La liberté de manifestation en France: : un droit fondamental sur la sellette ?

Olivier Le Bot

▶ **To cite this version:**

Olivier Le Bot. La liberté de manifestation en France: : un droit fondamental sur la sellette ?. La Revue des droits de l'Homme, 2017, 11. hal-01465854

HAL Id: hal-01465854
https://hal.science/hal-01465854

Submitted on 13 Feb 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La liberté de manifestation en France : un droit fondamental sur la sellette ?

Olivier Le Bot, professeur de droit public à l'université d'Aix-Marseille

Trois évènements récents amènent à s'interroger sur l'existence d'un mouvementqui serait à l'œuvre de restriction des conditions d'exercice de la liberté de manifestation en France.

Le premier nous amène à Calais où une manifestation du mouvement d'extrême-droite « Pegida » devait se tenir le samedi 6 février 2016 afin de dénoncer, selon les termes de la déclaration préalable adressée à la préfecture, « l'insécurité générée par la présence de nombreux migrants ». Une contre-manifestation du mouvement « No border » était prévu le même jour au même endroit. Au regard des violences ayant émaillées les précédentes manifestations du mouvement « Pegida », de la crainte d'affrontements entre pro et anti migrants et du fait que les forces de police se trouvaient déjà largement mobilisées pour contenir les migrants et sécuriser les sites sensibles dans le cadre de l'état d'urgence,la préfète du Pas-de-Calais a,par arrêté du 4 février 2016, interdit « toute manifestation ou rassemblement ayant trait à la situation migratoire à Calais ». Saisi d'un référé-liberté dirigé contre l'arrêté préfectoral, le juge administratif a souscrit àl'argumentation de la préfète. Il a rejeté en conséquence, en raison de ce contexte et « eu égard au climat de grande tension qui règne à Calais », la demande tendant à la suspension de la mesure d'interdiction[1].

Le deuxième événementse situe un cran au-dessus quant à l'ampleur de la restriction qui, un temps au moins, avait été envisagée. Il concerne la volonté des autorités d'interdire l'une des dernières manifestations d'opposition à la « Loi travail ». Rappelons le contexte relativement tendu qui prévalait alors dans les relations entre syndicats et gouvernement.Plusieurs dizaines de manifestations d'opposition au projet de loiont été organisées à Paris au cours du printemps 2016. Les dernières en date ont donné lieu à des dégradations ainsi qu'à de violents affrontements avec les forces de l'ordre, le paroxysmeayant été atteint le 14 juin avec des dégradations commises sur l'hôpital Necker-Enfants malades[2] et de nombreux blessés parmi les effectifs de police[3]. Le 16 juin, les organisations syndicales déposent à la préfecture une déclaration de manifestation devant se tenir le 23 juin. La préfecture de police s'oppose auparcours retenu et exige une manifestation statique.Les syndicats refusent et, le 22 juin au matin, la préfecture annonce qu'un arrêté interdisant la manifestation sera pris dans la journée. Les syndicats exigent alors un ultime entretien avec le ministre de l'intérieur. À midi, celui-ci annonce qu'un accord a été trouvé sur le choix d'un parcours et que les autorités renoncent –*in extremis*– à l'interdiction qui avait été envisagée[4]. Même si aucune mesure ne fut finalement prise, l'éventualité d'une interdiction a néanmoins suscité un certainémoipour deux raisons : d'une part, elle concernait une manifestation de dimension nationale ;d'autre part, celle-ci était organiséepar des centrales syndicales habituées à l'encadrementde tels rassemblements.

Un mois plus tard – c'est le troisième événement –, le législateur définissait un régime spécifique d'interdiction des manifestations lorsque le régime de l'état d'urgence est appliqué.Adoptée après

[1] TA Lille, ord. 5 févr. 2016, n° 1601013, inédit.

[2] http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/06/15/degradations-a-l-hopital-necker-ce-qu-il-s-est-passe_4951016_4355770.html

[3] http://www.leparisien.fr/economie/loi-travail-la-prefecture-interdit-la-manifestation-de-jeudi-22-06-2016-5904335.php

[4] http://www.lemonde.fr/societe/article/2016/06/22/loi-travail-la-prefecture-de-police-interdit-la-manifestation-de-jeudi-a-paris_4955521_3224.html

l'attentat de Nice du 14 juillet 2016, la loi du 21 juillet 2016a en effet introduit dansla loi du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence un article 8 alinéa 3 prévoyant 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 ».Il ressort des travaux parlementaires que cette disposition a été adoptée en vue de pouvoir interdire plus facilement les manifestations lorsque ce régime d'exception est mis en place[5].

