



PROTECTIONS INSUFFISANTES ET RESTRICTIONS EXCESSIVES

LE DROIT DE MANIFESTER DANS 21 PAYS EUROPÉENS

Amnesty International est un mouvement rassemblant 10 millions de personnes qui fait appel à l'humanité en chacun et chacune de nous et milite pour que nous puissions toutes et tous jouir de nos droits humains. Notre vision est celle d'un monde dans lequel les dirigeants et dirigeantes tiennent leurs promesses, respectent le droit international et sont tenus de rendre des comptes. Essentiellement financée par ses membres et des dons individuels, Amnesty International est indépendante de tout gouvernement, de toute tendance politique, de toute puissance économique et de tout groupement religieux. Nous avons la conviction qu'agir avec solidarité et compassion aux côtés de personnes du monde entier peut rendre nos sociétés meilleures.

© Amnesty International 2024

Sauf exception dûment mentionnée, ce document est sous licence Creative Commons : Attribution-NonCommercial-NoDerivatives-International 4.0.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Pour plus d'informations, veuillez consulter la page relative aux autorisations sur notre site

www.amnesty.org/fr.

Lorsqu'une entité autre qu'Amnesty International est détentrice du copyright, le matériel n'est pas sous licence Creative Commons.

L'édition originale de ce document a été publiée en

2024

par Amnesty International Ltd

Peter Benenson House, 1 Easton Street

London WC1X 0DW, UK

Index : EUR 01/8199/2024

Original : anglais

amnesty.org



Illustration de couverture : Montage d'images tirées de plusieurs mobilisations et rassemblements en Europe et montrant le pouvoir des manifestations
© Amnesty International

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



RÉSUMÉ EXÉCUTIF

INTRODUCTION

Les manifestations pacifiques sont depuis longtemps un moyen de faire progresser les droits humains et la justice. Nombre des droits et des libertés que nous prenons aujourd'hui pour acquis ont été obtenus, totalement ou en partie, grâce à la mobilisation de personnes qui sont descendues dans la rue pour exiger des changements positifs et faire entendre leurs revendications. Dans un monde en proie à des inégalités croissantes, à des discriminations persistantes, au racisme, à des conflits armés et à des préoccupations liées aux changements climatiques, les manifestations constituent plus que jamais un outil de poids pour les personnes en quête de justice et qui souhaitent défendre les droits humains. Cependant, le nouveau rapport d'Amnesty International révèle qu'au lieu de respecter, de protéger et de faciliter le droit des personnes à se réunir pacifiquement, les autorités dans toute l'Europe stigmatisent, entravent, dissuadent et sanctionnent de manière délibérée les personnes qui manifestent.

Amnesty International a étudié les réglementations juridiques et les politiques connexes qui régissent le droit de réunion pacifique dans 21 pays européens, à savoir l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Serbie, la Slovaquie, la Suède, la Suisse et la Turquie. En vertu des traités internationaux auxquels ils sont parties, les États sont tenus de respecter, de protéger et de défendre les droits humains que sont le droit à la liberté de réunion pacifique, à la liberté d'expression et à la liberté d'association, ainsi que le droit à la non-discrimination, à la vie privée et à l'intégrité physique, ce dernier englobant le droit à la sécurité et le droit de ne pas subir de violence. Ces droits sont essentiels pour permettre aux personnes de manifester en toute sécurité. Cependant, la recherche d'Amnesty International a démontré que les autorités étatiques de nombreux pays, au lieu de répondre aux préoccupations urgentes, de lever les obstacles au droit de manifester et d'encourager le dialogue pour remédier aux injustices, aux exactions et aux discriminations, réagissent aux manifestations pacifiques en réprimant les personnes qui les organisent et y prennent part. Cette réponse se traduit notamment par l'adoption de lois répressives, l'instauration d'obligations procédurales onéreuses, l'application de restrictions arbitraires ou discriminatoires, un maintien de l'ordre raciste, le recours à une force injustifiée ou excessive contre des manifestant·es pacifiques, des ingérences arbitraires, notamment en arrêtant, en poursuivant en justice et en emprisonnant des manifestant·es, ainsi que l'utilisation croissante de technologies de surveillance intrusives.

Face à ces attaques contre le droit de réunion pacifique, nombre de personnes sont inquiètes et réticentes à l'idée d'exercer leurs droits humains. Cet « effet dissuasif » se fait tout particulièrement ressentir chez les individus ou les groupes qui se heurtaient déjà à des obstacles particulièrement importants pour manifester, et qui sont soumis à des inégalités, une marginalisation, du racisme, des discriminations et des violences au motif, entre autres, de leur race, de leur appartenance ethnique, de leur religion ou de leur statut migratoire.

L'enquête d'Amnesty International concernant l'état actuel du droit de réunion pacifique en Europe s'inscrit dans la campagne mondiale de l'organisation « Protégeons les manif ». Cette recherche contribue aux efforts internationaux déployés pour veiller à ce que les États respectent, protègent et réalisent le droit des personnes à s'organiser et à prendre part à des manifestations en toute sécurité, en bénéficiant d'une protection adéquate et sans faire l'objet de discrimination, de violence de la part des services de l'État, d'oppression ni de surveillance.

MÉTHODOLOGIE

Cette recherche vise à examiner et à documenter la situation en matière de protection du droit de manifester dans la région étudiée. Plus précisément, l'objectif est de déterminer et de mettre en lumière les principales violations des droits humains commises dans les pays européens étudiés, ainsi que les tendances actuelles, les pratiques systématiques et les manquements observés au cours des différentes étapes des manifestations (avant, pendant et après leur tenue). Le cas échéant, l'enquête avait pour but de déterminer les meilleures politiques et pratiques mises en place par les États pour protéger et faciliter les rassemblements pacifiques.

La recherche a été menée en adoptant une méthodologie complète comprenant un questionnaire de 143 questions relatives aux obligations internationales en matière de droits humains que les États doivent respecter, protéger et dont ils doivent s'acquitter. Ce questionnaire a été élaboré en adoptant une approche intersectionnelle fondée sur les travaux passés et les apprentissages tirés au sujet de la réponse des États face aux rassemblements ainsi que du maintien de l'ordre et des discriminations dont font l'objet les groupes marginalisés et discriminés. Amnesty International considère qu'il est impératif de s'attaquer aux politiques et aux pratiques racistes de la part des États et elle accorde une place centrale à cet aspect.

Les 21 pays qui figurent dans cette étude ont été sélectionnés à l'initiative des sections nationales d'Amnesty International, en prenant en compte un équilibre géographique au sein de la région ainsi que les ressources internes disponibles pour mener ce projet régional. L'enquête a été réalisée entre décembre 2022 et septembre 2023 avec pour objectif de donner une vue d'ensemble des lois, des politiques et des pratiques en vigueur sur le sujet, principalement sur la période donnée, et de fournir des exemples qui illustrent les répercussions de ces lois.

Certains événements relatifs à la législation ou au maintien de l'ordre qui sont survenus hors de la période étudiée ont été intégrés à l'étude, car ils illustrent des préoccupations toujours d'actualité au sujet de violations du droit de réunion pacifique. Par exemple, le présent rapport illustre comment, depuis le mois d'octobre 2023, nombre d'États européens ont réagi aux rassemblements pacifiques en soutien aux droits humains des Palestinien·nes en imposant des restrictions disproportionnées, notamment des interdictions préventives de manifester, l'interdiction de slogans, de drapeaux, de keffiyeh et d'autres symboles, et en recourant à une force injustifiée ou excessive, à la dispersion et à l'arrestation arbitraire de manifestant·es pacifiques.

Sur la base de ce questionnaire, la recherche combine une analyse juridique qualitative et des recherches documentaires qui impliquent la collecte de données sur les restrictions et les violations des droits humains pour analyser les pratiques récurrentes et les tendances en lien avec les rassemblements pacifiques en Europe. Cette enquête a été enrichie par des échanges, des entretiens et des consultations avec des acteur·ices de la société civile, des avocat·es et des groupes concernés. Elle a également été complétée par des échanges écrits ou en face-à-face avec les autorités locales, régionales et nationales au sujet des questions principales de l'enquête pour clarifier les positions officielles et accéder à des données officielles dont disposent les organismes et les ministères chargés de l'application des lois au sujet du droit de réunion pacifique. Il convient de noter que la méthodologie n'inclut pas l'étude détaillée de cas individuels, bien que certains exemples emblématiques aient été intégrés, car ils suggèrent ou illustrent une tendance, une pratique récurrente ou une préoccupation.

La recherche s'est axée sur neuf domaines clefs relatifs à l'exercice effectif du droit de réunion pacifique des personnes en Europe : le cadre juridique et politique global à l'échelle nationale qui régit le droit de réunion pacifique ; les discours stigmatisants et négatifs tenus par les autorités à l'égard des manifestant·es ; les répercussions discriminatoires disproportionnées qu'ont certaines lois et pratiques sur certains groupes ; les procédures en place pour organiser une manifestation, et notamment les exigences en matière de notification et d'autorisation, et les obligations et la responsabilité potentielle des organisateurs et organisatrices ; les restrictions imposées aux rassemblements en fonction du moment, du lieu et du contenu du rassemblement ; le maintien de l'ordre lors des manifestations et les mécanismes et pratiques qui garantissent l'obligation de rendre des comptes pour toute violation des droits humains commise lors d'une manifestation ; la réponse des États à des actes pacifiques de désobéissance civile ; les enjeux et les obstacles propres à l'exercice du droit de réunion pacifique pour les enfants ; et l'utilisation par les autorités d'outils technologiques à des fins de surveillance de masse et ciblée, qui permettent notamment de surveiller et de recueillir, d'analyser et d'enregistrer les informations relatives aux personnes impliquées dans des manifestations.

Amnesty International tient à remercier l'ensemble des personnes et des organisations qui ont contribué aux conclusions du présent rapport en partageant des informations, des analyses, leur expérience vécue, leur expertise et leurs réflexions. L'organisation remercie également les autorités qui ont partagé des informations et des données et ont coopéré avec l'équipe de recherche au cours de l'enquête. Amnesty International nourrit l'espoir que les conclusions de l'enquête et de l'analyse permettront d'évaluer rigoureusement dans quelle mesure les gouvernements des 21 États étudiés dans le rapport remplissent leur obligation de respecter, de protéger et de réaliser le droit de réunion pacifique en Europe. Dans les cas où les pays ne défendent pas pleinement le droit de réunion pacifique pour toutes les personnes, sans discrimination, Amnesty International appelle de ses vœux à ce que, en identifiant et en mettant en lumière les manquements en question, ses recommandations, conjuguées à sa campagne internationale « Protégeons les manifs », contribuent à une amélioration en vue d'un respect total de leurs obligations par les États.

LE DROIT DE RÉUNION PACIFIQUE : RÉGLEMENTATION EXCESSIVE, HOSTILITÉ ET DISCRIMINATIONS

Les normes internationales et régionales relatives aux droits humains qui régissent le droit de réunion pacifique donnent du poids à un principe fondamental, à savoir la « présomption en faveur de la tenue de réunions (pacifiques) ». Ce principe doit se refléter dans les législations, les politiques et les pratiques nationales. Il contraint les États à faciliter les rassemblements et, entre autres, à lever les obstacles auxquels se heurtent les personnes qui organisent des rassemblements et y prennent part, à justifier pleinement toute restriction et à agir avec tolérance et

modération, y compris en cas de perturbations. Les États doivent à la fois s'acquitter d'obligations négatives (éviter les ingérences injustifiées dans l'exercice du droit de réunion pacifique) et positives (*protéger* les personnes qui exercent ce droit et *faciliter* l'exercice de ce droit de manière à ce que les personnes qui prennent part aux rassemblements puissent se réunir en toute sécurité et remplir leurs objectifs). Toute restriction imposée au droit de réunion pacifique doit respecter les principes de légalité, de proportionnalité et de nécessité.

