine on public participation in formulation and implementation of state policy and addressing issues of local importance.” Ivan Presniakov, *Ukraine: Progress Report 2012-13* (OGP, 2014), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine\\_IRM\\_Report\\_public\\_comment\\_version\\_Eng.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_IRM_Report_public_comment_version_Eng.pdf).
- <sup>27</sup> Basu and Miranda, *The Right Tools For The Right Job*.
- <sup>28</sup> Basu and Miranda, *The Right Tools For The Right Job*.
- <sup>29</sup> Basu and Miranda, *The Right Tools For The Right Job*.
- <sup>30</sup> The Public Processions Act gave the Parades Commission a statutory footing as well as the adjudicatory powers recommended by the North Report (P North, O Crilley, and J. Dunlop, J., *Report of the Independent Review of Parades and Marches* (Belfast: The Stationery Office, 1997)).
- <sup>31</sup> Northern Ireland Human Rights Commission, *Parades and Protests in Northern Ireland* (Nov. 2013), [http://www.nihrc.org/uploads/publications/110720\\_NIHRC\\_Parades\\_and\\_Protests\\_in\\_NI\\_REPORT\\_cover\\_inners\\_Single\\_Col\\_V3\\_LOW.pdf](http://www.nihrc.org/uploads/publications/110720_NIHRC_Parades_and_Protests_in_NI_REPORT_cover_inners_Single_Col_V3_LOW.pdf).
- <sup>32</sup> UN Gen. Assem., *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies* UN Doc. A/HRC/31/66 (4 Feb. 2016) 9, [http://ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session31/Documents/A.HRC.31.66\\_E.docx](http://ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session31/Documents/A.HRC.31.66_E.docx).
- <sup>33</sup> The law was presented to Parliament but not adopted.

However, events overtook the process, given “Dictatorship Laws” that were passed in 2014 and then the European Maidan Revolution that same year which ousted the government.

- <sup>34</sup> Const. of Panama, art. 38.
- <sup>35</sup> Restrictions would only apply in cases of national security or public safety, public order, the protection of public health or morals, or the protection of the rights and freedoms of others. Jacob Zenn, *Freedom of Assembly Procedures of Permission and Notification* (ICNL), <http://www.icnl.org/research/resources/assembly/Permission-Notification%20article.pdf>.
- <sup>36</sup> UN Gen. Assem., *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association on his follow-up mission to the United States of America* UN Doc. A/HRC/35/28/Add.2 (12 Jun. 2017) 8, 15, [https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/.../A\\_HRC\\_35\\_28\\_Add.2\\_AEV.docx](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/.../A_HRC_35_28_Add.2_AEV.docx). See also ICNL, Written Submission of the International Center for Not-for-Profit Law on the Right to Peaceful Assembly in the United States, 166th session (22 Nov. 2017), <http://www.icnl.org/research/library/files/United%20States%20of%20America/iahcrpet.pdf>.
- <sup>37</sup> OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2nd ed. (Warsaw/Strasbourg: 2010) 91, <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true>.
- <sup>38</sup> OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 79.
- <sup>39</sup> OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 94–97. In the US, monitors have been used for Black Lives Matter protests as well as protests at Standing Rock, North Dakota and Charlottesville, Virginia. In the UK, CSOs like Liberty and NetPol monitor protests. In Spain, Amnesty International and other local organizations monitored human rights in the run-up to the independence vote in 2017. Monitors have also been used in Brazil and the Netherlands.
- <sup>40</sup> Simon Delaney, Supporting Assembly Rights in Africa (Oct. 2018), <http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2018/10/Report-on-Supporting-Assembly-Rights-in-Africa-Oct.-2018.pdf>.
- <sup>41</sup> Sandra Coliver, Case Watch: South Africa’s Constitutional Court Strikes Down Restrictive Protest Law (Open Society Foundations, 29 Nov. 2018), <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/case-watch-south-africa-s-constitutional-court-strikes-down-restrictive-protest-law>.
- <sup>42</sup> France, Constitutional Council, Decision No. 2017-635, (9 Jun. 2017), <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2017/2017635QPC.htm>.
- <sup>43</sup> OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 61.