Cette évolution législative, ainsi que les deuxévènements précédemment décrits, pourraient être interprétés comme marquant une détérioration du cadre d'exercice de la liberté de manifestation ; un triomphe de la préoccupation de sécurité sur l'exigence de garantie de la liberté.

Une telle conclusion nous paraît toutefois devoir être réfutée pour deux raisons. La première tient au fait que la surveillance vigilante dont les manifestations font l'objet n'est pas nouvelle. Suscitant une certaine méfiance, la liberté de manifestation a toujours été envisagée sous le prisme de la sécurité autant que celui de la liberté. La deuxième raison repose sur une amélioration, particulièrement notable, au cours des dernières années, de la protection juridictionnelle qui lui est assurée. Ainsi, si la liberté de manifestée représente depuis toujours une liberté sous surveillance, elle devient aussidans la période contemporaine une liberté mieux protégée.

I. Une liberté sous surveillance

La liberté de manifestation occupe une place singulière au sein de la catégorie des libertés fondamentales. Non seulement cette liberté fait l'objet d'une consécration en demi-teintemais, en outre, son régime semble davantage placé sous le signe de l'ordre que celui de la liberté.

A. Une consécration en demi-teinte

Si la liberté de manifestation est certes reconnueà un niveau supralégislatif,les textes et jurisprudencesqui la consacrent ne parlent pas de liberté de manifestation ni même de manifestation.

Dans l'ordre constitutionnel, la liberté de manifestation ne bénéficie pas d'une consécration textuelle. Aucun élément du bloc de constitutionnalité ne reconnaît expressément une telle liberté. Un article en ce sens figurait dans le projet de Constitution du 19 avril 1946[6] mais ce projet ne fut pas adopté.

Il a fallu attendre une décision de 1994 pour voir le Conseil constitutionnel consacrer un timide « droit d'expression collective des idées et des opinions »[7], qui revient à reconnaître la liberté de manifester sous la forme d'une définition.

Le texte dont ce droit est issu n'est pas mentionné par le Conseil. Il paraît peu probable qu'il ait entendu le créer totalement sans aucune assise textuelle car telle n'est pas l'orientation de sa jurisprudence. En cas de création d'une nouvelle norme constitutionnelle, le Conseil s'efforce toujours

[5]V. O. Le Bot, « Prorogation de l'état d'urgence et mesures de lutte antiterroriste », AJDA 2016, p. 1914.
[6] Article 16, reconnaissant « le droit de défiler librement sur la voie publique ».
[7] CC, déc. n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, cons. 16.

de la rattacher à un texte, serait-ce de façon artificielle. Dans le cas du droit à l'expression collective des idées et des opinions, le texte correspond, selon la plupart des auteurs[8], à l'article 10 de la DDHC, aux termes duquel « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions (…) pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi ». L'énoncé évoque la notion de manifestation d'une opinion. Il s'avère suffisamment large pour inclure la notion de manifestation au sens de défilé. Un rattachement aux articles 2 et 4 de la DDHC serait également envisageable.

Le même constat d'une reconnaissance en demi-teinte s'impose **au niveau international**.Là encore,sont absentes tant les notions de manifestation que de liberté de manifestation.L'article 11 de la convention européenne reconnaît un droit « de réunion pacifique ». L'article 21 du PIDCP parle du « droit de réunion pacifique ». La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne retient une formule proche en évoquant « la liberté de réunion pacifique » (art. 12).L'expression « liberté de manifestation » n'est pas expressément[9] utilisée, comme si elle suscitait une certaine méfiance.

Ce sentiment se trouve conforté par l'analyse de son régime.

B. Un régime placé sous le signe de l'ordre

Par rapport aux autres libertés (notamment la liberté d'association et la liberté de réunion, qui comme elle ont en commun d'amener des personnes à se rassembler), la liberté de manifestation peut être qualifiée de liberté « surveillée » au sens où son régime est placé sous le signe de la sécurité.

C'est le cas aujourd'hui : le régime qui l'organise trouve sa place non pas dans une loi sur la liberté de manifestation ou dans le code des relations entre le public et les administrations mais dans le code de la sécurité intérieure (art. L. 211-1 et s.). De façon significative, elle figure dans un Chapitre Ier intitulé« Prévention des atteintes à l'ordre public lors de manifestations et de rassemblements ». Ce choix n'est pas anodin et révèle une certaine perception de la liberté de manifestation.