Les États doivent respecter, garantir en droit et faire prévaloir le principe selon lequel tous les individus peuvent exercer leur droit de manifester sans subir de discriminations fondées sur l'appartenance ethnique, le sexe, la race, la religion ou les convictions, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, le handicap, l'âge, les opinions politiques ou autres, le statut socioéconomique, la nationalité ou tout autre statut. Les personnes qui prennent part à des manifestations ne sont pas toutes confrontées aux mêmes obstacles. En raison des différentes formes croisées de discrimination, il est beaucoup plus difficile pour certains groupes de prendre part aux manifestations. Cela concerne notamment les femmes, les enfants, les personnes LGBTI et les personnes ne se conformant pas aux normes de genre, les personnes noires, arabes, roms, les autres groupes racisés et les personnes handicapées. Ces groupes font face à des difficultés spécifiques qui entravent leur participation aux manifestations et dans l'espace civique de manière générale. En effet, leurs droits sont limités par des sociétés où règnent différentes formes croisées de racisme, de sexisme, de violence, de marginalisation, de normes sociales et parfois même par des législations qui les répriment et maintiennent un statu quo dominé par le patriarcat et l'hétéronormativité.

Le droit de réunion pacifique s'étend à toute forme de rassemblement, à condition qu'il soit « pacifique ». Un rassemblement doit être considéré comme « pacifique » même en cas de violences sporadiques ou de comportements illégaux de la part de certains individus. Lorsqu'une minorité de participant-es s'adonnent à la violence, situation qu'il faut bien distinguer du recours à des violences graves et généralisées par les participant-es, les autorités doivent veiller à ce que les personnes qui maintiennent un comportement pacifique puissent continuer à exercer leurs droits sans que la réunion dans son ensemble ne soit restreinte ni dispersée.

L'ensemble des 21 pays examinés dans le présent rapport ont ratifié les principaux instruments relatifs aux droits humains protégeant le droit de réunion pacifique. Cependant, il existe des disparités au sein de la région étudiée quant à la capacité des personnes à exercer ce droit. Cela s'explique en partie par le fait que les États légifèrent différemment en ce qui concerne ce droit et que beaucoup d'entre eux n'ont pas totalement transposé dans leur droit interne les dispositions internationales et régionales protégeant le droit de réunion pacifique. Certains pays appliquent des dispositions législatives relatives aux rassemblements instaurées de longue date et qui n'ont pas été révisées pour se conformer aux normes internationales relatives aux droits humains (tel est le cas au **Portugal**). D'autre part, dans d'autres pays, de nouvelles lois, ou des lois plus récentes, ont été mises en œuvre, ont été proposées ou ont d'ores et déjà été adoptées pour créer un environnement bien plus restrictif pour l'exercice du droit de réunion pacifique (**Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie, Luxembourg** [à l'état de proposition], **Royaume-Uni**).

Notre recherche a démontré qu'il était courant que des agent-es de l'État dans les 21 pays étudiés tiennent des discours préjudiciables qui stigmatisent souvent les manifestations pacifiques ainsi que les objectifs et l'identité des personnes qui y prennent part. Ces discours diabolisent les manifestant-es en les assimilant à des « terroristes », des « criminel·les », des « anarchistes », des « extrémistes », parmi de nombreux autres termes stigmatisants. Parmi les groupes visés par ces discours préjudiciables figurent les personnes qui ont pris part aux manifestations de solidarité avec les Palestinien·nes et les personnes qui ont manifesté pour la justice climatique, pour les droits des femmes, pour la cause et les droits des personnes LGBTI, pour les droits des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, et contre le racisme et les discriminations envers les minorités. Ces discours préjudiciables sont parfois utilisés pour justifier que de nouvelles restrictions soient imposées au droit de réunion pacifique (**Allemagne, Italie, Royaume-Uni**). En parallèle, ces attaques contre des groupes spécifiques de participant-es peuvent exacerber le fait que certaines personnes sont confrontées à des obstacles à l'exercice de leur droit de réunion pacifique. De plus, en raison des différentes formes croisées de discrimination, il est bien plus difficile de participer aux manifestations pour certains groupes dans les pays étudiés dans le présent rapport.

L'ensemble des 21 pays étudiés ont instauré le principe d'égalité de traitement et de non-discrimination dans leur législation, à différents niveaux. Néanmoins, les mécanismes internationaux et régionaux ont mis en lumière un certain nombre d'irrégularités, notamment une législation fragmentée, l'absence de protection pour certains motifs de discrimination (comme l'orientation sexuelle et l'identité de genre) et l'absence de dispositions de protection globale. Dans certains des pays étudiés, les dispositions juridiques en place interdisant les discriminations sont en nette opposition avec le traitement infligé dans les faits à certains groupes et individus, notamment les personnes noires, arabes, ou appartenant à d'autres groupes racisés (**Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Portugal, Royaume-Uni**), les femmes (**Grèce, Pologne, Royaume-Uni, Turquie**), les personnes LGBTI (**Hongrie, Pologne, Serbie, Turquie**), les enfants (**France, Pologne, Royaume-Uni**), les personnes handicapées (**France, Royaume-Uni**), les travailleurs et travailleuses du sexe (**France, Irlande, Italie**), les personnes qui manifestent en soutien avec les droits des Palestinien·nes (**Allemagne, Autriche, France, Grèce, Italie, Royaume-Uni, Slovaquie, Suisse**), les personnes qui manifestent pour la justice climatique (**Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Italie, Portugal, Royaume-Uni, Serbie, Slovaquie, Suède, Suisse**). Le traitement qui leur est infligé enfreint le droit de réunion pacifique, mais aussi d'autres droits et libertés. De plus, dans certains pays, il semblerait que des dispositions législatives spécifiques exposent à des discriminations les « non-citoyens et non-citoyennes » (même si les pratiques peuvent varier) (**Allemagne, Autriche, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Portugal, Serbie, Turquie**) ou les enfants,

s'agissant du droit d'organiser des rassemblements (de plus amples informations au sujet des enfants dans les manifestations figurent ci-après).

PRÉOCCUPATIONS CONCERNANT LES EXIGENCES DE NOTIFICATION ET D'AUTORISATION ET LA PROTECTION DES RASSEMBLEMENTS SPONTANÉS

Les exigences préalables généralement imposées par les autorités étatiques aux personnes qui organisent des rassemblements publics prennent la forme soit d'une exigence de notification (c'est le cas dans la plupart des pays, où la personne organisatrice doit simplement informer les autorités qu'elle compte organiser un rassemblement), soit d'une exigence d'autorisation (où la personne organisatrice doit demander une autorisation pour pouvoir organiser un rassemblement et parfois même pour l'annoncer publiquement). Dans la pratique, la différence entre notification et autorisation est parfois ténue, et une exigence de notification telle que définie par un État peut en réalité davantage s'apparenter à une exigence d'autorisation.

Ces procédures constituent une ingérence dans le droit de réunion pacifique, y compris la simple exigence d'informer les autorités de la tenue d'un rassemblement. Dès lors, ces exigences doivent systématiquement être justifiées au regard du cadre des droits humains. De manière générale, les procédures de notification sont à caractère obligatoire dans les pays étudiés (les personnes qui organisent les rassemblements, et parfois celles qui y prennent part, s'exposent à des sanctions administratives ou pénales en cas de non-respect). Cependant, une approche alternative consiste à accentuer l'obligation négative des États de ne pas entraver le droit de réunion pacifique et implique de reconnaître la capacité d'action des personnes qui souhaitent se réunir. Cette approche repose sur un système de notification volontaire pour la plupart des formes de rassemblements. Les États doivent s'efforcer d'élargir l'éventail de rassemblements soumis uniquement au régime de notification volontaire, en réservant l'exigence de fournir une notification préalable uniquement à une catégorie restreinte de rassemblements, à savoir ceux où la notification préalable est cruciale pour contribuer à protéger et faciliter le rassemblement ou les droits des personnes impliquées. Les États doivent s'efforcer d'élargir l'éventail de rassemblements soumis uniquement au régime de notification volontaire. Les régimes de notification ne doivent pas servir à contrôler les manifestations, les procédures doivent être transparentes, accessibles et gratuites, et les organisateurs et organisatrices ne doivent faire l'objet d'aucune obligation contraignante ou excessive. De plus, l'absence de notification n'exonère pas les autorités de l'obligation de faciliter le rassemblement et de protéger les personnes qui y prennent part. L'absence de notification ne doit pas servir à justifier la dispersion d'un rassemblement ou l'arrestation de personnes qui y prennent part, car les protections s'appliquent à tout rassemblement *pacifique* (et pas uniquement aux rassemblements « légaux »). Le plein exercice du droit de réunion pacifique n'est compatible ni avec les régimes d'autorisation ni avec les régimes de notification qui fonctionnent dans les faits comme une exigence d'autorisation. Toute exigence de ce type doit être abrogée. Il arrive que certains types de rassemblements ne soient pas soumis à l'exigence de notification (ou qu'ils relèvent d'un tout autre régime de réglementation), comme les événements sportifs, culturels ou religieux. Dans certains pays, les exigences peuvent différer selon que le rassemblement soit « statique » ou « mobile » (**Irlande, Italie, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni**). Ces catégories et ces définitions privilégient certains types de rassemblements plutôt que d'autres. L'enquête a révélé que la plupart des 21 pays étudiés disposent d'un régime de notification obligatoire pour certains types de rassemblements, régime qui peut être inscrit dans le droit national, au niveau fédéral, ou au niveau de l'État ou du canton. Seule l'**Irlande** est dotée d'un régime de notification volontaire pour toute forme de rassemblements.

Plusieurs pays fixent un délai pour déposer la notification, qui peut aller de 24 heures (**Finlande**, certaines communes aux **Pays-Bas**) à 28 jours (pour les défilés publics) (**Royaume-Uni/Irlande du Nord et Écosse**). Certaines juridictions prévoient même des délais encore plus longs pour obtenir une autorisation préalable, allant jusqu'à 30 jours (**Suisse/canton de Genève**). Certains pays ont adopté des exigences de notification contraignantes qui pourraient constituer un obstacle à l'exercice du droit de réunion pacifique. Par exemple, les autorités en **Turquie** exigent, pour tout rassemblement, de désigner un comité composé d'au moins sept personnes de plus de 18 ans et de fournir une copie du casier judiciaire des personnes en charge de l'organisation. Même si un régime général de notification obligatoire est en vigueur, les personnes étrangères qui participent à un rassemblement doivent demander une *autorisation* aux autorités, ce qui est révélateur de dispositions légales discriminatoires. En **Italie**, l'identité des personnes désignées pour prendre la parole lors de rassemblements doit être indiquée, ainsi que les coordonnées des personnes en charge de l'organisation. En **Hongrie**, ces dernières doivent attendre 48 heures après avoir déposé la notification avant de pouvoir annoncer publiquement la tenue du rassemblement, ce qui laisse moins de temps pour mobiliser des participant-es. Nombre de pays demandent des détails au sujet des dispositifs de sécurité et de facilitation, et des dispositifs connexes qui doivent être mis en place pour les rassemblements. En **Hongrie**, les personnes en charge de l'organisation doivent désigner des personnes qui aideront à préserver l'ordre ou la sécurité lors du rassemblement. Dans certains pays, la notification doit inclure des informations sur les mesures prises par les personnes en charge de l'organisation pour veiller à ce que le rassemblement se déroule en toute sécurité et soit bien pacifique ou conforme à la loi (**Espagne, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni, Serbie**).