- <sup>44</sup> Freedom House, “Estonia: Country Profile” Freedom on the Net 2017 (2017, <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2017/estonia>); Estonian Ministry of Economic Affairs and Communications, *Digital Agenda 2020 for Estonia*, [https://www.mkm.ee/sites/default/files/digital\\_agenda\\_2020\\_estonia\\_engf.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/digital_agenda_2020_estonia_engf.pdf).
- <sup>45</sup> OGP, “31 Observatory on Digital Rights” (2016), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/31-observatory-on-digital-rights>.
- <sup>46</sup> UN Special Rapporteur Maina Kiai, *10 Principles for the proper management of assemblies: Implementation Checklist* (Sept. 2016) 16, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/10PrinciplesProperManagementAssemblies.pdf>.
- <sup>47</sup> Two relevant cases from the United States appear to be strengthening the rights of individuals to participate in virtual spaces. *Laurenson v. Hogan* (D. Md. 14 Feb. 2018) found against the governor of Maryland for blocking comments on a Facebook town hall as part of a regulatory process. The case was widely interpreted as a victory for online assembly advocates. In *Knight First Amendment Institute et al. vs. Trump et al.*, a federal district court ruled that the White House must unblock Twitter users but this is currently on appeal (S.D.N.Y. 2018), appeal docketed, No. 18-1691 (2nd Cir. Aug. 2018).
- <sup>48</sup> Civicus, Closing Space, Open Government? *Civil society response to restrictions in OGP countries* (OGP, 2018), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP-Civicus\\_Closing-Space-Open-Gov\\_20180508.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP-Civicus_Closing-Space-Open-Gov_20180508.pdf).
- <sup>49</sup> Such concerns about the use of private security forces have been flagged by the UN Human Rights Committee as part of its periodic review of Cambodia and the UK.
- <sup>50</sup> BBC News, “Dutch court rejects Shell protest ban” (5 Oct. 2012), <https://www.bbc.com/news/world-europe-19853007>.
- <sup>51</sup> E.g., IFC, *Good Practice Handbook: Use of Security Forces: Assessing and Managing Risks and Impacts Guidance for the Private Sector in Emerging Markets* (Feb. 2017) 28, [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/ab19adc0-290e-4930-966f-22c119d95cda/p\\_handbook\\_SecurityForces\\_2017.pdf?MOD=AJPERES](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/ab19adc0-290e-4930-966f-22c119d95cda/p_handbook_SecurityForces_2017.pdf?MOD=AJPERES). The INGAA Foundation Inc., “Guidelines for Contractors to Prepare for Onsite Protests” (16 Jun. 2017), <https://www.ingaa.org/File.aspx?id=32565>.
- <sup>52</sup> This point was raised in an OGP consultation held 19 Sept. 2018 (<https://www.opengovpartnership.org/flag-ship-report/civic-space-freedom-of-assembly>).
- <sup>53</sup> UN Gen. Assem., *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, A/HRC/31/66.
- <sup>54</sup> UN Gen. Assem., *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, A/HRC/31/66.
- <sup>55</sup> *The rights to freedom of peaceful assembly and of association*, G.A. Res A/HRC/RES/15/21, UN Office of the High Commissioner for Human Rights (6 Oct. 2010), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/98/PDF/G1016698.pdf?OpenElement>.
- <sup>56</sup> The UN Special Rapporteur has produced ten principles found here: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAsociation/10PrinciplesProperManagementAssemblies.pdf>.
- <sup>57</sup> Klotilda Kosta and Kostandina Këruti, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Albania* (ECNL and ICNL, Jan. 2019), [http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Albania\\_Monitoring-assembly-report-2018.pdf](http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Albania_Monitoring-assembly-report-2018.pdf).
- <sup>58</sup> Jeff Lovitt. OGP International Expert Panel member. Written personal communication (8 Mar. 2019).
- <sup>59</sup> Rafael Ishkhanyan and Avetik Ishkhanyan, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Armenia* (ECNL and ICNL, Dec. 2018), [http://ecnl.org/wp-content/uploads/2018/12/Armenia\\_Monitoring-assembly-report-2017-18.pdf](http://ecnl.org/wp-content/uploads/2018/12/Armenia_Monitoring-assembly-report-2017-18.pdf).
- <sup>60</sup> Klara Horvat, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Croatia* (ECNL and ICNL, Jan. 2019), [http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Croatia\\_Monitoring-assembly-report-2017-18.pdf](http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Croatia_Monitoring-assembly-report-2017-18.pdf).
- <sup>61</sup> Blazhen Maleski, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Republic of Macedonia* (ECNL and ICNL, Jan. 2019), [http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Macedonia\\_Monitoring-assembly-report-2018.pdf](http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Macedonia_Monitoring-assembly-report-2018.pdf).
- <sup>62</sup> Florin Gisca and Alexandru Postica, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Moldova* (ECNL and ICNL, Dec. 2018), [http://ecnl.org/wp-content/uploads/2018/12/Moldova\\_Monitoring-assembly-report-2017-18.pdf](http://ecnl.org/wp-content/uploads/2018/12/Moldova_Monitoring-assembly-report-2017-18.pdf).
- <sup>63</sup> Katarina Golubović, Milan Filipović, and Milena Vasić, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Serbia* (ECNL and ICNL, Jan. 2019), <http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Serbia-Monitoring-assembly-report-2018.pdf>.
- <sup>64</sup> Liubov Halan, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Ukraine* (ECNL and ICNL, Dec. 2018), [http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Ukraine\\_Monitoring-report-2017-2018.pdf](http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Ukraine_Monitoring-report-2017-2018.pdf).
- <sup>65</sup> OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2nd ed. (Warsaw/Strasbourg: 2010), <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true>.
- <sup>66</sup> OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2nd ed. (Warsaw/Strasbourg: 2010) 37, <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true>.