Cette orientation n'est d'ailleurs pas nouvelle et existedepuis la consécration de cette liberté. Le premier texte qui l'organise, à savoir le décret-loi du 23 octobre 1935 (codifié en 2012 dans le code de la sécurité intérieure[10]) s'intitule décret-loi « portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public »[11]. La philosophie et les inspirations sont différentes des « grandes lois » relatives aux libertés sous la 3ème République (loi sur la presse, loi sur la liberté d'association, loi sur la liberté syndicale)[12]. Cette différence s'explique par le contexte dans lequel ce texte a été édicté. Adopté en réaction aux affrontements du 6 février 1934[13], il visait,dans l'esprit des

[8] V. notamment E. Picard, JCP G 1995. I. 155.
[9] Les formules utilisées servent néanmoins de fondement à sa reconnaissance jurisprudentielle. V. CEDH, 5 mars 2009, Barraco c/ France, n° 31684/05, § 39, indiquant que ce droit de réunion pacifique « englobe la liberté de manifestation ».
[10]Ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012.
[11] Ce qui faisait dire à Barthélémy : « La rue est le domaine de l'ordre, plus que de la liberté » (J. Barthélémy, Précis de droit public, 1937, réd. 2007, Dalloz, p. 115).
[12] Une proposition avait toutefois été faite en ce sens en 1907. V. La proposition de loi d'A. Lefas visant « à introduire dans nos mœurs le droit de manifestation, en s'inspirant des mesures et des précautions législatives qui ont introduit dans nos mœurs la liberté de réunion » (Documents parlementaires, Chambre des députés, JO, 1907, annexe n° 695, p. 81).
[13] Ainsi que cela résulte de l'exposé des motifs de la loi habilitant le gouvernement à édicter le décret-loi, « l'ordre dans la rue est nécessaire à la vie sociale, à la paix intérieure et au fonctionnement normal des services publics ». L'adoption du texte doit permettre à l'État « d'être au courant des manifestations projetées et de prendre toutes mesures commandées par les circonstances » (Documents parlementaires, Chambre des députés, JO, 1935, annexe n° 4142, p. 127).

rédacteurs, non pas à consacrer une liberté publique ou à reconnaître un droit de manifester mais plutôt à garantir l'ordre public.

L'idée sous-jacente est la suivante : les manifestations représentent un risque ; il faut le contenir.

L'orientation « sécuritaire » de la liberté de manifestation, c'est-à-dire le fait qu'elle soit, plus que d'autres, placée sous le signe de la sécurité se comprend et n'apparaît en tout état de cause pas anormale. En effet, un usage dévoyé de cette liberté est porteur d'un danger plus important et plus immédiat que d'autres libertés. Plus important car il provoquera des blessés voire des morts. Plus immédiat car les dégâts (pertes humaines, blessures, dégradations) sont instantanés. La dangerosité potentielle de cette liberté se situe incontestablement un cran au-dessus d'autres libertés : si l'on prend le cas de la liberté d'association, un usage dévoyé de celle-ci aboutira, dans le pire des cas, à la constitution de groupements ayant un objet contraire à l'ordre public (s'il y a lieu, l'association sera dissoute) ; un usage dévoyé de la liberté d'expression conduira à un outrage, une injure, une diffamation ou, dans le pire des cas, un appel à la haine ou à la violence. Même dans ces cas de figure, le risque ou la dangerosité n'est ni immédiat ni instantané. La plus grande dangerosité potentielle de la liberté de manifestation, par rapport à d'autres libertés, justifie qu'elle fasse l'objet d'une surveillance plus étroite.

Au demeurant, il convient de relativiser la prégnance de l'ordre dans le régime de la liberté de manifestation, et ce pour trois raisons :

- premièrement, son exercice est soumis à un régime de déclaration et non pas d'autorisation[14] (un arrêté soumettant les manifestations à la délivrance d'une autorisation préalable est illégal[15]) ;

- deuxièmement, certaines manifestations sont dispensées de l'exigence d'une déclaration préalable[16] ;

- troisièmement, en pratique, de nombreuses manifestations ne sont pas déclarées[17] (contrairement à ce que prescrit la loi) et le fait d'organiser une manifestation sans déclaration, alors même qu'il est puni par la loi[18], ne donne quasiment jamais lieu à poursuites[19]. De même, la puissance publique ne donne

