

Discours de Maina Kiai

Rapporteur Spécial sur les Droits à la Liberté de Réunion Pacifique et d'Association

26^{ème} Session du Conseil des Droits de l'Homme

Sujet à l'Agenda #3

10 Juin 2014

Genève

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les délégués

Mesdames et Messieurs

J'ai le privilège de présenter mon troisième rapport devant le Conseil des Droits de l'Homme. Dans ce rapport, je souligne les défis auxquels font face divers groupes qui sont souvent relégués à la marge de la société, tant dans leur vie quotidienne que dans l'exercice de leurs droits à la liberté de réunion pacifique et d'association.

Avant d'entrer dans les détails du rapport, je tiens à souligner avec satisfaction les discussions du panel sur la promotion et la protection de l'espace de la société civile qui s'est tenue en marge de la 25^{ème} Session du Conseil des Droits de l'Homme, le 11 Mars 2014. Les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association sont des éléments importants à la plus large notion de renforcement de l'espace de la société civile. Il est réconfortant de voir que le panel a été uni en reconnaissant le rôle qu'une société civile renforcée joue dans l'approfondissement et consolidation de la démocratie.

Je prends également note de la résolution sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte des manifestations pacifiques, adoptée par le Conseil, demandant mon mandat et celui du Rapporteur Spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires de préparer une compilation des recommandations pratiques pour la bonne gestion des rassemblements basées sur les meilleures pratiques et les leçons apprises. Nous consulterons toutes les parties prenantes, y compris les États, dans cette entreprise.

Depuis mon dernier rapport ici, j'ai été invité, et a assisté, à plusieurs événements organisés par les États, les mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme, et les organisations de la société civile. Je regrette de n'avoir pas été en mesure d'honorer toutes les invitations en raison des contraintes de temps. J'ai envoyé au total deux cent sept (207) communications entre 1 mars 2013 et 28 février 2014. J'ai émis dix-neuf (19) communiqués de presse dans cette même

période. Les observations sur les communications envoyées ont été préparées et celles-ci sont présentées comme Addendum 1 à mon rapport principal. Je tiens à souligner que je reste à la disposition de tous les gouvernements pour les aider à répondre aux préoccupations soulevées.

J'ai entrepris une visite officielle au Rwanda en janvier de cette année et je vais brièvement présenter mes conclusions. Je suis reconnaissant aux gouvernements du Kazakhstan, du Malawi et à Oman pour leurs invitations. J'espère les honorer bientôt.

L'exercice des droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, dans son ensemble, ne s'est nettement pas amélioré depuis que j'ai présenté mon dernier rapport au Conseil. Il est inquiétant de voir que les États font de plus en plus recours au harcèlement, à l'intimidation, la criminalisation et l'agression physique, pure et simple, des membres de la société civile qui dénoncent les gouvernements et leurs politiques. Les gouvernements mettent toujours des obstacles à la facilité à laquelle une société civile peut former organisations ; ils limitent l'accès crucial aux ressources, en particulier le financement étranger ; et ils font obstacle au bon fonctionnement des organisations qui n'expriment pas des vues ou qui ont des opinions considérées non favorables à ceux au pouvoir.

Cependant, il ya quelques points positifs. Mon mandat a entrepris un projet commun avec l'organisation intergouvernementale, Community of Democracies, pour se concentrer sur les principaux défis auxquelles les organisations de la société civile sont confrontées sur l'accès aux ressources, à travers une série de dialogues dans les cinq régions géographiques. L'objectif des dialogues régionaux est d'identifier les défis, diffuser des informations à leur sujet, et de produire des recommandations et des stratégies qui peuvent aider à les surmonter.

De même, le travail de nombreux défenseurs des droits humains et les activistes qui risquent leur vie tous les jours pour défendre l'espace de la société civile ne peut pas être sous-estimé. Sans l'engagement et les efforts soutenus de ces groupes et individus, travaillant souvent dans des environnements difficiles, nous ferions peu d'impact sur la protection et la promotion des droits de l'homme en général.

Je dois aussi féliciter la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples pour la récente Résolution 275 du mois de mai 2014 sur les lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexués (LGBTI) qui, nous l'espérons, va inspirer ce Conseil à adopter une résolution encore plus positive faisant suite à la Résolution 17/19.

Monsieur le Président, je vais maintenant passer à mon rapport thématique.

Je tiens à remercier sincèrement tous ceux qui ont contribué à l'élaboration de ce rapport par divers moyens, y compris les réunions, conférences et autres interactions. En particulier, je reconnais la richesse des informations recueillies lors des réunions d'experts convoquées par mon mandat en décembre 2013, à Genève, au Singapour et El Salvador en février 2014.

Ce rapport examine la situation d'une liste non exhaustive des groupes marginalisés : personnes handicapées; les jeunes; les femmes; les LGBTI; les membres de groupes minoritaires; les peuples

autochtones; les déplacés intérieurs et les ressortissants étrangers, y compris les réfugiés, les demandeurs d'asile et travailleurs migrants. Les groupes les plus à risque incluent ceux ciblés en raison de leur travail avec les groupes marginalisés tels que les défenseurs des droits de l'homme, les syndicalistes et des militants écologistes.

Il est crucial de dire qu'il importe peu que nous approuvions ou soutenions les activités des ces groupes marginalisés à risque. Le teste du droit internationale est que tant que leurs activités sont non-violentes, non discriminatoires, non xénophobes et n'incitent pas à d'autres à la violence, elles doivent être protégées et facilitées.

Je pars du principe que la marginalisation des groupes est le résultat des actes délibérés ou d'omissions des acteurs étatiques et non étatiques, plutôt que des conditions inhérentes à ces groupes eux-mêmes. Cela place la responsabilité sur les Etats comme principaux porteurs d'obligations pour protéger et promouvoir les droits des groupes les «plus à risque» et marginalisés.

Le droit international des droits de l'homme est clair dans sa définition de la discrimination, et est catégorique en indiquant que la non-discrimination et l'accomplissement de l'égalité sont les fondements principaux sur lesquels les normes des droits de l'homme reposent. Le droit international des droits de l'homme, y reconnaît que les individus appartenant à des groupes marginalisés possèdent pleinement le droit à s'associer librement et à se rassembler pacifiquement. En fait, de tels groupes - qui sont souvent exclus dans la participation politique traditionnelle – ont même un besoin plus grand des moyens alternatifs pour participer dans la sphère publique. Les rassemblements pacifiques et associations sont ici essentiels. En ratifiant les instruments internationaux des droits de l'homme, les Etats ont mis sur eux la responsabilité de s'assurer que ces droits sont respectés, protégés et réalisés au niveau national.

Néanmoins, comme je l'élabore dans mon rapport, il y a trop des cas où les lois – destinées à réglementer la liberté de réunion pacifique et d'association ou des dispositions légales générales – contiennent des dispositions discriminatoires qui limitent explicitement ou interdisent entièrement certains groupes ou individus à exercer leurs droits à se rassembler et s'associer.

Les lois régissant la liberté de réunion pacifique des pays tels que la Malaisie, Myanmar, le Nigeria et la Fédération de Russie excluent explicitement certains groupes d'organiser ou de participer à des rassemblements publics. Les ressortissants étrangers, les jeunes et les LGBT par exemple, sont dans certains pays, entièrement dépouillés du droit de rassemblement pacifique, les privant d'un important canal pour exprimer leurs points de vue de manière organisée et non-violente.

Ensuite, il y a des lois – qui semblent neutres à première vue – qui limitent ces droits, et en réalité affectent négativement de manière disproportionnée certains groupes marginalisés. Pour exemple, les lois qui interdisent le port d'un voile couvrant le visage lors des assemblées en Egypte, pourraient être utilisées pour discriminer les femmes qui portent le niqab en les empêchant de participer à des rassemblements publics. Les lois qui manquent à offrir des accommodations raisonnables pour les besoins des personnes handicapées font peser une charge supplémentaire sur les personnes handicapées qui souhaitent participer à des rassemblements publics. Les lois d'urgence

appliquées dans l'état de Rakhine en Myanmar empêchent les groupes de cinq personnes ou plus à se réunir dans les milieux publics. La loi est toutefois appliquée de manière sélective pour empêcher les musulmans Rohingyas (mais non les bouddhistes) à participer à des rassemblements publics, y compris des rassemblements dans les lieux de culte pour prier et de célébrer les fêtes religieuses. Les jeunes, qui dominent l'utilisation des médias sociaux, sont particulièrement touchés par les lois qui restreignent l'accès à l'information et aux technologies de la communication.

Diverses pratiques menacent et entravent l'exercice des droits de réunion des groupes marginalisés et ceux les plus à risque. Par exemple, les femmes dans de nombreuses parties du monde sont soumises à la violence de la police, au harcèlement et à l'intimidation judiciaire quand elles exercent leur droits de réunion pacifique. J'ai reçu des plaintes à ce sujet provenant du Cambodge, Cuba, Inde, Sri Lanka et du Zimbabwe.

Les tactiques de surveillance qui peuvent, légitimement, être utilisées pour prévenir les activités criminelles sont souvent utilisées sélectivement contre les groupes engagés dans des rassemblements pacifiques, par exemple au Canada en ce qui concerne les peuples autochtones, au Royaume Uni et de l'Irlande du Nord contre les groupes de manifestants pacifiques.

L'inaction des autorités pour protéger les droits des groupes marginalisés de se réunir librement a un effet dissuasif sur les groupes qui pourraient exercer ce droit d'une autre manière comme les membres de la communauté Dalit en Inde et les femmes manifestantes en Egypte. Une multitude d'autres actions ont le même effet d'intimidation, tel que les expulsions des étudiants de l'université au Chili pour avoir participé à des manifestations pacifiques ; les arrestations des étudiants tibétains, protestant pour leurs droits culturels en Chine ; les menaces de révocation de résidence, de statut de réfugié ou d'asile pour les ressortissants étrangers s'ils sont accusés d'offenses liées aux rassemblements.

Monsieur le Président, la situation n'est pas meilleure en ce qui concerne le droit à la liberté d'association.

D'une part, je note dans le rapport que les États ne font pas assez pour s'assurer que tout le monde peut former des associations. Par exemple, les travailleurs migrants sont souvent interdits d'adhérer ou de former des syndicats au Singapour et en Bolivie, et les enfants au Costa Rica et en Turquie font face à des restrictions en créant ou en rejoignant certaines associations. D'autre part, face à la montée du racisme et de la xénophobie, les États ne sont pas en train d'en faire assez pour interdire et sanctionner pénalement la formation d'associations qui favorisent le racisme et la discrimination.

Les lois régissant la liberté d'association peuvent affecter de façon disproportionnée les groupes marginalisés de différentes manières. Par exemple, exiger l'usage de langues générales ou dominantes sans exception peut empêcher l'enregistrement d'associations des minorités ou les peuples autochtones s'ils ne peuvent pas comprendre la documentation pertinente ; octroyer un large pouvoir de discrétion aux fonctionnaires qui réglementent les associations laisse aux groupes travaillant dans les domaines politiquement sensibles, vulnérables à des décisions arbitraires, y compris le rejet de l'enregistrement ou la fermeture.

Les pratiques et les circonstances qui peuvent initialement sembler inoffensives peuvent également discriminer contre certains groupes. Par exemple, exiger que les documents d'enregistrement soient soumis dans la capitale peut créer des charges logistiques et financières excessives sur une association indigène ou des minorités située dans un lieu éloigné. Et un bureau de gouvernement avec une accessibilité limitée peut rendre plus difficiles pour les personnes handicapées d'enregistrer une association.

Je tiens à rappeler que, en principe, un régime d'enregistrement volontaire qui permet aux associations non enregistrées à opérer devrait être l'objectif de tous les Etats. Les lois régissant la société civile ne doivent pas être destinées à contrôler les activités ou les actions de la société civile, pour l'essence de la société civile est l'indépendance du gouvernement. De même, les Etats ne devraient pas imposer des restrictions excessives sur les capacités des associations à rechercher, recevoir et utiliser les ressources, qu'elles soient nationales, étrangères ou internationales. C'est, en fait, un problème croissant : des lois qui prévoient des restrictions sur le financement et la surveillance intrusive par les autorités ont été utilisés pour cibler les groupes et individus considérés comme menaçant à l'Etat, entre autre, en Éthiopie, en Fédération de Russie et en Equateur.

Les États ont une obligation légitime de réglementer des domaines comme la lutte contre le terrorisme, la procédure criminelle et les sanctions pénales, l'immigration et l'information et les technologies de communication. Cependant, dans les nombreux cas, les Etats profitent de cette responsabilité pour cibler les activités des groupes marginalisés et les plus à risque. Les autorités de certains États ont utilisé la législation anti-terroriste d'une manière suspecte contre les groupes minoritaires et les associations de peuples autochtones œuvrant pour le plaidoyer des droits communautaires. Les membres des associations engagées dans la défense des droits de l'homme, des droits environnementaux, du plaidoyer anti-corruption et d'autres initiatives de responsabilisation ont été inculpés d'infractions pénales telles que la diffamation et troubles à l'ordre public. Les peuples autochtones et les communautés pastorales sont confrontés à des lois sur l'immigration qui peuvent par inadvertance servir à restreindre leurs droits de circuler à l'intérieur de leurs terres traditionnelles, ce qui en retour affecte leurs droits de réunion et d'association.

Même là où la législation est favorable, les acteurs étatiques et non étatiques perpétuent des pratiques qui entravent l'exercice du droit à la liberté d'association. Les pratiques d'emploi comme l'isolement et la violence basée sur le genre empêchent les travailleurs migrants de former les associations, et font menaces de révocation de statut de réfugié ou d'asile à l'égard des ressortissants étrangers. Les attitudes patriarcales et les stéréotypes sociaux affectent les femmes, les groupes minoritaires ainsi que les personnes handicapées en les jetant dans des rôles étroitement définis qui les dépeignent comme incapables de participer à la vie publique sur un pied d'égalité avec les autres groupes.

En conclusion du rapport, je demande aux États de prendre des mesures concrètes pour s'assurer que les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association soient pleinement protégés et facilités, en reconnaissant que ces droits constituent un moyen pour les groupes les plus à risque à être entendus.

Monsieur le Président, je vais maintenant aborder brièvement ma mission officielle au Rwanda.

Je tiens à remercier le gouvernement du Rwanda, le premier en Afrique, pour inviter mon mandat et la coopération exemplaire qui m'a été accordée lors de la visite officielle effectuée en janvier. J'ai rencontré un certain nombre d'interlocuteurs au sein et à l'extérieur du gouvernement et j'ai eu des discussions productives avec tous. Je suis reconnaissant pour leur collaboration.

Au cours des vingt années écoulées depuis le génocide de 1994, le Rwanda a enregistré une énorme croissance et reconstruction dans pratiquement tous les aspects de sa vie nationale. Il ya eu des d'importants efforts pour reconstruire les institutions gouvernementales, les infrastructures physiques, les ressources humaines et les services sociaux. Je félicite le peuple et le gouvernement du Rwanda pour leur détermination et leur engagement en assurant qu'ils sont arrivés si loin depuis le génocide. Ils sont, avec raison, fiers de leurs réalisations.

J'apprécie que un préalable à ces développements positifs est la nécessité de la réconciliation et l'assurance contre la récurrence du génocide, y compris en criminalisant et punissant les actions qui résultent ou équivalent à un génocide. Je note les efforts que le gouvernement du Rwanda et de diverses institutions ont déployés en vue de maintenir un pays pacifique, sûr et stable. Néanmoins, je crains que l'approche adoptée par le Rwanda pour parvenir à la réconciliation et à la reconstruction soit minée par l'espace extrêmement limité accordé aux voix critiques et dissidentes dans la société.

Plusieurs interlocuteurs ont souligné que le Rwanda favorise un ordre politique fondé sur le fameux «consensus». Mais ce consensus est dirigé par le parti au pouvoir et, par conséquent, décourage la critique et la contestation publique. De même, certaines infractions contenues dans le Code Pénal du Rwanda – qui sont officiellement conçues pour prévenir et punir le génocide sont formulées de façon très vague qu'elles peuvent – et ont effectivement été – utilisées pour étouffer la dissidence la plus pacifique et modérée. Un débat honnête, rigoureux et civil sur le génocide d'une part, et sur les conflits armés les entourant de l'autre part, est impératif. Mais un tel débat n'est possible que dans une atmosphère où les gens se sentent libres d'exprimer leurs opinions sans crainte de représailles, même si ces points de vue ne sont pas populaires. Un ordre politique plus favorable et un cadre juridique plus précis iront dans le sens de créer cet environnement.

C'est dans ce contexte que les défis aux droits de liberté de réunion pacifique et d'association se posent. En ce qui concerne le rassemblement pacifique, la loi établit un régime d'autorisation préalable avec des sanctions pénales pour non notification aux autorités ou la tenue d'une réunion publique malgré le refus des autorités. En pratique, seuls les rassemblements favorisés par les autorités sont autorisés à se tenir. Les rassemblements pacifiques exprimant les voix dissidentes et la critique des politiques gouvernementales ne seraient pas autorisés. Les membres du groupe d'opposition FDU Inkingi, qui portaient des T-shirts et des badges exprimant le soutien à leur leader Victoire Ingabire devant le tribunal lors de son procès, ont été arrêtés et inculpés pour la tenue d'un rassemblement illégal. De même, les étudiants pour protester contre la réduction des emprunts de l'Etat pour ceux qui sont dans les universités publiques ont été arrêtés et accusés d'avoir organisé des manifestations

illégales. Les réponses de la police aux rassemblements publics témoignent d'une approche d'ordre public plutôt que fondée sur les droits. Cette dernière reconnaît une présomption en faveur des rassemblements pacifiques et exige les forces de l'ordre à faciliter toutes les manifestations pacifiques.

Je tiens à réitérer que les rassemblements pacifiques, y compris les manifestations et les protestations, devraient être encouragées par les États. Il est en effet, à l'avantage de l'État pour évaluer les vues des citoyens, notamment les désaccords par des moyens pacifiques plutôt que par plus d'alternatives de confrontation et non pacifiques.

En ce qui concerne la liberté d'association, je constate que la Constitution du Rwanda garantit ce droit sans autorisation préalable. Néanmoins, j'ai été informé des difficultés que font face les partis politiques, en particulier, pour obtenir leur enregistrement. La loi prévoit un processus lourd par lequel les fondateurs d'un nouveau parti politique sont tenus à présenter un certain nombre de documents, y compris des preuves d'au moins 200 membres repartis sur l'ensemble du pays, avec un minimum de cinq personnes dans chacun des 30 districts du Rwanda. Les dirigeants des partis politiques non enregistrés ont été arrêtés, inculpés et emprisonnés sur diverses infractions, y compris celles de 'répandre des rumeurs' et de négation du génocide. J'ai reçu des rapports, par exemple, la police aurait arrêté les membres de l'opposition pour avoir discuté de la politique dans un bar. D'autres clients auraient été arrêtés pour n'avoir pas signalé l'incident. Quand nous ajoutons les charges financières et logistiques pour la tenue des multiples assemblées générales sur l'ensemble du pays, il est clair combien il est difficile de commencer un parti politique au Rwanda.

Les organisations non gouvernementales doivent être enregistrées selon la loi. Le processus d'enregistrement est bureaucratique, exigeant une variété de documents, dont certains dépendent du consentement des autorités dans les districts où les ONG opèrent. La personnalité juridique n'est pas automatique lors de l'enregistrement et implique un processus supplémentaire. Les ONG internationales sont exigées à fournir des preuves de financement jusqu'à cinq ans ; sinon, elles sont obligées de demander un enregistrement annuel. Elles sont également tenues à identifier la nature des activités qu'elles souhaitent engager et à créer un plan d'action. Ces documents doivent être présentés aux autorités locales de tous les districts où l'organisation a l'intention de travailler, et elles doivent aussi chercher les lettres d'approbations des ministères sous lesquels incombent les sujets des activités prévues.

J'exhorte le gouvernement du Rwanda d'examiner ces exigences onéreuses sur les enregistrements des ONG, en particulier, en prenant note de la différence d'approche sur l'enregistrement des entreprises du secteur privé, qui prennent un temps louable de six heures ou moins, pour s'enregistrer.

Les performances du Rwanda Governance Board (RGB), l'autorité en charge des enregistrements des partis politiques et des ONG locales, ont été sévèrement critiquées par la plupart des interlocuteurs. Il a été estimé que le RGB s'ingère excessivement dans le fonctionnement des ONG jusqu'à approuver et même encourager des changements de direction. Je ne vois aucune justification pour le RGB d'intervenir dans la gestion interne des ONG et j'encourage une révision du rôle de cette institution, dans le but de la

ramener à l'exécution des fonctions purement réglementaires, similaires à son équivalent en charge du secteur privé.

En conclusion, j'ai toute confiance dans le peuple et le gouvernement du Rwanda et leur détermination à relever les défis uniques auxquels ils sont confrontés pour faire avancer leur pays sur la voie d'une démocratie bien plus forte. L'exercice effectif des droits à la liberté de réunion pacifique et d'association est un élément nécessaire pour une telle démocratie.

Monsieur le Président, je vous remercie pour votre attention, et je suis impatient pour une discussion fructueuse.