Sur les 21 pays étudiés, la **Belgique**, le **Luxembourg**, la **Suède** et la **Suisse** sont dotés de ce qui se rapproche le plus d'un régime d'autorisation, du moins pour certains types d'évènements. Ce régime impose aux personnes en charge de l'organisation de déposer une demande pour obtenir une autorisation officielle d'organiser un rassemblement. La **Slovénie** est dotée d'un régime de notification obligatoire qui s'applique à la plupart des évènements. Néanmoins, il existe un régime d'autorisation dans certaines circonstances, en cas d'« usage exceptionnel de la voie publique », ou si le nombre de participant-es est supérieur à 3 000 personnes. La proposition de législation présentée au **Luxembourg**, bien qu'elle soit décrite comme un « régime de notification », continuerait de fonctionner dans les faits comme un régime d'autorisation.

Conformément aux obligations internationales en matière de droits humains, la procédure visant à informer les autorités de la tenue d'un rassemblement doit être gratuite. C'est effectivement le cas dans pratiquement tous les pays étudiés, à quelques exceptions près. Par exemple, en **Suède**, les personnes qui souhaitent organiser un rassemblement doivent s'acquitter de frais pour solliciter une autorisation (environ 30 euros). Dans le canton de Genève en **Suisse**, les personnes en charge de l'organisation doivent s'acquitter de frais (entre 200 et 500 francs suisses, soit environ entre 205 et 510 euros) si la demande est soumise moins de 30 jours avant la date prévue pour le rassemblement.

Certains pays prévoient d'éventuelles sanctions administratives ou pénales si les personnes en charge de l'organisation n'ont pas fourni de notification, ou sollicité d'autorisation, ou si elles prennent part à un rassemblement qui n'a pas été notifié ou autorisé par les autorités (sanctions administratives : **Allemagne** [si de fausses informations sont fournies], **Autriche**, **Belgique**, **Espagne**, **Luxembourg**, **République tchèque**, **Slovénie** [s'il manque certaines informations obligatoires] ; sanctions pénales : **Allemagne**, **France**, **Hongrie**, **Italie**, **Pays-Bas**, **Pologne**, **Portugal**, **Royaume-Uni**, **Serbie**, **Suède**, **Suisse**, **Turquie**). Ces approches punitives vont à l'encontre d'un principe primordial du droit international relatif aux droits humains, selon lequel le rôle des autorités est de protéger et de faciliter l'exercice du droit de réunion pacifique. Il convient d'abroger les dispositions qui prévoient la possibilité d'appliquer, en cas de défaut de notification, des sanctions pénales, ou toute autre sanction injustifiée, contre les personnes en charge de l'organisation. De plus, à moins que l'exigence de notification s'avère nécessaire et proportionnée à un but légitime, toute sanction infligée pour simple défaut de notification auprès des autorités constitue une ingérence injustifiée avec le droit de réunion pacifique, et donc une violation de ce droit.

Certains pays prévoient dans leur législation des dispositions qui permettent de disperser un rassemblement si les exigences de notification ou d'autorisation ne sont pas remplies (**Belgique**, **France**, **Grèce**, **Luxembourg**, **Pays-Bas**, **Pologne**, **Portugal**, **Serbie**, **Turquie**). L'organisation de rassemblements qui n'ont pas fait l'objet d'une notification ou le fait d'y participer ne doivent en aucun cas entraîner des sanctions pénales ni aucune autre sanction injustifiée. De même, les rassemblements spontanés, c'est-à-dire les rassemblements en réaction à des évènements en cours et pour lesquels il n'est pas possible de fournir une notification en amont selon les délais imposés ou la procédure en vigueur, ne doivent pas être dispersés en raison d'un défaut de notification. Les rassemblements spontanés doivent être considérés comme une forme naturelle de participation civique : ils doivent être facilités et protégés au même titre que les rassemblements prévus à l'avance et ils doivent être exemptés de toute exigence préalable. Pourtant, seuls sept pays (**Finlande**, **Grèce**, **Hongrie**, **Pologne**, **République tchèque**, **Serbie**, **Slovénie**) protègent les manifestations spontanées de manière explicite dans leur législation nationale. D'autres préoccupations concernent la définition de ce qui constitue un rassemblement spontané, certaines définitions étant trop vagues ou trop limitées, comme en **Grèce**, en **Hongrie**, en **Finlande**, en **Serbie** et en **Slovénie**. Dans sept autres pays, les rassemblements spontanés sont protégés sur la base de la doctrine juridique ou de la jurisprudence (**Allemagne**, **Autriche**, **Belgique**, **Irlande**, **Italie**, **Royaume-Uni**, **Suède**). Cependant, dans les faits, les autorités sont dotées d'une marge de manœuvre qui peut tout de même entraîner une réglementation injustifiée des évènements spontanés. Les rassemblements spontanés bénéficient d'une mesure de protection ou d'une procédure simplifiée en **Espagne**, au **Luxembourg** et en **Suisse**. Aux **Pays-Bas** et au **Portugal**, il n'existe pas dans la législation de protection spécifique pour les rassemblements spontanés, mais dans les faits, les autorités permettent leur tenue.

DES OBLIGATIONS INJUSTIFIÉES ET EXCESSIVES IMPOSÉES AUX PERSONNES EN CHARGE DE L'ORGANISATION DE RASSEMBLEMENTS

L'enquête a fait état d'un ensemble très divers d'obligations souvent excessives et injustifiées, de restrictions et de dispositions problématiques en matière de responsabilité imposées aux personnes en charge de l'organisation de rassemblements pacifiques. Comme expliqué ci-dessus, ne pas fournir de notification ou solliciter de demande d'autorisation entraîne des sanctions administratives et pénales pour les personnes en charge de l'organisation dans certains des pays étudiés.

Dans certains pays, la législation restreint la possibilité d'organiser des rassemblements pour « certaines citoyennes et certains citoyens » (ce qui inclut parfois des citoyennes et citoyens de l'Union européenne) (**Autriche**, **Hongrie**,

République tchèque, Turquie). De plus, la législation impose parfois des restrictions d'âge qui peuvent avoir des répercussions sur la capacité des enfants à organiser des manifestations (voir ci-après).

Bon nombre des obligations et des restrictions imposées au sein des pays étudiés aux personnes en charge de l'organisation de rassemblements sont injustifiées et excessives. Ces obligations et restrictions ne remplissent pas les conditions de légalité, de nécessité et de proportionnalité établies par le droit international, notamment quand elles sont fondées sur des dispositions vagues ou ambiguës. De plus, elles sont discriminatoires par nature.

Dans certains pays, la législation contraint les personnes en charge de l'organisation à assurer la sécurité et le maintien de l'ordre lors des rassemblements (**Espagne, Finlande, Hongrie, Portugal, République tchèque, Serbie, Slovaquie, Suède, Turquie**). En vertu de la législation ou à la demande des autorités, elles doivent également se charger de mettre en place un dispositif de sécurité privée et des services de gestion, ou s'acquitter de tout ou partie des frais liés à ces services (**Finlande, Serbie, Slovaquie, Suède**). Dans l'ensemble des pays étudiés, l'enquête a révélé des dispositions et des pratiques alarmantes qui suscitent des inquiétudes au sujet des coûts supplémentaires imposés aux personnes en charge de l'organisation pour qu'elles puissent exercer leur droit de réunion pacifique. Il peut s'agir des coûts engendrés par les services publics lors d'un rassemblement, comme le nettoyage des rues, le maintien de l'ordre, la sécurité et la mise en place de services d'urgence (**Hongrie, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie, Suède, Suisse**). Dans certains pays, les personnes en charge de l'organisation se voient imposer des responsabilités et des frais supplémentaires pour les actes commis par de tierces personnes (**Autriche, Espagne, Grèce, Hongrie, Pologne, Suisse, Turquie**). Les personnes qui organisent un rassemblement, et celles qui y prennent part, ne doivent en aucun cas être tenues responsables des actes d'autrui. Elles ne sont responsables que des comportements illégaux qu'elles pourraient elles-mêmes adopter.

Cependant, dans certains pays, l'enquête a relevé certaines dispositions qui permettent de défendre une « raison valable » ou des arguments similaires, ce qui peut permettre de limiter la responsabilité des personnes en charge de l'organisation (**Autriche, Espagne, Grèce, Hongrie**). Hormis en **Italie**, il ne semble pas que les personnes en charge de l'organisation soient tenues d'obtenir une assurance responsabilité civile pour les rassemblements. Parfois, il incombe aux personnes en charge de l'organisation de mettre un terme au rassemblement ou de disperser les participant·es (**Finlande, Hongrie, Serbie**).

Préserver l'ordre public et la sécurité est un rôle qui ne peut être délégué et dont la responsabilité doit incomber systématiquement aux organismes de l'État. Déléguer cette responsabilité aux personnes en charge de l'organisation et de la coordination équivaut pour les autorités étatiques à renoncer à leurs obligations positives consistant à protéger activement et à faciliter le droit de réunion pacifique. Le fait que les personnes en charge de l'organisation soient légalement tenues de contribuer aux coûts du maintien de l'ordre et de la sécurité, du nettoyage des rues et des services médicaux, ou qu'elles doivent désigner des personnes pour coordonner le rassemblement, est incompatible avec les obligations des États.

Nouer un dialogue avec les autorités compétentes chargées de l'application des lois peut contribuer à une désescalade des tensions (et donc constituer une bonne pratique). Néanmoins, il ne doit pas s'agir d'une obligation, mais plutôt d'une démarche volontaire. Les personnes qui manifestent ne doivent pas être contraintes d'entretenir une relation de travail fondée sur la collaboration avec les autorités. Par exemple, on ne peut les contraindre à relayer ou à annoncer auprès des manifestant·es des messages émanant des autorités (comme une sommation de dispersion), ou à informer la police de comportements illégaux commis par les personnes qui prennent part au rassemblement.

Imposer des charges inutiles ou excessives aux personnes en charge de l'organisation, y compris des sanctions administratives et pénales pour non-respect de restrictions et d'obligations illégitimes, va directement à l'encontre du principe du Comité des droits de l'homme selon lequel les États « sont tenus [...] de ne pas interdire, restreindre, bloquer, disperser ou perturber les réunions pacifiques sans raison impérieuse et de ne pas sanctionner les participants ou les organisateurs sans motif valable ». Ces mesures peuvent également entraîner la répression de comportements protégés par les normes internationales et régionales relatives aux droits humains. L'application de sanctions, y compris de sanctions pénales, contre les personnes qui organisent des rassemblements pacifiques ou y prennent part, décourage la participation et peut avoir un effet dissuasif considérable, qui correspond en soi à une violation du droit de réunion pacifique et de la liberté d'expression.

RESTRICTIONS DRASTIQUES IMPOSÉES AUX RASSEMBLEMENTS EN FONCTION DU MOMENT, DU LIEU ET DU CONTENU

Ces dernières années, de nombreux gouvernements en Europe ont imposé des restrictions drastiques aux manifestations, au prétexte de protéger la santé publique et l'ordre public.

L'enquête d'Amnesty International montre que les raisons invoquées par les autorités pour justifier ces restrictions étaient souvent fallacieuses, ou que les restrictions n'étaient pas proportionnées à un but légitime d'intérêt public. Les gouvernements invoquaient souvent la « sécurité nationale » et l'« ordre public » comme prétexte pour réprimer la dissidence pacifique. À titre d'exemple, les autorités se sont servies de la pandémie de COVID-19 pour adopter une

législation d'urgence qui a restreint les manifestations d'une manière beaucoup plus drastique que ce qu'imposait la situation.

Cependant, ces violations du droit de réunion pacifique ne sont pas uniquement survenues en réponse à des événements exceptionnels ou à des menaces perçues. Une analyse plus approfondie révèle que les lois et les politiques en Europe accordent des pouvoirs étendus et une grande marge de manœuvre aux autorités nationales. Elles peuvent ainsi imposer des restrictions disproportionnées selon le moment, le lieu et le contenu des rassemblements publics. Ces restrictions sont régulièrement utilisées pour entraver les rassemblements pacifiques dans l'ensemble de la région. Si la plupart des pays n'imposent pas d'interdiction générale de manifester pour certains moments de la journée ou certains jours, certains pays limitent les rassemblements selon ces critères. Par exemple, les rassemblements peuvent être autorisés uniquement en journée (**Portugal, Serbie, Turquie**), interdits à certains endroits certains jours (**Belgique/Bruxelles**), ou limités à certains horaires (**Portugal** pour les défilés et les processions). En **Pologne**, les « rassemblements cycliques » sont prioritaires, ce qui impose dans les faits une interdiction générale à tout autre rassemblement censé se dérouler au même moment et au même endroit.

Dans certains pays, les manifestations ne peuvent jamais être organisées dans certains espaces, par exemple près de bâtiments gouvernementaux, du Parlement ou d'autres institutions publiques (**Allemagne, Autriche, Belgique, France, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni et Turquie**). Dans d'autres pays, y compris les **Pays-Bas**, les directives locales désignent certains espaces comme des zones sans manifestations. Ces lois engendrent souvent des restrictions disproportionnées à la tenue de rassemblements publics, en particulier quand leur application équivaut à une interdiction générale, par exemple si les rassemblements sont systématiquement interdits dans ces zones. Dans plusieurs autres États, parmi lesquels la **Hongrie, l'Irlande, l'Italie** et la **Serbie**, des lois nationales permettent aux autorités de désigner certains espaces comme des zones sans manifestations. Nombre de pays sont dotés d'une législation qui donne aux autorités le pouvoir de déplacer, de réorienter, de restreindre ou de limiter les mouvements des personnes qui organisent une manifestation ou y prennent part, au moment où elle se déroule, ce qui peut également avoir des répercussions sur le choix du lieu (**Allemagne, Belgique, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède, Suisse, Turquie**). Si certaines de ces lois prévoient des circonstances strictes et précises dans lesquelles le lieu peut être restreint, dans d'autres pays, les autorités jouissent d'une grande marge de manœuvre (**Italie, Turquie**). Notre recherche a documenté des cas de restrictions illégales et discriminatoires relatives au lieu de rassemblement (**Autriche, Finlande, France, Italie, Portugal, Suisse, Turquie**).

Les rassemblements ne devraient connaître aucune restriction, si ce n'est dans un nombre très limité de circonstances. Les restrictions doivent être considérées comme des exceptions et il incombe aux autorités étatiques de les justifier en veillant à ce qu'elles soient conformes aux principes de légalité, de proportionnalité et de nécessité pour atteindre un but légitime dans des circonstances concrètes. Les restrictions disproportionnées violent les droits des personnes qui organisent des rassemblements et y prennent part et risquent de dissuader d'autres personnes d'exercer leurs droits à l'avenir (c'est ce qu'on appelle « l'effet dissuasif »). Parmi ces restrictions figurent des interdictions générales, qui constituent un modèle unique drastique empêchant la tenue de certains types de rassemblements, ou de rassemblements qui se tiennent à un moment ou dans un lieu en particulier.

Les normes internationales disposent que les restrictions (nécessaires) doivent uniquement être fondées sur le moment, le lieu ou les modalités du rassemblement, sans tenir compte du message défendu (il s'agit du principe selon lequel les restrictions doivent être « neutres quant au contenu de la réunion »). Cependant, la plupart des pays ne font pas explicitement référence à ce principe dans leur législation nationale. Dans certains pays, l'identité (perçue) des personnes qui organisent les manifestations et qui y participent, ainsi que les causes politiques pour lesquelles elles se mobilisent ou le contenu de leurs messages, qui peuvent avoir été définis par les autorités comme des « menaces » à l'ordre public ou à la morale, influencent les restrictions imposées par les autorités. Dans les faits, de nombreux pays semblent différencier de manière discriminatoire les divers mouvements de protestation, groupes et personnes qui organisent les rassemblements ou y prennent part. Selon les conclusions de l'enquête, il arrive souvent que les autorités justifient ces restrictions par des déductions fondées sur des stéréotypes et des clichés racistes et sexistes néfastes, qui témoignent d'un racisme, d'une homophobie, d'une transphobie et d'autres formes de discrimination institutionnelles profondément ancrées. Plutôt que de lutter contre le racisme et les discriminations, comme l'exigent les normes internationales et régionales relatives aux droits humains, les gouvernements européens les renforcent et les enracinent en ne garantissant pas l'exercice du droit de réunion pacifique pour toutes les personnes, y compris pour celles qui sont confrontées de manière systématique au racisme et aux discriminations.

Des restrictions liées au contenu s'appliquent généralement aux manifestations organisées par des groupes marginalisés ou en soutien à ces groupes, tels que les personnes noires, arabes ou appartenant à d'autres groupes racisés, les personnes LGBTI, les personnes migrantes, demandeuses d'asile et réfugiées. Elles se fondent généralement sur des stéréotypes discriminatoires et préjudiciables. Ces restrictions vont à l'encontre de l'interdiction du racisme et de toutes les formes de discrimination.

L'enquête d'Amnesty International a permis de dégager un schéma inquiétant dans toute l'Europe (**Allemagne, Autriche, Belgique, France, Grèce, Italie, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni, Serbie, Suisse**) : les rassemblements publics organisés en soutien au peuple palestinien ont été interdits ou ont fait l'objet de restrictions disproportionnées. En effet, l'enquête fait état de l'interdiction de slogans, de drapeaux palestiniens, de keffieh et d'autres symboles ; de la dispersion de camps de manifestant-es pacifiques, y compris en l'absence de perturbations graves et persistantes ; et de cas d'usage excessif de la force et de détentions arbitraires signalés par les

manifestant-es. Les motifs fallacieux liés à l'« ordre public » ou à la « sécurité publique » invoqués pour interdire ou restreindre fortement les manifestations de solidarité avec les Palestinien·nes ne respectent pas les principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité, et confortent des préjugés et des stéréotypes raciaux. Ce constat suscite de vives inquiétudes quant à l'incapacité des pays européens à combattre le racisme et toute autre forme de discrimination et met en lumière le racisme institutionnalisé envers les personnes arabes et musulmanes. La plupart des pays ont mis en place des restrictions lors de la pandémie de COVID-19, parfois par le biais de législations d'exception adoptées par les gouvernements en contournant le contrôle parlementaire. À plusieurs reprises, des tribunaux ont déclaré que ces décrets étaient entièrement ou partiellement inconstitutionnels ou ont invalidé des législations récemment mises en œuvre. De nombreux pays ont interdit l'ensemble des manifestations et des rassemblements, notamment lors de la première période de confinement. Ces pays ont restreint les rassemblements en limitant le nombre de participant-es, en interdisant les rassemblements mobiles, ou en restreignant la participation en fonction du statut de vaccination ou d'immunité des personnes, une fois les vaccins disponibles. Si bon nombre de ces mesures ont par la suite été abolies dans la plupart des pays, certaines restrictions et certains pouvoirs instaurés à titre de mesures d'exception lors de la pandémie sont toujours en vigueur dans certains pays au moment de la rédaction du présent rapport (**Italie, Pays-Bas**).

PRÉOCCUPATIONS RELATIVES AU MAINTIEN DE L'ORDRE LORS DES MANIFESTATIONS

Les organes chargés de l'application des lois ont le devoir de respecter, de protéger et de faciliter les manifestations. La facilitation ne doit cependant pas être comprise au sens de « gestion » des manifestations : l'exercice pacifique du droit de manifester ne doit pas être « contrôlé ». Au contraire, une véritable facilitation passe par l'obligation d'éviter le recours à une ingérence injustifiée et par l'adoption de mesures qui garantissent l'exercice effectif des droits de réunion, ce qui implique d'agir en faveur des participant-es et de leur donner les moyens de manifester comme ils et elles le souhaitent. L'obligation de faciliter et de protéger s'étend aux journalistes, aux observateurs et observatrices, aux témoins et aux personnes en charge de la supervision et de l'observation des manifestations. Cette obligation comprend la création, en droit comme en pratique, d'un cadre garantissant que toutes les personnes puissent exercer leurs droits sans discrimination.

Souvent, la présence des forces de police n'est pas requise, notamment lors de petits rassemblements publics où les risques de violence sont faibles voire inexistantes. Ainsi, plutôt que de procéder d'emblée au déploiement de la police comme mesure par défaut lors de manifestations, les États doivent s'impliquer et se faire l'écho des initiatives visant à réinventer la facilitation des rassemblements et les méthodes alternatives au déploiement de la police et à l'usage de la force. Cet aspect est d'autant plus important que le racisme et les discriminations structurels sont largement répandus dans les pratiques de maintien de l'ordre dans toute l'Europe. De plus, des individus, des groupes ou des communautés spécifiques sont victimes de manière systématique de stéréotypes, d'un maintien de l'ordre discriminatoire, de restrictions disproportionnées et d'un usage illégal et excessif de la force, dans un contexte où les auteur-es de violations n'ont pas à rendre de comptes.

Lorsque les forces de police sont déployées, elles doivent toujours pouvoir recourir à des stratégies qui permettent de faciliter les manifestations et ainsi d'assurer aux participant-es la possibilité d'exercer de manière effective leur droit de réunion pacifique. Entre autres stratégies, il convient d'engager un dialogue, sur une base volontaire, avec les personnes qui organisent les manifestations et y prennent part afin de désamorcer tout conflit potentiel. Cela peut permettre de réduire les éruptions de violence et la nécessité de recourir à la force.

Il devrait systématiquement y avoir une présomption en faveur de la tenue des rassemblements, et les autorités devraient faire de la facilitation leur objectif principal, s'efforcer d'instaurer la confiance, être mues par l'exercice de la retenue et éviter ou réduire au minimum les tensions et la nécessité de recourir à l'usage de la force. En cas de recours à la force, la police doit s'assurer que celui-ci soit réglementé de manière exhaustive par le droit national. Cet usage doit être strictement limité aux principes de nécessité et de proportionnalité à un but légitime. Tout recours à la force doit être placé sous le signe des principes de précaution, de non-discrimination et d'obligation de rendre des comptes, et doit se faire dans le respect absolu des droits humains, y compris du droit à la vie et de l'interdiction de la torture et autres mauvais traitements.

Les pays étudiés dans le présent rapport disposent de lois et de réglementations qui régissent l'usage de la force par la police. En outre, les lois évoquent en des termes généraux les principes de nécessité et de proportionnalité.

Cependant, la plupart des pays ne possèdent pas de réglementations spécifiques relatives à l'usage de la force lors des rassemblements. La plupart des pays n'énoncent pas explicitement dans leur législation une approche qui favorise la désescalade avant le recours à la force lors de manifestations. Peu d'entre eux prévoient des réglementations détaillées, et lorsque c'est le cas, ces réglementations ne sont pas accessibles au public, et il est alors difficile d'évaluer leur conformité aux normes internationales relatives aux droits humains (**Grèce, Irlande**).

Le droit international relatif aux droits humains et les normes s'y rapportant définissent les circonstances spécifiques et restreintes dans lesquelles les armes à létalité réduite peuvent être utilisées lors de manifestations. Ces normes tiennent compte du risque élevé que ces armes puissent blesser des manifestant-es pacifiques ou des passant-es, et entraîner notamment des blessures graves ou la mort. Pourtant, seuls quelques pays sont dotés d'une législation

spécifique relative aux équipements, aux armes et aux tactiques utilisés dans le cadre du maintien de l'ordre lors des rassemblements. Ces législations concernent principalement l'usage de la force de manière générale, les dispersions et le confinement. Dans certains pays, la législation en la matière est très générale, et il revient donc à chaque membre des forces de l'ordre de décider des circonstances dans lesquelles recourir à la force et de l'arme, ou des armes, à déployer. C'est notamment le cas en **Turquie**, et dans certaines parties du **Royaume-Uni** et de la **Suisse**. Lorsqu'il existe des directives précises relatives à l'usage des armes à létalité réduite, elles ne sont généralement pas accessibles au public. Sur les 21 pays étudiés, seule la **Serbie** dispose de réglementations détaillées et accessibles au public sur les armes à létalité réduite et les circonstances dans lesquelles il est possible d'y recourir, notamment lors des rassemblements. Cependant, les limites et les risques en la matière ne sont pas clairement définis. En **Espagne**, les autorités n'ont divulgué qu'une partie des éléments du protocole relatif à l'usage de projectiles à impact cinétique (munitions en mousse).

Depuis de nombreuses années, Amnesty International recueille des données faisant état des conséquences dévastatrices des armes à létalité réduite, notamment en **Belgique**, en **Espagne**, en **France**, en **Grèce**, aux **Pays-Bas**, en **Pologne**, au **Royaume-Uni**, en **Serbie** et en **Turquie**. Dans les pays étudiés dans le présent rapport, entre 2020 et septembre 2023, un nombre très élevé de cas d'usage excessif ou injustifié de la force ont été signalés lors de manifestations. Ces situations ont engendré des blessures graves et parfois permanentes chez des manifestant-es, mais également chez des journalistes qui couvraient les manifestations. Parmi ces blessures, on recense notamment des cas d'os fracturés ou de dents cassées (**Allemagne, France, Grèce, Italie**), de perte d'audition (**Grèce**), de brûlure (**Grèce**), de perte d'une main (**France**), de perte d'un testicule (**Espagne**), de lésion oculaire et de traumatisme crânien grave (**Espagne**). Dans certains cas, des enfants ont subi des blessures (**Allemagne, Belgique, Finlande, France, Italie, Pologne, Serbie, Slovaquie, Suisse**). Dans certains pays, nos recherches ont fait état d'incidents liés à l'usage de la force qui constituent des actes de torture ou autres mauvais traitements. Des membres des forces de l'ordre ont notamment frappé des personnes qui manifestaient ou leur ont donné des coups de pied, alors qu'elles étaient déjà étendues au sol ou n'opposaient aucune résistance (**Allemagne, Espagne, France, Hongrie, Portugal, Serbie, Slovaquie**).

Une stratégie à laquelle les forces de l'ordre ont souvent recours pour contrôler les rassemblements est le confinement des manifestant-es (on parle aussi parfois d'« encercllement » ou de « nasse »). Au moins huit pays étudiés ne possèdent pas de réglementation relative aux stratégies de confinement ou d'« encercllement ». Parmi les pays dotés d'une réglementation ou d'une jurisprudence qui autorise les stratégies de confinement dans le cadre du maintien de l'ordre lors de rassemblements, on compte l'**Allemagne**, la **France**, le **Royaume-Uni**, la **Slovaquie** et la **Turquie**. La **Hongrie** est le seul pays à proscrire le confinement comme stratégie de dispersion. En pratique, la plupart des pays étudiés ont recours à ces stratégies, qui vont généralement à l'encontre du cadre réglementaire national (quand il y en a un). Dans certains pays, le confinement est couramment utilisé par la police pour recueillir des renseignements, en contraignant les manifestant-es pacifiques, et même les passant-es, à divulguer des informations, comme leur nom et leur adresse, au moment de quitter la zone de confinement. Cette pratique a un effet dissuasif sur les personnes qui souhaiteraient participer à une manifestation à l'avenir.

Fondamentalement, le confinement va à l'encontre du droit de réunion pacifique, du droit à la liberté de mouvement et, dans certains cas, du droit à la liberté. À cet égard, Amnesty International, tout comme le Comité des droits de l'homme des Nations unies, conçoit que le confinement puisse être utilisé de manière tout à fait exceptionnelle, mais *uniquement* en réponse à des violences avérées ou à une menace imminente de violence de la part des personnes concernées par la manœuvre de confinement. De plus, le confinement doit être nécessaire et proportionné aux circonstances, et être effectué dans le but d'éviter la dispersion de l'ensemble du rassemblement.

Certains pays étudiés autorisent le déploiement de personnel militaire pour maintenir l'ordre lors de manifestations, principalement dans des circonstances restreintes ou exceptionnelles (**Allemagne, Belgique, Finlande, France, Royaume-Uni, Serbie, Suisse, Turquie**). L'armée ne devrait pas être mobilisée pour maintenir l'ordre lors de rassemblements et son intervention est fondamentalement problématique dans la mesure où le personnel militaire n'est pas formé à la protection des rassemblements et à la désescalade. Par ailleurs, l'équipement militaire, qui est conçu pour les opérations de combat, n'est pas approprié aux rassemblements. La formation, l'expérience et le mode opératoire du personnel militaire sont généralement destinés à la conduite des hostilités, où l'usage de la force, y compris de la force meurtrière, est souvent le premier mode d'action choisi. Aux **Pays-Bas**, bien que la législation n'autorise pas le déploiement de l'armée lors de rassemblements, cela s'est déjà produit dans les faits. Plus récemment, des militaires ont été déployés en 2023 lors de la manifestation pour le climat et du blocage pacifique de l'autoroute A12 à La Haye, et lors d'actions pour le climat menées dans deux aéroports en 2022 et en 2023.

La dispersion d'un rassemblement ne doit avoir lieu qu'en dernier recours, conformément aux principes de nécessité et de proportionnalité. Pourtant, seules l'**Allemagne**, l'**Espagne**, la **Finlande** et la **Suède** en prennent acte explicitement dans leur législation. Dans d'autres pays, la législation ou les directives politiques qui énoncent les principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité devraient également s'appliquer à la dispersion de rassemblements. Un rassemblement ne peut être dispersé qu'à condition qu'il ne soit plus « pacifique ». Un rassemblement n'est plus pacifique en cas de « violences graves et généralisées », ou s'il y a un risque imminent que ces violences éclatent, et à condition qu'elles ne puissent être contenues par des mesures plus proportionnées, telles que des arrestations individuelles, par exemple. Des actes de violence isolés ou sporadiques ne justifient pas une dispersion, et il en va de même du non-respect des exigences de notification ou d'autres restrictions préalables illégitimes (comme les exigences d'autorisation). Dans certaines circonstances exceptionnelles, un rassemblement pacifique peut être dispersé, uniquement s'il a engendré des perturbations qui remplissent les conditions restreintes d'être à la fois

« graves et de longue durée », ce qui doit être évalué au cas par cas. Être à l'origine de « perturbations » ne constitue pas en soi une raison légitime pour disperser des manifestant-es, et les autorités doivent faire preuve de tolérance envers les perturbations, car elles font intrinsèquement partie des manifestations. Lorsque la dispersion d'un rassemblement est considérée comme nécessaire et proportionnée, les membres des forces de l'ordre doivent éviter de recourir à la force.

Dans certains pays étudiés, la dispersion des rassemblements par des membres des forces de l'ordre était tantôt illégale, tantôt légitime, mais les moyens déployés pour la dispersion, notamment l'usage de la force, étaient injustifiés et/ou disproportionnés (**Autriche, Espagne, Finlande, France, Grèce, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Serbie, Turquie**).

Plusieurs pays sont dotés de législations qui permettent une détention administrative, notamment l'**Allemagne**, la **Belgique**, la **France** et la **Suisse**. Dans ces pays, ces législations sont de plus en plus utilisées pour empêcher les personnes de prendre part aux manifestations. Par exemple, en **Allemagne**, il est arrivé à de nombreuses reprises que des militant-es pour le climat soient placés en détention administrative dans les Länder de Bavière, de Berlin et de Rhénanie du Nord-Westphalie, où les personnes ont pu être maintenues en détention jusqu'à 30 jours (en Bavière). Amnesty International et les mécanismes internationaux de défense des droits humains ont à maintes reprises critiqué ces lois qui ne respectent pas les normes internationales relatives aux droits humains, et ont exhorté les États fédéraux à les modifier. Des cas de détention provisoire ont également été signalés en **France**, aux **Pays-Bas**, au **Portugal**, en **Serbie**, en **Suisse** et en **Turquie**. Un autre argument avancé pour justifier l'arrestation de personnes lors de rassemblements est le fait de procéder à des contrôles d'identité dans les commissariats, notamment en **France**, en **Grèce**, aux **Pays-Bas**, en **Slovénie** et en **Suisse**.

Dans certains pays, la police a recours à des interpellations et des fouilles sur les personnes qui prennent part à des rassemblements pacifiques ou qui s'y rendent. Nombre des pays étudiés sont dotés d'une législation qui permet de procéder à des interpellations et des fouilles même sans soupçons raisonnables qu'une infraction pénale ait été commise ou risque d'être commise (**Allemagne, France, Grèce, Hongrie, Italie, Luxembourg, Pologne, Serbie, Slovaquie et Suisse**). En pratique, dans de nombreux pays, des cas d'interpellations et de fouilles de manifestant-es par la police avant, pendant et après les manifestations sont signalés. C'est notamment le cas en **Espagne**, en **France**, en **Grèce**, en **Irlande**, aux **Pays-Bas**, en **République tchèque**, dans certaines régions du **Royaume-Uni** (Angleterre, Pays de Galle et Écosse), en **Slovénie**, en **Suisse** et en **Turquie**, même lorsque ces méthodes vont à l'encontre de la législation nationale. Ces pratiques ne respectent pas les normes du droit international relatif aux droits humains, car elles violent le principe de légalité, de nécessité et de proportionnalité et sont susceptibles d'être appliquées de manière discriminatoire. Elles enfreignent le droit de réunion pacifique et risquent d'avoir un effet dissuasif sur les personnes qui souhaitent manifester. C'est particulièrement le cas pour les personnes qui sont d'ores et déjà confrontées à un risque accru de subir des interpellations arbitraires, un profilage racial et d'autres violations de leurs droits de la part de membres des forces de l'ordre. De telles pratiques ont été largement attestées, notamment par Amnesty International, à l'encontre de personnes noires, arabes, roms et appartenant à d'autres groupes racisés.

Dans certains pays, les lois relatives au maintien de l'ordre ont imposé certaines restrictions aux membres des forces de l'ordre, qui doivent respecter les droits humains dans l'exercice de leurs fonctions. Ces lois offrent également la possibilité aux membres des forces de l'ordre de suivre une formation (générale) conforme aux droits humains. Cependant, les éléments recueillis dans les 21 pays étudiés semblent indiquer que l'approche adoptée pour veiller au respect des droits humains lors du maintien de l'ordre des rassemblements en Europe soit lacunaire et disparate. Pour garantir un maintien de l'ordre des rassemblements conforme aux droits humains, les membres des forces de l'ordre doivent suivre une formation *spécialisée* sur le maintien de l'ordre lors des rassemblements, et *seules* les personnes formées doivent être déployées dans ces situations. La formation au maintien de l'ordre lors des manifestations doit mettre en avant l'obligation permanente de respecter, protéger et réaliser les droits humains, et doit comprendre des lignes de conduite spécifiques pour lutter contre les discriminations raciales exercées par la police.

PRÉOCCUPATIONS RELATIVES À L'OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES POUR LES VIOLATIONS DES DROITS HUMAINS COMMISES LORS DE RASSEMBLEMENTS

Le principe d'obligation de rendre des comptes exige des États qu'ils veillent à ce que les actions des membres des forces de l'ordre soient soumises à un contrôle et que toute violation des droits humains commise dans le cadre d'un rassemblement donne lieu à des réparations. Pourtant, les recherches d'Amnesty International ont mis en évidence des cas où, dans de nombreux pays, des membres des forces de police sont restés impunis ou n'ont pas eu à rendre de comptes, notamment en **Allemagne**, en **Autriche**, en **Belgique**, en **Espagne**, en **France**, en **Grèce**, en **Italie**, au **Portugal**, au **Royaume-Uni**, en **Serbie**, en **Slovénie**, en **Suisse** et en **Turquie**.

Plusieurs éléments sont indispensables pour garantir que les agent-es de police rendent des comptes pour les actes commis lors de rassemblements. Il convient notamment de : publier des informations relatives aux structures de la chaîne de commandement pour pouvoir déterminer, dans chaque situation, la responsabilité hiérarchique ; permettre l'identification de chaque agent-e ; n'empêcher personne de prendre des vidéos ou des photos d'agent-es de police

lors de rassemblements ; fournir une protection juridique aux observateur-ices indépendant-es des rassemblements, et aux professionnel-les des médias. L'enquête a démontré que ces conditions ont été enfreintes à de multiples reprises dans les pays étudiés.

En droit, aucun des pays étudiés n'exonère de leurs responsabilités les membres de la police dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Pourtant, Amnesty International a observé qu'en pratique, dans plusieurs pays, les systèmes censés garantir le principe d'obligation de rendre des comptes sont conçus et appliqués de telle manière que les membres des forces de l'ordre qui ont commis des violations des droits humains ne sont pas amenés à répondre de leurs actes. Par exemple, dans le cadre des procédures administratives en **Espagne**, les rapports de police sont présumés être fiables, à moins qu'ils ne soient réfutés par le plaignant ou la plaignante, et au **Luxembourg**, l'ensemble des actes de l'administration sont présumés être légitimes, à moins qu'une juridiction administrative ne suspende cette présomption. En **Autriche** et en **France**, le climat d'impunité qui règne est un facteur redoutable pour dissuader les victimes de demander justice pour des violations commises par la police. En **Turquie**, l'autorisation requise par la loi pour poursuivre des personnes chargées de l'application des lois n'est généralement pas accordée par l'autorité administrative compétente. Il existe d'autres obstacles qui entravent l'accès aux procédures juridiques, parmi lesquels la durée et le coût des procédures, par exemple en **Finlande**, en **Grèce** et en **Suisse** ; et le risque de poursuites engagées en retour, notamment en **Allemagne**, en **Autriche**, en **Espagne**, en **Grèce** et en **Suisse**. Tous ces obstacles mis bout à bout peuvent avoir un effet dissuasif considérable et empêcher les victimes d'avoir accès à la justice. Les mécanismes et les procédures relatifs à l'obligation de rendre des comptes pour les forces de l'ordre peuvent prendre plusieurs formes dans les pays étudiés. Les enquêtes menées en interne par les autorités de police elles-mêmes ou par leur organe de contrôle (quand il y en a un) manquent souvent de transparence, souffrent de retards excessifs, et peuvent être en conflit avec les procédures judiciaires (et peuvent donc déterminer leur issue (**Autriche**)). Ces procédures en interne ne peuvent pas être indépendantes et risquent donc de reproduire un racisme institutionnel et d'autres préjugés au sein des institutions de police. Si la plupart des pays sont dotés d'organes de contrôle externes mis en place pour superviser la police, leur compétence, leur indépendance ou leur impartialité laissent néanmoins à désirer. Les comités, les enquêtes et les investigations qui relèvent du Parlement ou du gouvernement risquent d'être sous-exploités ou inefficaces.

Dans l'ensemble des pays étudiés, les observateurs et observatrices des rassemblements ne bénéficient d'aucune protection juridique et dans plusieurs pays, en l'absence de lignes de conduite claires, le traitement des observateurs et observatrices et des journalistes est laissé à l'appréciation individuelle de chaque membre des forces de l'ordre. Des cas de traitements problématiques d'observateur-ices, de témoins et de journalistes par les forces de l'ordre lors de rassemblements ont été signalés en **Allemagne**, en **Autriche**, en **Finlande**, en **Grèce**, au **Portugal** et en **Suisse**.

PRÉOCCUPATIONS RELATIVES À LA RÉPONSE DES ÉTATS AUX ACTES PACIFIQUES DE DÉSŒBÉISSANCE CIVILE LORS DE RASSEMBLEMENTS

Au cours de l'histoire et dans le monde entier, des personnes se sont servies de la désobéissance civile pour s'opposer à des lois injustes et contester des violations des droits humains. Ces dernières années, de plus en plus de personnes, d'organisations et de mouvements sociaux transnationaux ont mené des actes pacifiques de désobéissance civile visant les États et les entreprises pour faire entendre des préoccupations relatives à l'urgence climatique et pour formuler des demandes afin de protéger l'environnement.

L'enquête d'Amnesty International a démontré une tendance récente préoccupante qui veut que les États définissent souvent la désobéissance civile comme une menace à l'ordre public ou à la sécurité nationale. Ils refusent d'accepter que ces actes soient protégés par les normes du droit international relatif aux droits humains. De plus, dans le cadre de sa recherche, Amnesty International a recueilli des informations attestant que les États mettent en œuvre des réponses cinglantes face aux actes pacifiques de désobéissance civile. Cette situation suscite des préoccupations quant au respect des droits à la liberté d'expression, de pensée, de conscience et de religion, et du droit de réunion pacifique.

La désobéissance civile est un acte, mené individuellement ou en groupe, qui implique de commettre une infraction préméditée à une loi pour des raisons de conscience ou parce que l'on considère qu'il s'agit de la manière la plus efficace de sensibiliser l'opinion publique, de manifester son opposition à des mesures sociales ou politiques ou de changer les choses. Les actes pacifiques de désobéissance civile comprennent plusieurs types d'activités, comme des coups médiatiques, des sit-in, des occupations et la mise en place de camps de protestataires et d'autres tactiques via des moyens directs et non violents perturbateurs.

Les normes internationales relatives aux droits humains établissent clairement que même s'ils constituent une violation de la législation d'un pays, les actes de désobéissance civile qui impliquent le regroupement d'individus constituent une forme de rassemblement et, quand ces actions se déroulent de manière non violente, elles sont protégées par le droit de réunion pacifique. Cette protection implique que les réponses des États face aux actes pacifiques de désobéissance civile, y compris les restrictions, doivent respecter les principes de légalité, de proportionnalité et de nécessité.

Aucun des 21 pays examinés dans le présent rapport ne prévoit explicitement une protection juridique pour les actes pacifiques de désobéissance civile en tant qu'exercice légitime du droit de réunion pacifique et d'autres droits. En ce qui concerne la désobéissance civile, la jurisprudence des juridictions nationales n'est pas uniforme, que ce soit entre les pays, ou parfois même au sein des pays (**Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suisse**). Aux **Pays-Bas**, malgré un certain nombre de décisions contre des actes pacifiques de désobéissance civile, d'autres juridictions ont conclu que ces actions étaient des formes légitimes de rassemblements pacifiques. En **Allemagne**, si certaines juridictions ont acquitté des militant-es pour la justice climatique qui avaient mené des actes de désobéissance civile, d'autres juridictions ont puni des actes similaires en recourant à des sanctions administratives et pénales.

La visibilité accrue dont bénéficient les actes pacifiques de désobéissance civile en Europe offre aux gouvernements l'occasion d'évaluer si leurs réponses sont conformes aux droits humains. Cette évaluation exige comme condition préalable que les États tiennent compte du fait que les actes pacifiques de désobéissance civile sont protégés, conformément aux obligations qui incombent aux pays en vertu du droit international relatif aux droits humains.

La recherche a mis en évidence tout un éventail de restrictions et de sanctions contre les actes pacifiques de désobéissance civile dans nombre des pays étudiés, ce qui suscite des préoccupations quant aux droits humains. Parmi ces restrictions figurent par exemple des dispersions injustifiées menées par la police, notamment en recourant à une force excessive, des arrestations fondées sur des lois juridiquement floues et de lourds chefs d'accusation qui ont dans certains cas été soutenus par des juridictions.

Le fait que les actes pacifiques de désobéissance civile impliquent une violation de la législation nationale n'autorise pas en soi une dispersion. La dispersion des militant-es qui ont mené ces actes doit être conforme aux normes du droit international relatif aux droits humains qui s'appliquent à toute réunion pacifique.

Les actes pacifiques de désobéissance civile peuvent entraîner un certain niveau de perturbations, par exemple quand ces actes impliquent de bloquer une route et la circulation. Cependant, le seul fait de causer des perturbations ne constitue pas une raison légitime de disperser des manifestant-es pacifiques. En effet, la dispersion d'un rassemblement pacifique doit avoir lieu en dernier recours et n'est justifiée qu'à condition que le rassemblement ne soit plus « pacifique », ou bien si les perturbations engendrées par le rassemblement sont à la fois graves et de longue durée. Les perturbations font partie intégrante des manifestations et tant que le rassemblement demeure pacifique, les autorités doivent tolérer les perturbations et ne doivent y imposer des restrictions que dans des circonstances bien définies afin de protéger les droits d'autrui.

L'enquête d'Amnesty International a mis en lumière le fait qu'en **Belgique**, en **Espagne**, en **Finlande**, aux **Pays-Bas** et au **Royaume-Uni**, les forces de l'ordre dispersent généralement les manifestant-es qui mènent des actes pacifiques de désobéissance civile, notamment en recourant à un usage excessif de la force. Ces dispersions ont souvent lieu peu de temps après le début des actions, et, de toute évidence, bien avant l'émergence de perturbations « graves et de longue durée ». Dans certains cas, les membres des forces de l'ordre ont eu recours à une force excessive au moment de procéder à une dispersion. Les manifestant-es pacifiques ont souvent fait l'objet d'arrestations et, dans certains cas, de poursuites pénales.

L'acte pacifique de désobéissance est une infraction préméditée à une loi nationale pour des raisons de conscience ou parce que l'on considère qu'il s'agit de la manière la plus efficace de manifester son opposition, de sensibiliser l'opinion publique ou de faire cesser des violations des droits humains. On distingue deux catégories de lois nationales qui peuvent être enfreintes : (a) les lois qui vont à l'encontre des normes du droit international relatif aux droits humains, comme les législations qui imposent une interdiction générale de manifester ou qui érigent en infraction la tenue d'une manifestation sans autorisation préalable de la part des autorités, ou (b) des lois qui n'enfreignent pas *per se* le droit international et les normes afférentes. L'évaluation de la nécessité et de la proportionnalité d'une sanction ou d'une restriction contre la désobéissance civile, y compris d'une sanction pénale, dépend de la catégorie, (a) ou (b), à laquelle correspond la loi nationale qui a été enfreinte.

Les restrictions imposées, notamment des accusations et des sanctions pénales ou administratives, face à des actes qui enfreignent une loi nationale allant à l'encontre des normes du droit international relatif aux droits humains (catégorie (a) définie ci-dessus) sont généralement injustifiées et disproportionnées. Plutôt que d'imposer des arrestations, des poursuites et des sanctions aux personnes qui mènent ces actions, les États devraient abroger ou modifier de manière significative les lois en question pour les mettre en conformité avec les normes du droit international relatif aux droits humains.

Amnesty International a mis en évidence des lois de ce type dans au moins 16 des 21 pays étudiés (**Allemagne, Autriche, Belgique, France, Grèce, Hongrie, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Serbie, Suède, Suisse, Turquie**). La plupart du temps, dans la région étudiée, ces lois prévoient des dispositions formulées en des termes vagues qui sanctionnent les « troubles à l'ordre public » ou l'« entrave à la circulation ». Il s'agit notamment de lois qui imposent une interdiction générale de porter des tenues dissimulant le visage lors de rassemblements publics et de lois qui érigent en infraction ou qui sanctionnent pénalement des actions protégées par le droit de réunion pacifique, comme le fait d'organiser une « manifestation imprévue » ou d'y prendre part. Il s'agit également de lois qui sanctionnent le fait de ne pas se conformer au régime d'autorisation dans les cas où les autorités doivent donner leur autorisation pour qu'un rassemblement puisse avoir lieu.

Lorsque les actes pacifiques de désobéissance civile enfreignent une loi nationale qui prévoit une interdiction ou une autre restriction conforme aux normes du droit international relatif aux droits humains (catégorie (b) définie ci-dessus), et que les actes ont été menés pour des raisons de conscience ou parce qu'ils sont considérés comme la manière la plus efficace de parvenir à un changement, toute restriction imposée doit être conforme aux principes de légalité, de

nécessité et de proportionnalité. Toute sanction doit être à la mesure de l'infraction prévue par la loi qui a été commise et les autorités doivent examiner les différents éléments de l'acte au cas par cas, y compris l'objectif de l'acte et l'ensemble des perturbations engendrées. Lorsque les États ont recours aux dispositions du droit pénal en réponse à un acte de désobéissance civile, ils doivent veiller à limiter l'intervention du système de justice pénale « au minimum nécessaire pour protéger la société » (principe d'intervention minimale).

L'enquête d'Amnesty International met en lumière une pratique récurrente inquiétante : les personnes qui ont pris part à des actes pacifiques de désobéissance civile ont souvent été arrêtées, inculpées et ont fait l'objet de poursuites, y compris lorsque leurs actes ne menaçaient pas l'intérêt général et n'entraînaient pas de comportements nuisibles (**Allemagne, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie**). Si dans certains cas les poursuites ont par la suite été abandonnées, dans d'autres cas, des manifestant-es pacifiques ont risqué des sanctions administratives et pénales et ont parfois encouru des peines privatives de liberté. Dans au moins trois pays, l'**Allemagne**, l'**Italie** et le **Royaume-Uni**, les manifestant-es pacifiques défendant l'environnement ont été condamnés à une peine d'emprisonnement pour des actes de désobéissance civile. En Italie, la peine d'emprisonnement a cependant été suspendue.

Dans certains pays, parmi lesquels l'**Allemagne**, l'**Espagne**, l'**Italie** et la **Turquie**, les autorités ont eu recours à des dispositions relatives au terrorisme et à des lois relatives à la lutte contre le crime organisé et à la protection de la sécurité nationale pour prendre pour cible des militant-es ayant participé à des manifestations ou à des actes pacifiques de désobéissance civile. Les poursuites engagées sur la base de ces dispositions suscitent des inquiétudes quant à l'instrumentalisation de l'« ordre public » et de la « sécurité nationale » pour justifier le fait de réduire au silence la dissidence et de dissuader les personnes d'exercer légitimement leurs droits humains. En plus de sanctions pénales, les autorités nationales de plusieurs pays ont instauré ou utilisé tout un éventail de mesures administratives et préventives permettant d'interdire à certaines personnes d'accéder à des lieux ou de participer à des activités, et parfois de les placer en détention, pour les empêcher de participer à d'autres actes de désobéissance civile (**Allemagne, Italie, Royaume-Uni**). En **Allemagne**, les autorités ont de plus en plus recours à des mesures de détention administrative, pouvant aller jusqu'à 30 jours, à l'encontre de militant-es pour le climat, dans le but de les empêcher de participer à des manifestations. En **Italie**, des décisions qui interdisent la présence de personnes (les décisions « foglio di via » et « DASPO ») ont été utilisées pour empêcher des personnes de se rendre dans certains lieux et de participer à certaines activités. Au **Royaume-Uni**, une nouvelle mesure administrative a été adoptée, les Serious Disruption Prevention Orders (SDPO, ou « ordonnances de prévention des perturbations graves »). Ces ordonnances peuvent être imposées par un tribunal contre une personne reconnue coupable d'une infraction en lien avec une manifestation afin de l'empêcher de commettre une nouvelle infraction en lien avec une manifestation ou de causer « des perturbations graves » nuisibles à autrui. Les personnes sont tenues responsables en cas de violation des SDPO. Ces mesures administratives sont susceptibles de violer les principes de légalité et de présomption d'innocence et sont contraires aux garanties de procès équitable. Elles pourraient également porter atteinte aux droits à la liberté et à la liberté de circulation.

ENJEUX ET OBSTACLES LIÉS À L'EXERCICE DU DROIT DE RÉUNION PACIFIQUE POUR LES ENFANTS

Les enfants font partie des groupes ou des catégories de personnes qui doivent faire l'objet, selon les traités internationaux et régionaux relatifs aux droits humains, d'une attention et d'une protection particulières, notamment dans le cadre des manifestations. Les enfants font souvent face à des discriminations intersectionnelles fondées sur leur âge et différents aspects de leur identité, tels que le genre, le statut migratoire, la race ou le handicap, entres autres.

Ces dernières années, les enfants en Europe (et dans le monde entier) ont organisé des manifestations importantes et y ont pris part, pour réclamer, entre autres, la justice climatique, l'égalité raciale, la justice sociale et une meilleure éducation. Cette participation accrue des enfants et des jeunes met en lumière la nécessité croissante pour les États de déployer des efforts coordonnés afin de respecter, de protéger, de réaliser, et notamment de faciliter, les droits des enfants lors des manifestations. Les enfants, au même titre que les adultes, ont le droit de faire entendre leurs préoccupations et de formuler des demandes, d'être capables de participer à la société et de s'en voir offrir les moyens, notamment en ayant la possibilité de prendre part à des manifestations en toute sécurité et sans discrimination.

Néanmoins, dans toute l'Europe, Amnesty International a recensé de nombreux exemples de situations où le droit de réunion pacifique des enfants a été restreint, enfreint ou leur a été refusé. Plusieurs États n'ont pas pris en compte ni fourni aux enfants et aux jeunes les protections supplémentaires auxquelles ils et elles ont le droit lors des manifestations. Des enfants et des jeunes ont été humiliés, attaqués, sanctionnés et menacés de mesures punitives pour avoir défendu leurs droits. Ils et elles ont été arrêtés et placés en détention de manière illégale, mais ont également été victimes d'un usage excessif de la force par les responsables de l'application des lois.

Les discours au sujet de la participation des enfants et des jeunes aux manifestations ont été marqués par des propos négatifs et incendiaires de la part de responsables politiques, des autorités et d'autres acteurs (**Allemagne, Belgique,**

France, Pologne, Portugal). Sur les 21 pays étudiés, plusieurs ont défini un âge minimum pour pouvoir *organiser* une manifestation : **Finlande, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Suède, Suisse et Turquie**.

Ces dernières années, les organes de surveillance internationaux spécialisés ont appelé la **Hongrie, le Royaume-Uni et la Turquie** à modifier leur législation pour veiller à ce que les enfants ne soient pas victimes de répression, notamment par le biais de la criminalisation, dans le cadre de l'exercice de leur droit à la liberté de réunion pacifique, y compris lors de leur participation à des actions militantes. L'enquête d'Amnesty International a mis le doigt sur différents exemples préoccupants de criminalisation, de pénalisation et de détention imposées à des enfants en **Grèce, en Pologne, en Slovaquie, en Suède et en Suisse**. Dans certains pays, notamment la **Pologne, le Portugal** et certains cantons en **Suisse**, des enfants ont été victimes de sanctions et ont été menacés de punitions à l'école en raison de leur participation à une manifestation. Cependant, les cantons suisses de Berne et de Lucerne (**Suisse**) mettent en place des solutions plus positives qui accordent du temps extrascolaire aux enfants et, dans le canton de Berne, les enfants sont encouragés à partager en cours leurs expériences de participation à la vie politique. L'enquête a également révélé des cas de sanctions appliquées ou qui risquent d'être appliquées aux parents en raison de la participation de leurs enfants à des manifestations (**Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni**). Au **Royaume-Uni**, certains enfants, en particulier des enfants racisés et de confession musulmane, craignent de plus en plus de se voir imposer des sanctions. Des parents disent également pratiquer une forme d'autocensure et craindre de défendre les droits humains du peuple palestinien ou d'exprimer leur solidarité dans un contexte où les autorités ont augmenté l'ampleur et l'intensité du « Prevent programme », ou programme de prévention, qui est sous le feu de vives critiques.

Ces dernières années, les mécanismes internationaux de défense des droits humains ont formulé des recommandations à la **France, à la République tchèque, au Royaume-Uni et à la Slovaquie** pour que ces pays modifient leur législation relative au maintien de l'ordre et à l'usage de la force pour prendre en compte la participation des enfants aux manifestations. La recherche effectuée par Amnesty International dans 21 pays a également révélé qu'il est arrivé que des enfants ou des jeunes soient blessés lors de manifestations. Des cas d'usage excessif de la force contre des enfants par la police ont été signalés en **Allemagne, en Belgique, en Finlande, en France, en Italie, en Pologne, en Serbie, en Slovaquie et en Suisse**.

Au cours de son enquête, Amnesty International n'a pas trouvé, dans la législation, les politiques ou le cadre procédural des pays étudiés, des éléments spécifiques abordant la question de la présence des enfants lors des manifestations. Aucun élément non plus ne traite de la prise en compte de la présence d'enfants dans la facilitation ou dans le recours à certains équipements et tactiques (notamment en ce qui concerne le confinement, la dispersion, l'utilisation d'équipements tels que les armes à létalité réduite). De plus, sur l'ensemble des pays, Amnesty International n'a relevé aucun guide de conduite local ou national ni aucune formation policière spécifique relative aux droits des enfants lors de manifestations et à leur traitement par les forces de l'ordre.

PRÉOCCUPATIONS RELATIVES À LA SURVEILLANCE ET AU CONTRÔLE, À LA COLLECTE, À L'ANALYSE ET AU STOCKAGE DES INFORMATIONS CONCERNANT LES MANIFESTANT·ES

Dans toute l'Europe, les organes étatiques chargés de l'application des lois et de la sécurité utilisent de plus en plus les outils numériques pour mener une surveillance ciblée et de masse des manifestant·es, pour s'immiscer dans leur vie privée, et pour surveiller, contrôler, recueillir, analyser et stocker leurs données. Généralement, plusieurs méthodes sont utilisées en parallèle, qu'il s'agisse de technologies sophistiquées telles que les outils de reconnaissance faciale ou de techniques de faible technicité, mais très intimidantes, comme le fait de se rendre au domicile des militant·es. Certains États affirment que les programmes de surveillance sont nécessaires pour garantir la sécurité nationale et assurer la protection des citoyennes et citoyens. Amnesty International reconnaît qu'il incombe aux États de protéger la sécurité des citoyennes et citoyens et que, par conséquent, ils peuvent parfois légitimement, et conformément à la loi, avoir à mener des opérations de surveillance secrète, qui peuvent comprendre l'interception et la surveillance de communications privées.

Cependant, il convient de noter que la surveillance des manifestations est une ingérence dans le droit des personnes à la vie privée et à la liberté d'expression et leur droit de réunion pacifique. Cette ingérence peut à la fois compromettre la facilitation du droit de réunion pacifique et directement enfreindre ce droit. Pour se conformer aux obligations des États en vertu des normes internationales relatives aux droits humains, toute législation ou toute pratique qui permet aux membres des forces de l'ordre de procéder à une surveillance dans le cadre de manifestations doit prévoir des garanties adéquates pour empêcher des restrictions injustifiées ou des interventions arbitraires qui entraveraient l'exercice des droits. Ces législations et ces pratiques doivent également être transparentes et prévoir un contrôle judiciaire qui permette d'empêcher et d'enrayer les violations, pour ainsi éviter un effet dissuasif sur l'exercice des droits des personnes.

Selon les informations recueillies au cours de l'enquête, l'ensemble des 21 pays étudiés semblent avoir inscrit dans la loi, à différentes échelles, la protection du droit à la vie privée et d'autres droits qui risquent d'être entravés par les pratiques de surveillance, y compris le droit de réunion pacifique et le droit à la liberté d'expression. Cependant, dans certains pays, les garanties en place, conçues pour empêcher une surveillance non ciblée, injustifiée, sans contrôle,

discriminatoire et illégale, sont parfois inadéquates pour protéger l'ensemble des formes de surveillance qui nuisent au droit de réunion pacifique. Généralement, le fondement juridique des mesures étudiées fait totalement défaut, ou bien repose sur des pouvoirs qui sont trop étendus et génériques dans certains pays. En outre, les garanties en place peuvent être inadéquates pour garantir que la surveillance soit autorisée et se déroule dans le respect des droits humains (**Grèce, Royaume-Uni**). De plus, des violations continuent d'avoir lieu dans les États où la législation prémunit, ou est censée prémunir, contre ces pratiques de surveillance (**Pays-Bas**), et certains États continuent d'étendre les pouvoirs de surveillance sur le plan législatif, au détriment du droit de manifester (**France**).

Amnesty International a constaté que les caméras de surveillance sont de plus en plus utilisées par la police dans de nombreux pays pour faire des photos ou des vidéos, ce qui suscite des inquiétudes quant à la nécessité et la proportionnalité de leur usage et à la légalité du fait de conserver les enregistrements pour un usage futur (**Allemagne, Belgique, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg** (à l'état de proposition), **Pays-Bas**).

La technologie de reconnaissance faciale est une autre méthode en pleine expansion dont se sert la police pour surveiller les rassemblements. Au sein des pays de l'Union européenne, en **Allemagne**, en **Autriche**, en **Finlande**, en **France**, en **Grèce**, en **Hongrie**, en **Italie**, aux **Pays-Bas** et en **Slovénie**, entre autres, la police a d'ores et déjà recours à la technologie de reconnaissance faciale dans le cadre des informations judiciaires. L'**Espagne**, le **Portugal**, la **République tchèque** et la **Suède** font partie des pays qui semblent s'apprêter à suivre cette tendance. Récemment, l'utilisation de la technologie de reconnaissance faciale par les forces de l'ordre a connu une nette augmentation au **Royaume-Uni**, notamment lors de manifestations. Amnesty International estime que l'utilisation de la technologie de reconnaissance faciale à des fins d'identification correspond à une surveillance de masse non ciblée. Par conséquent, son utilisation lors de manifestations ne peut constituer une ingérence proportionnée dans les droits potentiellement concernés (droit à la vie privée, à la liberté d'expression, droit d'association et de réunion pacifique). Toutes les formes de surveillance de masse non ciblée, y compris la technologie de reconnaissance faciale, ont pour caractéristique de ne pas remplir les conditions de nécessité et de proportionnalité. Par conséquent, elles enfreignent le droit international relatif aux droits humains. Ces pratiques risquent également d'avoir un effet dissuasif persistant sur l'exercice de ces droits et de décourager les personnes d'exercer leurs droits, notamment en raison de motifs discriminatoires. Aucune garantie ne peut empêcher les répercussions préjudiciables qu'entraîne la reconnaissance faciale sur les droits humains. À ce titre, elle doit être purement et simplement proscrite.

L'enquête a mis en lumière des informations préoccupantes faisant état de visites injustifiées chez des manifestant-es par des membres des forces de l'ordre, qui leur demandent dans certains cas de ne pas prendre part à des manifestations annoncées (**Pays-Bas, Pologne, Serbie**). De plus, dans certains pays étudiés, des situations inquiétantes ont été signalées : des agent-es de police en civil se sont infiltrés dans des mouvements sociaux de contestation (**Espagne, Pays-Bas**). Au **Royaume-Uni**, le déploiement d'agent-es en civil contre les manifestant-es demeure également préoccupant. Certains États font une veille sur les réseaux sociaux pour recueillir des informations relatives à la participation à des rassemblements pacifiques. Dans certains cas, des personnes ont fait l'objet de poursuites, ou ont été menacées de faire l'objet de poursuites, après avoir été désignées comme étant les « organisatrices », simplement parce qu'elles avaient partagé des informations relatives à des manifestations sur des plateformes de réseaux sociaux que les autorités surveillaient (**France, Pays-Bas, Pologne, Serbie, Turquie**).

En vertu des normes internationales relatives aux droits humains, les restrictions et les interdictions de se couvrir le visage dans l'espace public, y compris l'interdiction de se couvrir le visage lors de manifestations, ont généralement un objectif et des répercussions discriminatoires. Elles sont rarement proportionnées ou nécessaires pour atteindre des buts légitimes en vertu du droit international relatif aux droits humains. Ces restrictions ou interdictions engendrent également des préjudices racistes et sexistes, par exemple envers les femmes et les filles de confession musulmane. Selon les normes internationales relatives aux droits humains, une interdiction de se couvrir le visage dans le cadre de manifestations ne peut être légale qu'en cas de « motifs raisonnables d'arrestation ». Il s'agit par exemple de situations où une personne fait preuve de violence ou exprime manifestement qu'elle est sur le point de commettre des violences. Cette interdiction est également envisageable si le fait de couvrir le visage constitue un symbole ou une forme d'expression qui est directement et principalement associé à un appel à la haine constituant un appel à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. Il convient de présumer que les rassemblements et les personnes qui y prennent part sont pacifiques, et non pas qu'il s'agit d'une menace à l'ordre public. Si ce n'est pas le cas, les autorités doivent le démontrer au cas par cas. Néanmoins, dans certains pays, Amnesty International a découvert que des restrictions générales ont été adoptées pour interdire partiellement ou totalement le port de tenues dissimulant le visage dans l'espace public ou dans le cadre de rassemblements. Ces restrictions semblent discriminatoires et disproportionnées (**Allemagne, Autriche, Belgique, France, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Suisse**). Dans plusieurs de ces pays, le fait de se couvrir le visage lors d'une manifestation constitue une infraction pénale (**Allemagne, France, Hongrie, Italie, Suisse, Turquie**).

RECOMMANDATIONS PRINCIPALES

En se fondant sur les conclusions de sa recherche, Amnesty International a élaboré un certain nombre de recommandations à l'intention des États, dans chacun des différents domaines qui suscitent des inquiétudes en matière de droits humains. Si ces recommandations sont mises en œuvre, elles aideront les États à aligner leurs politiques, leur législation et leurs pratiques sur les obligations qui leur incombent en vertu du droit international relatif

aux droits humains. Chacun des neuf chapitres du présent rapport est assorti d'une liste complète de recommandations. Voici un résumé des principales recommandations formulées par Amnesty International sur la base de ses recherches. Les États doivent :

- **Rendre leur législation nationale complètement conforme aux normes du droit international relatif aux droits humains** en abrogeant ou en modifiant en profondeur les dispositions qui interdisent ou érigent en infraction des comportements qui doivent être protégés. Il s'agit, entre autres, d'abroger les dispositions qui instaurent des régimes d'autorisation (ou d'autorisation *de facto*), des sanctions pénales en cas de non-respect des exigences de notification, des obligations et des responsabilités excessives pour les personnes qui organisent des manifestations. Il convient également d'abroger les restrictions illégitimes relatives au moment, au lieu ou au contenu des rassemblements, y compris les interdictions générales, mais aussi les restrictions disproportionnées relatives aux actes pacifiques de désobéissance civile, notamment l'usage généralisé de sanctions privatives de liberté, ainsi que les restrictions injustifiées du droit de manifester des enfants, l'application inappropriée de lois ou de programmes antiterroristes et la surveillance illégale ;
- **analyser toutes les répercussions discriminatoires que peuvent avoir des lois, des politiques et des pratiques sur le droit à la liberté de réunion pacifique et y remédier.** Cela concerne des groupes spécifiques, et notamment les personnes qui manifestent pour les droits des femmes et les droits des personnes LGBTI, en solidarité avec le peuple palestinien, ou pour la justice climatique et la justice raciale. Les États doivent prendre des mesures pour garantir leurs droits aux personnes qui sont confrontées à des obstacles particulièrement importants lorsqu'elles souhaitent participer à des rassemblements, notamment les personnes noires, arabes, roms, ou les personnes qui appartiennent à d'autres groupes racisés, les travailleurs et travailleuses du sexe, les personnes au statut juridique incertain, les ressortissant-es de pays tiers, les personnes handicapées, les enfants et les personnes âgées, entre autres catégories ;
- **s'attaquer à l'impunité globale pour les violations des droits humains commises par des membres des forces de l'ordre dans le cadre du maintien de l'ordre des manifestations et empêcher un usage injustifié et excessif de la force.** Pour y parvenir, les lois et les politiques nationales doivent spécifier les circonstances et les principes qui autorisent l'usage de la force lors de rassemblements, en respectant rigoureusement les critères de nécessité et de proportionnalité, et préciser les équipements et les stratégies qui peuvent être utilisés ou qui sont interdits dans le cadre du maintien de l'ordre lors de rassemblements, en particulier les équipements et les stratégies susceptibles d'engendrer des actes de torture et autres mauvais traitements et d'autres violations des droits humains. De plus, les autorités doivent créer des mécanismes de contrôle indépendants habilités à mener des enquêtes indépendantes, impartiales, approfondies, rapides et équitables quant aux accusations de violations des droits humains formulées contre des membres des forces de l'ordre ;
- **mettre un terme aux discours et aux propos stigmatisants** qui entretiennent des stéréotypes préjudiciables et qui dépeignent les manifestant-es pacifiques d'une manière susceptible d'attiser l'hostilité et de justifier des mesures punitives contre les manifestant-es. Il s'agit notamment des discours qui présentent les manifestant-es comme des criminel-les, des terroristes, des menaces à l'ordre public et à la sécurité, ou comme des nuisances à réprimer.

Traduction : Amnesty International France – août 2024