[14] L'article L. 211-1 du CSI soumet les manifestations« à l'obligation d'une déclaration préalable ». En vertu de l'article L. 211-2, « La déclaration est faite à la mairie de la commune ou aux mairies des différentes communes sur le territoire desquelles la manifestation doit avoir lieu, trois jours francs au moins et quinze jours francs au plus avant la date de la manifestation. A Paris, la déclaration est faite à la préfecture de police. Elle est faite au représentant de l'État dans le département en ce qui concerne les communes où est instituée la police d'État. / La déclaration fait connaître les noms, prénoms et domiciles des organisateurs et est signée par trois d'entre eux faisant élection de domicile dans le département ; elle indique le but de la manifestation, le lieu, la date et l'heure du rassemblement des groupements invités à y prendre part et, s'il y a lieu, l'itinéraire projeté. / L'autorité qui reçoit la déclaration en délivre immédiatement un récépissé ».
Ce régime va au-delà du standard européen, qui admet un régime d'autorisation préalable (Com. EDH, 10 oct. 1979, Rassemblement jurassien c/ Suisse, n° 8191/78, § 3).
[15] CE, Sect., 4 févr. 1938, Nicolet, Lebon p. 128.
[16] L'article L. 211-1 du CSI dispense de l'obligation de déclaration préalable « les sorties sur la voie publique conformes aux usages locaux ». Il s'agit en pratique des « sorties » suivantes (v. D. Perroudon, Rép. Dalloz de droit pénal et de procédure pénale, v° « Manifestations », 2010, n° 47) :
- processions religieuses ;
- défilés à caractère corporatiste ou associatif (sapeurs-pompiers, fanfare, carnaval) ;
- manifestations mémorielles (armistice, fête nationale).
[17] Voir ce constat dressé tout au long de son fascicule par Didier Perroudon, contrôleur général de la Police nationale, in Rép. Dalloz de droit pénal et de procédure pénale, v° « Manifestations », 2010, not. n° 32 et 54, 81.
[18] L'article 431-9 du code pénal incrimine « le fait : 1° D'avoir organisé une manifestation sur la voie publique n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration préalable dans les conditions fixées par la loi ; 2° D'avoir organisé une

pour ainsi dire jamais l'ordre de disperser des manifestations non déclarées ou interdites (estimant que le trouble à l'ordre public qui en résultera risquerait d'être plus important que celui résultant du non respect de la loi[20]). Cela signifie, et c'est incontestablement un signe de libéralisme, que l'autorité publique laisse se dérouler ces rassemblements qui, de fait, ne se trouvent même pas soumis à l'exigence d'une déclaration mais relèvent du régime d'exercice des libertés le plus favorable, à savoir le régime répressif : la liberté s'exerce sans autorisation ni même déclaration.

Il résulte de ce qui précède que l'orientation « sécuritaire » de la liberté de manifestation mérite d'être relativisée. En outre, dans une perspective dynamique, il est particulièrement notable que la protection juridictionnelle dont elle bénéficie soit passée au cours des dernières années du néant à l'effectivité.

II. Une liberté mieux protégée

Traditionnellement, le juge administratif était incapable d'assurer une quelconque protection de la liberté de manifestation. Faute d'être doté de procédures d'urgence efficace, il intervenait des mois, voire des années après une mesure d'interdiction prise par l'autorité de police[21]. Si l'interdiction était illégale, l'annulation intervenait après coup, ne produisant ainsi qu'un effet purement platonique. La manifestation aurait dû se tenir ; elle n'avait pu se dérouler faute d'intervention du juge en temps utile.

La situation a radicalement changé avec la réforme des référés du 30 juin 2000 et la création du référé-liberté. La liberté de manifestation ayant la nature d'une« liberté fondamentale » au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative[22], le juge des référés peut intervenir dans un délai très rapide, de quelques jours voire de quelques heures pour prononcer une mesure de sauvegarde. Il est ainsi en mesure d'intervenir en temps utile pour, le cas échéant, suspendre une interdiction illégale et permettre ce faisant la tenue de la manifestation[23]. Dans certains cas, la seule saisine du juge – et la crainte qu'une mesure de sauvegarde soit prononcée – suffit à ce que l'administration lève d'elle-même

---

manifestation sur la voie publique ayant été interdite dans les conditions fixées par la loi ; 3° D'avoir établi une déclaration incomplète ou inexacte de nature à tromper sur l'objet ou les conditions de la manifestation projetée ».

[19] V. D. Perroudon, Rép. Dalloz de droit pénal et de procédure pénale, v° « Manifestations », 2010, n° 81 : soulignant « que les organisateurs sont très rarement poursuivis de ce fait ».

[20] La jurisprudence européenne est orientée dans le même sens. La Cour estime que les autorités doivent faire preuve d'un certain degré de tolérance à l'égard des manifestations illégales (non déclarées ou autorisées) dès lors qu'elles ne troublent pas l'ordre public (v. not. CEDH, 27 nov. 2012, Disk et Kesk c/ Turquie, n° 28495/06).

[21] La base juridique de ce pouvoir d'interdiction se trouve aujourd'hui codifié à l'article L. 211-4 du CSI, dont la rédaction est la suivante : « Si l'autorité investie des pouvoirs de police estime que la manifestation projetée est de nature à troubler l'ordre public, elle l'interdit par un arrêté qu'elle notifie immédiatement aux signataires de la déclaration au domicile élu ». Rappelons qu'un second fondement, propre aux périodes d'application de l'état d'urgence, a été introduit par la loi du 21 juillet 2016. Toutefois, la façon dont est rédigée l'article 8 al. 3 de la loi du 3 avril 1955 soumet l'interdiction d'une manifestation à des conditions similaires à celles prévalant dans le droit commun (art. L. 211-4 du CSI tel qu'interprété par la jurisprudence), à savoir un risque de trouble à l'ordre public que les autorités ne peuvent contenir compte tenu des moyens dont elles disposent.Elle ne devrait donc pas conduire à rendre plus facile l'interdiction des manifestations, cortèges et défilés pendant l'état d'urgence.

[22]CE, ord., 5 janv. 2007, min. de l'Intérieur c/Assoc. « Solidarité des Français », n° 300311, *Lebon T.* ; AJDA 2007, p. 601, note B. Pauvert ; RTDH 2007/71, p. 885.

[23] V. p. ex. CE, ord., 31 oct. 2013, Association Droit au logement Paris et environs, n° 1315396/9, inédit. Par décision verbale du 30 octobre, le préfet interdit un rassemblement devant se tenir le 31 octobre à partir de 20h. Saisi le 30 dans la journée, le juge tient audience le 31 au matin et suspend la mesure d'interdiction.

l'interdiction[24]. Si le litige conserve un objet au jour où il statue, le juge apprécie la légalité de la mesure prise en procédant à un double contrôle de nécessité et de proportionnalité.

A. Le contrôle sur la nécessité de l'interdiction

Une manifestation ne peut être interdite que si elle constitue une menace pour l'ordre public. Ce motif d'interdiction est le seul admis, une manifestation ne pouvant pas être interdite pour un motif autre que le risque d'atteinte à l'ordre public.Ainsi, le fait qu'une manifestation (d'opposition à la visite d'un chef d'État étranger) puisse « porter atteinte aux relations internationales de la République » ne constitue pas un motif légal[25]. De même, le fait que des fonctionnaires risquent de méconnaître leurs obligations déontologiques à l'occasion d'une manifestation ne peut être pris en compte pour interdire celle-ci dans la mesure où cette considération est étrangère à l'ordre public[26].

Le juge administratif contrôle l'existence de la menace à l'ordre public et, si celle-ci n'est pas avérée, censure la mesure d'interdiction[27]. Plusieurs critères sont pris en compte par le juge pour apprécier la réalité de la menace :

- les circonstances du moment, marqués par des troubles[28] ;

- l'itinéraire ou le lieu de la manifestation, notamment s'il rend difficile l'emploi des forces de police[29] ;

- le fait que les organisateurs ont appelé à commettre des dégradations[30] ;

[24] V. p. ex. TA Bordeaux, ord., 28 mai 2013, Association L. 214, n° 1301861, inédit : production, au cours de l'audience, d'un arrêté retirant la mesure d'interdiction.

[25] CE, 12 nov. 1997, Communauté tibétaine en France, n° 169295, Lebon p. 417 (arrêt concernant l'interdiction d'une manifestation d'opposition à la visite en France du président Chinois) : le Conseil d'État affirme « que si l'arrêté litigieux était également motivé par le fait que les manifestations envisagées pouvaient "porter atteinte aux relations internationales de la République", un tel motif, qui ne fait pas référence à des risques de troubles à l'ordre public, n'était pas, en lui-même, de nature à justifier l'arrêté litigieux ».

[26]CAA Paris, 7 mars 2000, Syndicat national des officiers de police, n° 97PA00133, inédit (arrêt concernant l'interdiction d'une manifestation d'agents de police) : « Considérant, d'autre part, que si les arrêtés litigieux étaient également motivés par le fait que la manifestation envisagée était "susceptible de donner lieu à des actes et propos de nature à porter le discrédit sur la fonction policière", un tel motif tiré de la méconnaissance éventuelle par les fonctionnaires des services de police de leurs obligations statutaires ne pouvait fonder légalement les arrêtés pris par l'autorité administrative investie des pouvoirs de police en vue d'assurer la protection de l'ordre public ».

[27] V. p. ex. CE, ord., 31 oct. 2013, Association Droit au logement Paris et environs, req. n° 1315396/9, inédit (à propos d'un rassemblement statique de l'association Droit au logement pendant une semaine Place de la République).

[28] CE, 19 févr. 1954, Union des syndicats ouvriers de la région parisienne, Lebon p. 113 : « il résulte de l'instruction que dans les circonstances du moment, la motivation projetée par l'union des syndicats ouvriers de la région parisienne CGT pour le 10 février 1952 faisait courir à l'ordre public une menace de nature à justifier légalement l'interdiction de ladite manifestation ».

[29]CE, 30 déc. 2003, Lehembre, n° 248264, Lebon T., AJDA 2004, p. 888, note O. Le Bot : interdiction d'une manifestation dans un lieu touristique (en l'occurrence le parvis de Notre-Dame) en raison de la difficulté d'intervention des forces de police. V. dans le même sens CE, 25 juin 2003, Asso. "SOS Tout-petits", n° 223444, Lebon T.

[30] CE, 12 oct. 1983, Cne de Vertou, n° 41410, Lebon :« Considérant qu'il ressort des pièces versées au dossier que la manifestation prévue pour le 21 juin 1980 dans la commune de Vertou avait pour objet, selon les mots d'ordre lancés par ses organisateurs, de porter une atteinte illégale aux propriétés privées ; qu'elle présentait ainsi

- les précédents, c'est-à-dire les conditions dans lesquelles se sont déroulées les précédentes manifestations organisées par les mêmes personnes physiques ou morales. Cette solution a d'abord été consacrée à propos de militants anti-IVG. Plusieurs manifestations organisées par l'association « SOS tout-petits » s'étaient traduites par l'envahissement de cliniques ou d'hôpitaux, accompagné de menaces et d'intimidation sur des médecins et des patientes. Le préfet peut se baser sur ces précédents pour interdire la tenue d'une manifestation, par cette même association, à proximité d'un hôpital. Cette jurisprudence a été appliquée au cas de manifestations pro-palestiniennes. Sur trois manifestations organisées en juillet 2014 par divers mouvements politiques et associatifs, dont une non déclarée, deux ont donné lieu à des atteintes à l'ordre public (heurt violents avec les forces de l'ordre, atteintes graves aux personnes et aux biens, saccage de lieu de cultes juifs). Le juge des référés estime que le préfet a pu se baser sur ces précédents, à côté d'autres éléments, pour interdire la tenue d'une nouvelle manifestation à l'initiative des mêmes organisateurs[31].

On relève certaines décisions venant valider des mesures d'interdiction en se basant implicitement sur des considérations relevant d'un ordre public immatériel[32].Tel est le cas de l'arrêté interdisant une manifestation de militants séparatistes basques dans une région où des groupes indépendantistes ont provoqué des attentats et commis des actions violentes[33]. L'arrêt n'évoque à aucune reprise la possibilité d'un trouble matériel à l'ordre public ou d'une réaction hostile des habitants. Il se fonde uniquement sur l'objet de la manifestation (sensibiliser sur le sort de « prisonniers politiques » basques) au regard du contexte dans lequel elle s'inscrit. La justification sous-jacente à l'arrêt paraîtêtre la suivante : des individus ont commis des attentats et actions violentes, il estimmoral d'organiser une manifestation de soutien à ces personnes.Une seconde décision participe de la même logique, là encore sans l'assumer clairement[34]. Elle est plus récente et concerne l'affaire dite de la soupe au cochon. Une association d'extrême droite, appelée « Solidarité des Français », avait déclaré plusieurs rassemblements sur la voie publique en vue de distribuer ce qu'elle appelle une « soupe gauloise » dont la caractéristique première est de contenir du porc. La présence de porc exclut de fait les musulmans et les juifs de cette soupe populaire, ce qui correspond à l'objectif – très clairement affiché – de l'association. Le préfet de police de Paris a annulé ces rassemblements. Saisi d'un référé-liberté, le juge des référés du Conseil d'État a rejeté le recours. Pour ce faire, il ne se fonde pas sur un risque d'atteinte à l'ordre public matériel[35] mais, de façon inédite, sur le « fondement », le « but » et

---

une menace à l'ordre public ; que, par suite, le maire de Vertou a pu légalement en prononcer l'interdiction sur le fondement des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 131-2 du code des communes et de l'article 3 du décret du 23 octobre 1935 ».

[31]CE, ord., 26 juil. 2014, Pojolat, n° 383091, inédit ; RFDA 2015, p. 499, note T. Guilluy.

[32] Sur cette notion, v. P. Delvolvé, « L'ordre public immatériel », RFDA 2015, p. 890.

[33] CE, 23 juil. 1993, Saldou, n° 107126 : « Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'un groupement politique se réclamant du nationalisme basque, dénommé "commission anti-répression Herri Taldeak du groupe politique basque Herri Talde" avait projeté de faire circuler du 20 au 26 octobre 1986, dans le département des Pyrénées-Atlantiques, une caravane itinérante destinée à sensibiliser la population sur les conditions de détention de militants séparatistes ; que cette manifestation (…) qui devait se dérouler à une période marquée par une vague d'attentats dans une région affectée depuis plusieurs années par des actions violentes contre les personnes et les biens, était de nature à troubler l'ordre public ».

[34] CE, ord., 5 janv. 2007, min. de l'Intérieur c/Assoc. « Solidarité des Français », n° 300311, *Lebon T.* ; AJDA 2007, p. 601, note B. Pauvert ; RTDH 2007/71, p. 885.

[35] Il évoque seulement, lorsqu'il fixe le contexte, « que l'arrêté contesté prend en considération les risques de réactions à ce qui est conçu comme une démonstration susceptible de porter atteinte à la dignité des personnes privées du secours proposé et de causer ainsi des troubles à l'ordre public ». Il est avéré que le risque est hypothétique puisque aucun trouble matériel n'a entouré ces manifestations.

les « motifs » de la manifestation[36]. À travers ces termes, il estime que l'organisation d'une soupe populaire dont la finalité est discriminatoire est par elle-même constitutive d'un trouble à l'ordre public. On relèvera qu'en dehors de ces deux décisions, qui présentent un caractère isolé, le juge administratif exclut que la prise en compte d'un ordre public immatériel puisse fonder une mesure d'interdiction.

De manière plus générale, il est relativement rare que la nécessité d'une mesure de police ou, ce qui revient au même, l'existence d'un trouble à l'ordre public soulève des difficultés d'appréciation.La réalité du débat – et la difficulté du contrôle – se concentrent en pratique sur l'évaluation de la proportionnalité de la restriction.

B. Le contrôle de la proportionnalité de la restriction

Le juge administratifcensure l'existence d'une disproportion entre l'intensité de la menace et l'étendue de la restriction[37]. Il déclare l'arrête de police illégal si d'autres mesures moins attentatoires à la liberté de manifestation apparaissaient envisageables pour parvenir au résultat recherché[38].

1. Une exigence de modération

En dehors d'hypothèses tout à fait exceptionnelles, l'autorité de police ne peut interdire de façon générale les manifestations[39].Ainsi, est illégal l'arrêté interdisant tout cortège sur la voie publique sans limitation de temps ni de lieu[40]. De même, l'autorité de police ne pourrait s'opposer de façon générale, absolue et systématique à toutes les manifestations d'une association[41].

De quels moyens alternatifs (moins attentatoires que l'interdiction) dispose l'autorité de police en présence d'une manifestation présentant un risque pour l'ordre public ? D'une part l'interdiction ciblée

[36] « Considérant que le respect de la liberté de manifestation ne fait pas obstacle à ce que l'autorité investie du pouvoir de police interdise une activité si une telle mesure est seule de nature à prévenir *un trouble à l'ordre public* ; Considérant qu'en interdisant par l'arrêté contesté plusieurs rassemblements liés à la distribution sur la voie publique d'aliments contenant du porc, le préfet de police n'a pas, *eu égard au fondement et au but de la manifestation et à ses motifs* portés à la connaissance du public par le site internet de l'association, porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de manifestation ».

[37] Cette orientation rejoint la jurisprudence européenne. Au regard de l'article 11 de la convention, une restriction apportée à la liberté de réunion pacifique doit être « nécessaire dans une société démocratique », cette exigence impliquant que l'ingérence corresponde à un besoin social pressant et soit proportionnée à l'objectif poursuivi (CEDH, 19 nov. 2012, Berladir c/ Russie, n° 34202, § 45).

[38] Voir, très explicitement, la rédaction de CE, ord., 26 juil. 2014, Pojolat, n° 383091, inédit ; RFDA 2015, p. 499, note T. Guilluy. Le premier juge« a estimé, à bon droit, que *faute de pouvoir préserver l'ordre public par d'autres mesures*, l'interdiction litigieuse n'avait pas porté d'atteinte manifestement illégale à la liberté de manifestation ».

[39] CEDH, 18 juin 2013, Gün c/ Turquie, n° 8029/07, § 50 : « une interdiction générale des manifestations ne peut se justifier que s'il existe un risque réel qu'elles aboutissent à des troubles qu'on ne peut empêcher par d'autres mesures moins rigoureuses. "Ce n'est que si l'inconvénient dû au fait que pareils défilés soient touchés par l'interdiction est manifestement dépassé par les considérations de sécurité justifiant cette interdiction et que s'il n'existe aucune possibilité d'éviter de tels effets secondaires indésirables de l'interdiction en circonscrivant étroitement sa portée, du point de vue de son application territoriale et de sa durée, que l'interdiction peut être considérée comme nécessaire au sens de l'article 11 paragraphe 2 de la Convention" (Christians Against Racism and Fascism, précitée, p. 164 et, dans le même sens, Piermont c. France, 27 avril 1995, §§ 77 et 85, série A no 314, et Ezelin c. France, 26 avril 1991, §§ 52 et 53, série A n o 202) ».

[40] CE, 1er févr. 1939, Asso. « La Lyre mascaréenne », Lebon p. 50 : soulignant « le caractère général des termes de ces arrêtés et l'absence de limitation de durée des prescriptions qu'ils édictent ».

[41] Hypothèse envisagée par CE, 30 déc. 2003, Lehembre, n° 248264, Lebon T., AJDA 2004, p. 888, note O. Le Bot. Le Conseil prend soin de souligner que l'arrêté préfectoral « n'est pas le résultat d'une politique d'interdiction générale et absolue des manifestations de l'association » requérante.

(limitée à telle ou telle rue[42]). D'autre part la mobilisation de forces de police pour assurer la sécurité de l'évènement.

Le juge ne semble pas avoir pris en compte le premier critère jusqu'à présent, en tout cas pas explicitement. Ses décisions évoquent seulement les « autres mesures » qu'auraient pu mettre en œuvre l'autorité de police pour permettre à la manifestation de se tenir dans des conditions ne menaçant pas l'ordre public, au lieu de l'interdire. En pratique, c'est sur le second point que se focalise toute l'appréciation.

2. La censure des manifestations interdites alors qu'elles auraient pu être contenues

Le juge déclare illégales les interdictions lorsque les risques générés par la manifestation auraient pu être contenus par des effectifs de police.

À propos d'une manifestation d'opposition à la visite en France du président Chinois, le Conseil d'État affirme « que s'il appartenait au préfet de police de prendre toutes mesures appropriées, notamment aux abords de l'ambassade de Chine, pour prévenir les risques de désordres susceptibles d'être occasionnés par les manifestations envisagées (…), il ne pouvait prendre un arrêté d'interdiction générale qui excédait, dans les circonstances de l'espèce, les mesures qui auraient été justifiées par les nécessités du maintien de l'ordre public à l'occasion de cette visite »[43]. La décision préfectorale d'interdire la manifestation est illégale dans la mesure où l'ordre public aurait pu être maintenu par la mobilisation de forces de police aux abords de l'ambassade.

De même, s'agissant d'une manifestation d'inspecteurs de police à Paris (de la place Joffre au ministère de l'Intérieur), le juge administratif affirme « qu'il ne ressort pas des pièces versées au dossier que, eu égard à son caractère limité (…) ladite manifestation ait été de nature à menacer l'ordre public dans des conditions telles qu'il ne pouvait être paré à tout danger dans le quartier considéré par des mesures de police appropriées »[44].

La même solution a été retenue s'agissant de l'interdiction d'une manifestation d'hommage à un écrivain (Henri Béraud) ayant collaboré avec le régime de Vichy. