

La liberté de manifestation, une liberté en sursis ?

Xavier Aurey¹

Le 20 février 2017, le Mouvement Inter Luttes Indépendant² appelait à un « *Blocus dans les lycées pour Théo et contre les violences d'Etat* » et à une manifestation Place de la Nation à Paris le 23 février à 11h00³. Treize arrêtés portant interdiction de séjour sont alors rapidement adoptés à l'encontre de certains militants du MILI par Michel Cadot, préfet de police de Paris⁴. Au visa des dispositions normatives sur l'Etat d'urgence⁵, les débordements constatés « *lors de la manifestation contre l'impunité policière et en soutien à Théo organisée le samedi 18 février* » sont invoqués au soutien de ces interdictions de séjour⁶. Dans le même temps, la Préfecture de Police de Paris diffuse sur Twitter un message à l'attention des lycéens, indiquant que « *Participer à une manifestation non déclarée engage votre responsabilité pénale !* »⁷, ce que certains médias appellent une « *manifestation sauvage* »⁸. Tout comme aucun média n'a relevé qu'aucun délit de participation à une manifestation non déclarée n'existe en droit français, nombre d'entre eux parlent également de rassemblement, de manifestation ou encore de marche « *non autorisé[e]* »⁹. Dans un autre contexte, Nathalie

¹ Docteur en droit public, Université Panthéon-Assas Paris 2.

² Selon son site internet, le MILI est « *un collectif composé de "jeunes" – lycéens, étudiants ou non – qui se démarque radicalement des organisations syndicales et politiques classiques de droite et de gauche par ses objectifs, son fonctionnement et ses modes d'action* » [https://miliparis.wordpress.com/presentation-du-mili/].

³ <https://www.facebook.com/events/1392364584140899/>

⁴ « "Blocus pour Théo" : 16 lycées paralysés et une manif à paris pour dénoncer les violences policières », *LCI.fr*, 23 février 2017 <http://www.lci.fr/faits-divers/blocus-pour-theo-plusieurs-lycees-paralyses-en-ile-de-france-et-une-manif-a-paris-pour-denoncer-les-violences-policieres-2027030.html>]. Pour la lecture de l'un de ces arrêtés, cf. https://paris-luttes.info/home/chroot_ml/ml-paris/ml-paris/public_html/IMG/jpg/scan01.jpg et https://paris-luttes.info/home/chroot_ml/ml-paris/ml-paris/public_html/IMG/jpg/scan02.jpg

⁵ *Id.* : « *Vu la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 modifiée (sic) relative à l'état d'urgence, notamment le 3° de son article 5 [...]; Vu le décret n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 [...]; Vu le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 ; Vu le décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 relatif à l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955* ».

⁶ *Id.*

⁷ <https://twitter.com/prefpolice/status/834446382874386435>

⁸ « *Violences policières : 16 lycées bloqués à Paris en soutien à Théo L.* », *Le Monde*, 23 février 2017 [http://www.lemonde.fr/violences-policieres/article/2017/02/23/manifestation-en-soutien-a-theo-l-16-lycees-bloques-a-paris_5084297_5078781.html#sUoSp2p3xaH5FBZQ.99], également <http://www.bfmtv.com/mediaplayer/video/affaire-theo-les-lyceens-parisiens-organisent-une-manifestation-sauvage-place-de-la-nation-917213.html>.

⁹ « *Affaire Théo : 10 lycées bloqués à Paris, manifestation à Nation* », *Le Point*, 23 février 2017 [http://www.lepoint.fr/societe/affaire-theo-10-lycees-bloques-a-paris-manifestation-a-nation-23-02-2017-2106901_23.php]; « *Affaire Théo : manifestations en cours à Paris et Montpellier* », *Le Figaro*, 23 février 2017 [http://etudiant.lefigaro.fr/article/-blocus-pour-theo-plusieurs-lycees-bloques-en-region-parisienne_3d6e1c2e-f9a0-11e6-a915-9c70b2c29c59/]; « *Affaire Théo : des échauffourées éclatent en marge d'une manifestation de lycéens* », *Franceinfo.*, 23 février 2017 [<http://www.francetvinfo.fr/faits-divers/arrestation-violente-a-aulnay->

Kosciusko-Morizet demandait le 15 février 2017 dernier au préfet de police de Paris « *de n'autoriser aucun rassemblement appelant au boycott de l'État d'Israël et de poursuivre systématiquement tout rassemblement non autorisé incitant à la haine envers un État démocratique et reconnu* », arguant notamment de la prolongation de l'état d'urgence¹⁰.

L'utilisation problématique, tant par les journalistes que par les politiques, d'un tel vocabulaire de l'autorisation des manifestations revient cycliquement, à chaque mouvement social. Lorsque l'on pense par exemple aux rassemblements de 2016 contre la loi travail, fleurissaient dans la presse nationale des articles aux titres évocateurs tels « Loi Travail : Pourquoi la manifestation est-elle autorisée cette fois-ci à Paris »¹¹ ou « Loi Travail. Les opposants autorisés à manifester jeudi à Paris »¹².

Au-delà d'un rappel de la distinction légale entre manifestations, réunions publiques et attroupements (1), il est nécessaire de souligner que la liberté de manifestation n'est pas un « droit absolu », mais bien une liberté encadrée (2). Toutefois, la manière dont sont aujourd'hui prises en compte les violences potentielles dans ce processus pose problème (3), l'état d'urgence ne venant d'ailleurs pas améliorer les choses (4)¹³.

1. Manifestations, réunions publiques et attroupements

A titre liminaire, rappelons tout d'abord les grandes lignes du régime juridique ici en question.

Manifestation et réunions publiques

Schématiquement, les rassemblements de personnes ouverts à tous s'organisent en deux grandes catégories. Sur la voie publique, ils ressortent du régime des manifestations, en dehors ils se nomment « *réunions publiques* » et relèvent de la loi du 30 juin 1881 sur la

sous-bois/direct-affaire-theo-au-moins-16-lycees-bloques-a-paris-plusieurs-autres-sont-perturbes_2070019.html] ; « Une marche non-autorisée pour dénoncer les violences policières à Lyon », Lyon Capitale, 11 février 2017 [http://www.lyoncapitale.fr/Journal/Lyon/Actualite/Actualites/Une-marche-non-autorisee-pour-denoncer-les-violences-policieres-a-Lyon] ; Légende sous la photo illustrant l'article « Affaire Théo : des mesures concrètes pour la prévention des violences policières ! », Libération, 8 février 2017 [http://www.liberation.fr/debats/2017/02/08/affaire-theo-des-mesures-concretes-pour-la-prevention-des-violences-policieres_1547136]

¹⁰ Lettre de Nathalie Kosciusko-Morizet publiée sur le site internet *Le Monde Juif.info*, 15 février 2017 [http://www.lemondejuif.info/2017/02/nkm-frappe-fort-presidente-groupe-lr-saisit-prefet-exige-fin-rassemblements-anti-israel-a-paris/].

¹¹ « Loi Travail: Pourquoi la manifestation est-elle autorisée cette fois-ci à Paris », *20 Minutes*, 27 juin 2016.

¹² « Loi Travail. Les opposants autorisés à manifester jeudi à Paris », *Ouest-France*, 12 septembre 2016.

¹³ De manière générale, cf. également Mathias MURBACH-VIBERT, « Manifestations », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, octobre 2016 ; Thibault Guilluy, « La liberté de manifestation, un droit introuvable ? », *RFDA*, 2015, pp. 499-511.

liberté de réunion. Les manifestations sont soumises à un régime de déclaration préalable¹⁴, tandis que l'organisation d'une réunion publique est totalement libre, depuis l'abrogation par la loi du 28 mars 1907 de la modalité de déclaration préalable initialement prévue aux articles 2 à 4 de la loi de 1881. En ce sens, le régime répressif (appelé ainsi car ne s'appliquant qu'*a posteriori* pour réprimer les abus d'une liberté) applicable aux réunions publiques s'arrête aux portes de la voie publique, laissant alors la place à un régime de déclaration préalable, celui des manifestations.

A ce propos, l'article 1^o du décret-loi de 1935 (codifié aujourd'hui à l'article L211-1 du code de la sécurité intérieure) indique que l'obligation de déclaration vise « *tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique* ». La formulation « *d'une façon générale* » semble ici indiquer que sous l'appellation de « *manifestation sur la voie publique* » sont compris tous les cortèges, défilés et autres rassemblements. Forme collective de la liberté d'expression, la manifestation est en ce sens définie par la Cour de cassation comme « *tout rassemblement, statique ou mobile, sur la voie publique d'un groupe organisé de personnes aux fins d'exprimer collectivement et publiquement une opinion ou une volonté commune* »¹⁵. Une telle interprétation est confirmée par la suite des articles de la loi de 1881 qui n'utilisent que le mot « manifestation » pour désigner tous les événements soumis à déclaration – dont les rassemblements. Même codifié en dehors de la loi de 1881 à l'article 431-9 du Code pénal, l'ancien article 4 s'inscrit lui-aussi dans cette logique. Le terme « manifestation » y figurant doit donc être compris comme incluant les rassemblements de personnes. En ce sens, les délits mentionnés au dit article – non-déclaration d'une manifestation, organisation d'une manifestation interdite et établissement d'une déclaration incomplète ou erronée – s'appliquent à tout type de rassemblement de personnes, dès lors qu'il est organisé sur la voie publique.

Le régime en vigueur en France depuis le décret-loi de 1935 est donc celui de la déclaration préalable des manifestations auprès des autorités publiques, et non celui de l'autorisation.

Mais, au-delà des journaux précités, même le Ministre de l'intérieur, Bernard Cazeneuve, semble avoir oublié ce principe lorsqu'il affirme au journal de 20h00 du 21 juillet 2014 qu' « *il y a eu soixante manifestations d'organisées ce week-end, autorisées par les préfets et*

¹⁴ Article L211-1 du *Code de la sécurité intérieure*.

¹⁵ Cass., crim., 9 février 2016, n° 14-82234. Cf. Philippe Collet, « La manifestation au sens de l'article 431-9 du Code pénal : une notion définie, mais source d'inquiétudes », *JCP G*, n° 16, 18 Avril 2016, 465.

par le gouvernement »¹⁶. Il n'est d'ailleurs pas le seul, puisque récemment François Hollande a lui-même annoncé lors du Conseil des ministres du 15 juin 2016 qu'il n'y aurait plus d'« *autorisation de manifester [...] si les conditions de la préservation des biens, des personnes et des biens publics [...] ne sont pas garanties* »¹⁷. Au-delà d'une bataille sémantique entre déclaration et autorisation – en apparence futile – s'affrontent en réalité deux visions de la liberté de manifester. Dans le premier cas, toute manifestation déclarée est par principe conforme à la loi et peut se tenir sauf interdiction. Dans le second, toute manifestation est par principe interdite, sauf celles autorisées explicitement par les pouvoirs publics. La différence est loin d'être négligeable.

S'ajoutant au régime général prévu aux articles L211-1 à L211-4, les sections 2 et 4 du même chapitre prévoient des obligations spécifiques, respectivement pour les rassemblements festifs à caractère musical – à savoir les rave-parties et autres free-parties – et pour les manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif. En ce sens, tout rassemblement de personnes sur la voie publique qui n'est pas visé par un autre texte de loi est alors soumis au régime général déclaratoire. L'obligation d'une déclaration préalable implique que le rassemblement soit prévisible et organisé, comme le souligne d'ailleurs l'article L211-2 et la jurisprudence de la Cour de cassation¹⁸. Ce régime général ne peut donc s'appliquer aux rassemblements spontanés de personnes sur la voie publique – souvent inorganisés et jamais prévisibles.

Manifestations et attroupements

Dès lors qu'il est « *susceptible de troubler l'ordre public* », tout rassemblement de personnes sur la voie publique – organisé ou non – est qualifiable d'attroupement au titre de l'article 431-3 du Code pénal, et peut être dispersé par la force publique¹⁹. Sur ce point des attroupements, il serait précipité d'affirmer que toute réunion non déclarée se tenant sur la voie publique constitue un attroupement. Selon la définition légale précitée, seul un rassemblement « *susceptible de troubler l'ordre public* » est en effet qualifiable de telle manière, et peut alors être dispersé, au besoin par la force publique. Déjà, en 1897, la Cour de cassation avait pu juger que « *tout rassemblement sur la voie publique ne constitue pas un*

¹⁶ « Conflit israélo-palestinien – Violences en marge de manifestations en France », Intervention de Bernard Cazeneuve au Journal de 20 H de France 2, 21 juillet 2014

¹⁷ « Hollande : plus "d'autorisation de manifester" si les "biens et les personnes" sont menacés », *Le Figaro*, 15 juin 2016 [http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2016/06/15/97002-20160615FILWWW00138-hollande-plus-d-autorisation-de-manifester-si-les-biens-et-les-personnes-sont-menaces.php]

¹⁸ Cass., crim., 9 février 2016, n° 14-82234.

¹⁹ Sur attroupement, cf. notamment Jean-François Dreuille, « Fasc. 20 : Attroupements », *JCI Pénal Code*, 15 octobre 2007, mise à jour 30 mars 2014.

attroupement prohibé », soulignant que dans l'esprit du législateur il ne suffisait pas « *pour donner ce caractère à un rassemblement d'ailleurs calme et pacifique, "qu'il gênât la circulation et pût même constituer en certains cas une contravention aux règlements de police"* »²⁰. De plus, en 1955, la Cour poursuit dans cette voie en affirmant qu'un rassemblement de personnes se tenant malgré l'interdiction de la manifestation en cause ne peut être *de facto* qualifié d'attroupement prohibé²¹. Dès lors que qualifié d'attroupement, un rassemblement peut être dispersé, au besoin par la force, et toute personne refusant de coopérer peut se voir accusée de participation délictueuse à un attroupement, au titre des articles 431-3, alinéa 1er, et 431-4, alinéa 1er, du code pénal²².

Dans le même sens, ce serait aller un peu vite en besogne que d'affirmer que les manifestations inopinées sont par définition illégales, puisque non déclarées. Si par « inopiné », on entend viser les rassemblements spontanés de personnes, nous avons déjà vu que l'obligation de déclaration préalable ne peut leur être appliquée. Cette approche est d'ailleurs conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, selon laquelle « *constitue une restriction disproportionnée à la liberté de réunion pacifique* » la dispersion d'une manifestation non déclarée ayant lieu « *dans des circonstances particulières où pourrait se justifier une réaction immédiate à un événement politique* », dès lors qu'une telle manifestation est pacifique²³.

Si ce qualificatif vise les manifestations organisées en avance mais non déclarées, il faut savoir qu'en dehors d'un rassemblement répondant à la définition d'un attroupement les autorités ne peuvent prendre des mesures qu'à l'encontre des organisateurs. Les tribunaux et cours le rappellent en effet régulièrement²⁴. Les organisateurs d'une manifestation non déclarée ou interdite risquent ainsi une peine de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende au titre de l'article 431-9 du Code pénal. Il n'existe en revanche pas de délit de participation à une manifestation non déclarée.

²⁰ Cass., crim., 12 février 1897, publié au bulletin, 1897, n°48.

²¹ Cass., 23 mai 1955, *Gaz. Pal.*, 13-16 août ; *J.C.P.*, 55.11.8816.

²² En octobre 2016, la chambre criminelle de la Cour de cassation a refusé de transmettre au Conseil constitutionnel une QPC portant sur ces articles, *cf. Crim.*, QPC, 18 oct. 2016, n° 15-84.940, note Caroline Fleuriot, « Les Sages ne se pencheront pas sur la participation délictueuse à un attroupement », *Dalloz*, 2 novembre 2016.

²³ CrEDH, 17 juillet 2007, n° 25691/04, *Bukta et autres c. Hongrie*, § 36.

²⁴ Notamment CAA de Lyon, Formation plénière, 24 juin 2003, n° 98LY01551, *Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône*.

2. La liberté de manifestation, une liberté encadrée

Au titre de l'article L211-4 du Code de la sécurité intérieure, l'autorité investie des pouvoirs de police (le maire, ou à défaut le représentant de l'Etat) peut interdire une manifestation préalablement déclarée si elle estime qu'elle « *est de nature à troubler l'ordre public* ». Mais la simple affirmation d'un trouble à l'ordre public ne suffit pas à légitimer l'interdiction une manifestation. Depuis le célèbre arrêt Benjamin de mai 1933, le Conseil d'Etat soumet les restrictions à la liberté de réunion à un contrôle plein et entier, c'est-à-dire qu'il juge si chaque mesure est « *nécessaire, adaptée et proportionnée* »²⁵. En 1997, assez tardivement il est vrai, le Conseil d'Etat a choisi de soumettre également les mesures d'interdiction de manifester à ce même type de contrôle plein et entier et ne se contente désormais plus d'un simple contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Cet arrêt tend ainsi à unifier les deux régimes – liberté de réunion et liberté de manifestation.

Comme souligné par de nombreux auteurs, cette évolution dans l'approche du Conseil d'Etat a largement été inspirée par la Convention européenne des droits de l'Homme – visée par l'arrêt de 1997 – et par les arrêts de la Cour éponyme. Depuis 1988, et par une jurisprudence constante, la Cour de Strasbourg affirme ainsi que la liberté de manifestation ressort de l'article 11 de la Convention européenne, garantissant la liberté de réunion et d'association. Elle considère d'ailleurs cette liberté comme un « *droit fondamental dans une société démocratique et, à l'instar du droit à la liberté d'expression, l'un des fondements de pareille société* »²⁶. Deux ans avant cette décision de la juridiction européenne, le Conseil d'Etat ne parlait-il pas d'ailleurs lui-même de la « *liberté fondamentale de manifester* », dans le cadre de la procédure de référé-liberté.

Rappelons toutefois que cette convention ne retient non plus les autorités publiques d'user de mesures de contrôle, voire d'interdiction d'une manifestation. Le deuxième alinéa de l'article 11 précise ainsi que des restrictions sont possibles dès lors qu'elles sont « *nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ». Face à l'article L211-4 du Code de la sécurité publique qui limite la justification d'une interdiction de manifester aux seuls troubles à l'ordre public, il semble même que la Convention européenne soit plus souple dans son appréciation des motifs légitimes de restriction de la liberté de manifestation.

²⁵ CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, Rec. Lebon p. 541

²⁶ CrEDH, 5 mars 2009, n° 31684/05, *Barraco c. France*, § 41.

En vertu du droit européen ou du droit français, si la manifestation est « violente », il n'existe aucun obstacle juridique à son interdiction. Toutefois, il faut s'intéresser au moment de la qualification de cette violence, généralement *a posteriori*, et de ce fait difficilement utilisable, *a priori*, par les autorités publiques pour interdire des manifestations avant même qu'elles n'aient eu lieu. En l'absence de boule de cristal, ou des « précogs » de Philip K. Dick, il faudrait plutôt parler d'événements « potentiellement violents », ou présentant un « risque de violence ». Se pose alors la question des critères et éléments objectifs permettant de justifier cette estimation pour restreindre, nous le rappelons, une liberté jugée fondamentale.

3. Manifestations et violences potentielles

Parmi ces critères d'analyse des violences potentielles, l'appel à la violence directement formulé par les organisateurs d'une manifestation est sûrement le plus évident et ne pose pas de problème particulier au regard de l'objectif légitime de protection de l'ordre public²⁷. Mais que dire de toute autre manifestation où « *eu égard au fondement et au but de la manifestation et à ses motifs portés à la connaissance du public* »²⁸, aucune atteinte potentielle à l'ordre public n'est à mettre au crédit des organisateurs ? Parler dans ce cas-là de « manifestation violente » ou « potentiellement violente », c'est assimiler la manifestation organisée et les « troubles par suite d'événements échappant au contrôle des organisateurs », pour reprendre une formule de la Cour européenne²⁹. Or comme le rappelait Bernard Cazeneuve en mai et juin dernier – cette fois-ci à raison – « *la distinction entre manifestants pacifiques et casseurs est toujours opérée* » et les heurts sont « *dus à une minorité d'activistes* »³⁰.

Sur les traces du Conseil d'Etat qui effectue un contrôle de la nécessité et de la proportionnalité des mesures d'interdiction de manifester au regard des risques de trouble à l'ordre public, la Cour européenne des droits de l'Homme ne se contente non plus de la seule affirmation d'un risque de violence. Les juges européens affirment en effet que les autorités doivent pouvoir présenter des estimations concrètes de l'ampleur potentielle des troubles afin « *d'évaluer les ressources nécessaires pour neutraliser le risque d'affrontements violents* »³¹. Dans les faits, ils ont par exemple considéré que la présence potentielle d'une centaine de

²⁷ Cf. notamment CE, 12 oct. 1983, n° 41410, *Commune de Vertou*.

²⁸ CE, 5 janv. 2007, ord. réf., n° 300311, *Association Solidarité des Français*.

²⁹ CrEDH, 15 octobre 2015, n° 37553/05, *Kudrevičius et autres c. Lituanie*, § 94.

³⁰ Bernard Cazeneuve, « Consignes données aux forces de l'ordre lors des manifestations », Communiqué de presse, 19 juin 2016 ; Bernard Cazeneuve, « Manifestations du 12 mai 2016 », Communiqué de presse, 12 mai 2016.

³¹ CrEDH, 26 juil. 2007, n° 10519/03, *Barankevich c. Russie*, § 33.

contre-manifestants violents ne pouvait justifier l'interdiction d'une manifestation, soulignant des chiffres « *certes non négligeable mais en aucun cas écrasant à l'échelle d'une ville comme Moscou* »³².

En France, parmi les critères utilisés par les autorités publiques pour interdire une manifestation pour risque de violence figure généralement en première place le constat d'agressions et dégradations commises lors de précédents événements organisés sur le même sujet³³. Les interdictions de manifestation prononcées en 2014 (mouvements pro-palestiniens) et 2016 (mouvements contre la loi travail) s'inscrivent dans cette logique. Le préfet de Loire-Atlantique a ainsi interdit un cortège prévu à Nantes la 19 mai 2016 au motif que « *plusieurs manifestations ont été organisées dans les mêmes conditions ces dernières semaines et ont systématiquement donné lieu à des agressions intolérables contre les forces de l'ordre et à des dégradations inacceptables de biens publics et privés* ». A Paris, l'interdiction de la première version de la manifestation du 23 juin 2016 a été prise pour des motifs similaires.

Au lendemain de la manifestation du 14 juin prise comme exemple des débordements condamnés, les paroles de Manuel Valls sur France Inter sont alors symptomatiques d'une évolution dans l'approche des interdictions de manifestation. Visant les syndicats, il affirme ainsi : « *quand on n'est pas capable d'organiser des manifestations, on n'organise pas ce type de manifestation qui peut dégénérer* »³⁴. De même, quelques jours plus tard, Bernard Cazeneuve semble faire relever les potentiels débordements et violences de la manifestation du 23 juin de la « *responsabilité* » des organisateurs³⁵. Une telle approche résulte d'une jurisprudence à notre avis critiquable du Conseil d'Etat du 26 juillet 2014. Agissant en juge d'appel dans le cadre d'une procédure de référé-liberté, le Conseil d'Etat n'y remet pas en cause les arguments de la préfecture au soutien de l'interdiction d'une manifestation à Paris. Il retient notamment que les organisateurs « *n'ont pas apporté de garanties suffisantes pour assurer, au moyen d'un service d'ordre adapté, la sécurité de la manifestation prévue le 26 juillet* »³⁶. Cette ordonnance de référé tend ainsi à transposer aux manifestations sur la voie publique les dispositions applicables aux seules « *manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif* ». En effet, en vertu de l'article L211-11 du Code de la sécurité intérieure, les organisateurs de ces dernières « *peuvent être tenus d'y assurer un service*

³² CrEDH, 21 oct. 2010, n° 4916/07, *Alexeïev c. Russie*, § 75.

³³ Une approche confirmée par le Conseil d'Etat, cf. notamment CE, 30 déc. 2003, n° 248264, *Association SOS Tout-Petits*.

³⁴ « Manuel Valls menace d'interdire des manifestations à Paris », *Reuters*, 15 juin 2016.

³⁵ Bernard Cazeneuve, « Déclaration du 22 juin 2016 ».

³⁶ CE, 26 juillet 2014, ord. n°383091, *M.C. et autres*.

d'ordre lorsque leur objet ou leur importance le justifie ». Cette mesure dérive de la responsabilité des organisateurs d'un tel événement « lucratif » d'assurer la sécurité des spectateurs et des participants. Une obligation similaire n'existe pas dans les textes pour les autres manifestations, dont les manifestations politiques et syndicales. La présence d'un service d'ordre syndical relève ainsi d'une pratique, et non d'une obligation légale. Dans ce cadre, son rôle ne peut consister qu'à faire respecter le parcours et les mots d'ordre. Comme le rappelle l'ancien membre du Conseil constitutionnel, le Professeur Jacques Robert, il est du « *devoir* » de l'Etat de pleinement assurer la liberté de manifestation « *tout en n'oubliant pas que la "sécurité" – première des libertés – est aussi – et surtout – de son seul ressort* »³⁷. Le maintien de l'ordre sur la voie publique ne peut être de la responsabilité des organisateurs de la manifestation, mais relève des pouvoirs de police municipale du maire ou du préfet de police pour le cas spécifique de Paris³⁸. Faire peser sur les organisateurs d'une manifestation politique et syndicale sur la voie publique une exigence de mise en place d'un service d'ordre suffisant pour éviter tout débordement, c'est ajouter de manière prétorienne au régime de déclaration préalable de tels événements une condition qui n'est pas prévue par la loi, et porte donc atteinte en tant que telle à la liberté de manifester.

Il est de plus certain que les juges considéreront comme une justification valable à l'interdiction d'une nouvelle manifestation le fait qu' « *en dépit d'un déploiement très important des forces de l'ordre* »³⁹, « *au moins 800 manifestants violents* » aient entraîné des dégradations importantes et une quarantaine de blessés, dont 29 policiers, lors de la manifestation du 14 juin 2016 à Paris. Par une telle interdiction, les autorités publiques reconnaissent qu'elles ne sont pas en mesure d'assurer la sécurité d'une manifestation organisée selon les mêmes termes (et non que les organisateurs n'en sont pas capables). Une telle approche est d'ailleurs conforme à la jurisprudence de la Cour européenne qui, si elle rappelle que la sécurisation d'une manifestation fait partie des obligations positives à la charge de l'Etat, considère que c'est une obligation de moyens et non de résultat⁴⁰. Sont alors à mettre au crédit des deux parties, les négociations entre les autorités publiques et les syndicats qui ont mené au choix d'un circuit alternatif plus court et localisé autour de la place de la Bastille et du bassin de l'Arsenal. Un tel circuit a permis aux forces de l'ordre déployées

³⁷ Jacques Robert, « La manifestation de rue », *Revue du droit public*, vol. 2006/4, p. 829.

³⁸ Comme l'a notamment rappelé le Conseil d'Etat, par un arrêt du 29 décembre 1997, *Commune d'Ostricourt*. Dans un arrêt de 1988, la Cour européenne des droits de l'Homme souligne elle aussi qu' « il incombe aux États contractants d'adopter des mesures raisonnables et appropriées afin d'assurer le déroulement pacifique des manifestations licites », CrEDH, 21 juin 1988, n° 10126/82, *Plattform "Ärzte für das Leben" c. Autriche*, § 34.

³⁹ CE, 26 juillet 2014, ord. n°383091, *M.C. et autres*.

⁴⁰ Notamment CrEDH, 24 juillet 2012, *Fáber c. Hongrie*.

de contrôler et contenir toute violence potentielle, aucune n'ayant ainsi été à déplorer lors de ladite manifestation du 23 juin. Si une telle solution peut soulever de réelles questions politiques quant à la limitation importante qu'elle entraîne pour la liberté de manifestation, juridiquement elle semble toutefois conforme aux principes nationaux et européens en la matière.

Il est toutefois intéressant de noter que la loi du 21 juillet 2016 prorogeant l'état d'urgence a ajouté un alinéa à l'article 8 de la loi de 1955 relative à l'état d'urgence qui précise justement que « *Les cortèges, défilés et rassemblements de personnes sur la voie publique peuvent être interdits dès lors que l'autorité administrative justifie ne pas être en mesure d'en assurer la sécurité compte tenu des moyens dont elle dispose* »⁴¹. Or, le principe de l'état d'urgence est de pouvoir déroger à certains droits et libertés normalement garantis pour répondre à « *un danger public exceptionnel [qui] menace l'existence de la nation* »⁴². Une interprétation *a contrario* d'une telle disposition « d'urgence » pourrait donc laisser penser qu'en temps normal, un motif de ce type ne peut être classé parmi les motifs légaux d'interdiction d'une manifestation.

4. L'état d'urgence comme motif d'interdiction de manifester ?

De manière plus générale, l'état d'urgence peut-il être considéré comme une raison d'interdiction de manifestations ou d'interdiction de séjour le temps d'une manifestation ? La notification de dérogation de la France aux dispositions du PIDCP, en date du 22 juillet 2016, souligne justement que la situation actuelle « *nécessite de pouvoir disposer de mesures administratives renforcées en vue de lutter contre le terrorisme sur le territoire national* »⁴³. Que ce soit au titre de ce traité, ou de la Convention européenne des droits de l'Homme, les mesures dérogatoires ne peuvent être prises que « *dans la stricte mesure où la situation l'exige* », à savoir donc la lutte contre le terrorisme en France. L'état d'urgence n'est en effet pas une licence donnée aux autorités publiques de suspendre certains droits pendant un temps donné. En ce sens, il ne pourrait normalement justifier à lui-seul une interdiction de manifestation, en dehors de menaces spécifiques à l'ordre public posées par la manifestation elle-même. De même, les articles 5.3 et 6 de la loi de 1955 relative l'état d'urgence, prévoyant

⁴¹ Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, art. 3.

⁴² Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 4.

⁴³ François Delattre, ambassadeur de la France au Conseil de sécurité des Nations unies, *Notification en vertu du paragraphe 3 de l'article 4*, 22 juillet 2016 [<https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2016/CN.565.2016-Frn.pdf>].

respectivement une possible interdiction de « séjour dans tout ou partie du département » et une assignation à résidence, ne devraient pouvoir être utilisés comme manière d'interdire à une personne de participer à une manifestation. C'est pourtant ce qui s'est passé entre novembre 2015 et juin 2016, et en février 2017. Suite aux attentats du Bataclan du 13 novembre 2015, les autorités publiques ont interdit toute manifestation en région parisienne jusqu'au 1^e décembre suivant, puis ont prolongé cette interdiction jusqu'à la fin de la COP21. En décembre 2015, diverses personnes se sont vues assignées à résidence, puis en mai et juin 2016, d'autres ont reçu une notification d'interdiction de séjour sur les lieux et pour les jours des manifestations contre la loi travail. En février 2017, ce sont également treize arrêtés portant interdiction de séjour qui sont notifiés à des militants du MILI pour le temps d'une manifestation non-déclarée prévue le 23 février.

De telles interdictions administratives de manifester – ici déguisées – n'existent pas en dehors des procédures de l'état d'urgence. Une proposition d'introduction dans la loi d'une telle procédure a bien été envisagée par le rapport de mai 2015 de la Commission d'enquête parlementaire mise en place suite au décès de Rémi Fraisse, lors d'une manifestation en opposition au projet de barrage de Sivens⁴⁴. Mais une telle loi n'a jamais été formellement proposée. Il existe sinon, au titre de l'article L211-13 du Code de la sécurité publique, une peine complémentaire d'interdiction de manifestation d'une durée maximum de trois ans pour les personnes « s'étant rendues coupables, lors du déroulement de manifestations sur la voie publique » des infractions de violence, de dégradations et destructions telles que punies par le code pénal. Mais cette interdiction ne peut qu'être prononcée, comme son nom l'indique, en complément d'une peine principale, c'est-à-dire dans le cadre d'un procès où l'individu en cause a préalablement été reconnu coupable.

En décembre 2015, la justice administrative a été saisie en référé de sept des assignations à résidence. Agissant en appel, le Conseil d'Etat va rejeter les demandes de suspension, mais transmettre au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article 6 de la loi de 1955⁴⁵. Cette question vise à savoir si, interprété de manière littérale, cet article autorise le ministre de l'intérieur à assigner à résidence n'importe quelle personne « à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics », même si le comportement en

⁴⁴ Assemblée nationale, Pascal Popelin, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens*, 21 mai 2015, « Proposition n° 8 ».

⁴⁵ CE, 11 déc. 2015, réf., n° 395009.

question ne s'apparente pas aux motifs ayant conduit à l'adoption de l'état d'urgence, à savoir la lutte contre le terrorisme. Le Conseil d'Etat souligne en effet que « *ces dispositions, de par leur lettre même, n'établissent pas de lien entre la nature du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à ce que soit déclaré l'état d'urgence et la nature de la menace pour la sécurité et l'ordre publics susceptible de justifier une mesure d'assignation à résidence* ». Dans sa décision du 22 décembre, le Conseil constitutionnel affirme que la mesure d'assignation à résidence doit être justifiée et proportionnée « *aux raisons ayant motivé la mesure dans les circonstances ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence* ». Ainsi, une telle mesure n'a pas à forcément viser une personne agissant en lien avec les motifs qui ont conduit à la déclaration d'état d'urgence, en l'espèce une personne en lien potentiel avec une activité terroriste. Le Conseil affirme donc que dans les « *circonstances* » de l'état d'urgence visant à lutter contre le terrorisme, d'autres motifs de sécurité et d'ordre public autorisent l'assignation à résidence de personnes sans lien direct avec une activité terroriste. De telles mesures seraient en ce sens justifiées par ce que d'autres auteurs ont appelé des « *nécessités fonctionnelles* »⁴⁶, à savoir en l'espèce la forte mobilisation des forces de l'ordre face à la menace terroriste. Julien Bonnet et Agnès Roblot-Troizier parlent ainsi d'une décision « *circonstanciée* » du Conseil, ce dernier n'ayant « *pas souhaité, compte tenu du contexte de l'état d'urgence, affaiblir l'action des pouvoirs publics* »⁴⁷.

En mai suivant, le tribunal administratif de Paris va appliquer cette jurisprudence à des cas d'interdiction de séjour notifiés pour les lieux et la date d'une manifestation parisienne⁴⁸. S'il suspend l'exécution de neuf des dix arrêtés soumis à son contrôle, ce n'est pas en raison de l'inadéquation des motifs de ces arrêtés avec la lutte contre le terrorisme, mais parce que dans ces neuf cas, le préfet de police a estimé sans réelle preuve que les personnes en question cherchaient à « *entraver l'action des pouvoirs public* » – le motif autorisant une interdiction de séjour au sens de l'article 5.3 de la loi relative à l'état d'urgence. Dans le dernier cas, l'interdiction était selon le juge justifiée car la personne en cause « *ne conteste pas sérieusement les agissements graves et précis qui lui sont reprochés lors de la manifestation du 30 janvier 2016 au cours de laquelle il a été identifié comme étant un des auteurs de*

⁴⁶ Kenza Belghiti et Nina Korchi, « Référé libérés sur les mesures d'assignation à résidence : Un contrôle juridictionnel de façade », *La Revue des droits de l'homme*, 21 déc. 2015.

⁴⁷ Julien Bonnet et Agnès Roblot-Troizier, « Chronique de droits fondamentaux et libertés publiques », *Les nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 51, 2016, p. 85. Egalement Agnès Roblot-Troizier, « Etat d'urgence et protection des libertés », *RFDA*, 2016, p. 424.

⁴⁸ TA Paris, 17 mai 2016, réf., n°1607416/9, et TA Paris, 17 mai 2016, réf., n°1607418/9.

violences volontaires à l'encontre de deux militaires »⁴⁹. Il est ici dommage que le juge des référés ne se soit pas intéressé à la conventionalité de cet article 5.3 au regard de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme – un contrôle de conventionalité que le Conseil d'Etat n'autorise d'ailleurs que depuis 2014 en matière de référé⁵⁰. Face à la jurisprudence européenne sur la liberté de manifestation précédemment décrite, il n'est en effet pas sûr que ces interdictions déguisées de manifester soient considérées par la Cour européenne comme nécessaires dans une société démocratique et proportionnées.

A titre de conclusion : De la liberté constitutionnellement garantie de manifester

Il y a quelques années, Jean-Pierre Raffarin, alors Premier ministre, affirmait que « la rue doit s'exprimer, mais ce n'est pas la rue qui gouverne »⁵¹. Si elle n'est pas un espace de gouvernement, la rue est toutefois l'un des espaces fondamentaux de l'expression collective des opinions politiques – au sens de la vie de la cité. Qu'elles soient « *communions* », « *corporatistes* », « *émotionnelles* », ou « *protestations* »⁵², les manifestations sont l'un des rares moyens – pour ceux qui ne gouvernent pas – de faire masse, de peser sur une vie politique autrement rythmée par les seules échéances électorales et les sondages. A ce titre, la liberté de manifestation ne peut être détachée de la liberté d'expression. Mais si elle est assurément une liberté publique, garantie par la loi, la liberté de manifestation est-elle, oui ou non, constitutionnellement reconnue ? La question pourrait être délicate, dès lors qu'à l'instar de la liberté de réunion, elle ne figure expressément ni dans le texte constitutionnel, ni dans aucune des justifications d'une décision du Conseil constitutionnel. Les textes s'en rapprochant le plus sont les articles 10 et 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, consacrant les libertés d'opinion, d'expression et de pensée. De ces libertés individuelles, propres à chacun, le Conseil constitutionnel a déduit en janvier 1995 un « droit d'expression collective des idées et des opinions »⁵³. S'il n'est point fait mention par le Conseil de la liberté de manifestation en tant que telle, tous les commentateurs se sont

⁴⁹ TA Paris, 17 mai 2016, réf., n°1607416/9.

⁵⁰ CE, 24 juin 2014, Nos 375081, 375090, 375091, *Mme Lambert et autres*, § 12

⁵¹ Interview de M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, à France 2 le 7 mai 2003 [<http://discours.vie-publique.fr/notices/033002493.html>].

⁵² Pour reprendre les catégories énoncés par Jacques Robert, « La manifestation de rue », *Revue du droit public*, 2006/4, 2006, p. 829.

⁵³ CC, 18 janvier 1995, déc. n° 94-352 DC, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*. Sur cette décision, Guy Carcassonne souligne à juste titre qu'« il s'agit moins d'une innovation que du constat de ce que la liberté d'expression peut aussi s'exercer collectivement, auquel cas, et c'est heureux, elle bénéficie d'un régime aussi protecteur que celui de l'exercice individuel », cf. Guy Carcassonne, « Les interdits et la liberté d'expression », *Les nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 36, 2012, p. 55.

accordés à dire qu'il l'avait implicitement reconnu comme une composante de ce droit d'expression collective. Dirigé par Edouard Balladur, le gouvernement de l'époque ne le contestait d'ailleurs pas, puisque dans ses observations au Conseil, il concédait que « *le droit de manifester est certainement un corollaire des libertés de conscience et d'expression* »⁵⁴. De plus, dans ses réponses aux questions de députés et sénateurs, le Ministre de l'intérieur affirme régulièrement que par cette décision « *le Conseil constitutionnel a reconnu une valeur constitutionnelle à la liberté de manifestation* »⁵⁵. La Cour de cassation ne s'y est d'ailleurs pas trompée, lorsqu'elle a affirmé le 25 février 2014 que l'objet d'une injonction de dispersion d'un attroupement est « *de concilier la prévention des atteintes à l'ordre public, nécessaire à la sauvegarde de droits et principes de valeur constitutionnelle, et l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, dont la liberté individuelle et la liberté de manifester* »⁵⁶. Trois mois auparavant, le 21 novembre 2013, la Cour d'appel de Paris jugeait d'ailleurs elle-aussi que « *la liberté de réunion et la liberté de manifestation ont valeur constitutionnelle* »⁵⁷.

Enfin, ne pourrait-on pas considérer, comme l'a fait le Conseil constitutionnel en 1975 pour la liberté d'association, « *qu'au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution* » figure le principe de la liberté de manifestation. Comme la liberté d'association, la liberté de manifestation résulte d'une norme législative adoptée avant la Seconde guerre mondiale – le décret-loi de 1935 – dont les dispositions n'ont jamais été remises en cause depuis lors – lesdites dispositions ont d'ailleurs été codifiées en mars 2012 aux articles L211-1 à L211-4 du Code de la sécurité intérieure.

Au final, si aucun droit n'est absolu, en dehors des droits dits indérogeables tels le droit de ne pas être torturé, la liberté de manifestation n'est pour autant pas soumise à l'ordre public. Une conciliation est nécessaire entre ces deux principes afin de trouver un juste équilibre et ne pas

⁵⁴ CC, 18 janvier 1995, déc. n° 94-352 DC, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, « Observations du gouvernement » [<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1995/94-352-dc/observations-du-gouvernement.103239.html>].

Egalement CC, 25 février 2010, déc. n° 2010-604 DC, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public* ; CC, 19 février 2016, déc. n° 2016-535 QPC, *Ligue des droits de l'homme*. A propos de cette décision, Julien Bonnet et Agnès Roblot-Troizier affirment qu'une « ambiguïté demeure [...] quant à la valeur constitutionnelle de la liberté de manifester », Julien Bonnet et Agnès Roblot-Troizier, « Chronique de droits fondamentaux et libertés publiques », *Les nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 52, 2016, p. 71.

⁵⁵ Notamment Assemblée nationale, Question N° 5648 de Mme Fanélie Carrey-Conte, Réponse du Ministère de l'intérieur, *JORF*, 18 déc. 2012, p. 7589 et Assemblée nationale, Question N° 26622 de M. Jacques Bompard, Réponse du Ministère de l'intérieur, *JORF*, 24 septembre 2013, p. 10119.

⁵⁶ Cass., crim., 25 février 2014, n°13-90039.

⁵⁷ CA Paris, 21 nov. 2013, n°12/23396, *SAS Aigle Azur Transports Aériens*.

priver la liberté de manifestation de tout contenu. Enfin, face à de potentielles violences lors de manifestations sur la voie publique, l'Etat ne doit pas se défaire de sa propre responsabilité d'assurer la sécurité, tant des manifestants, que des personnes et biens extérieurs à la manifestation.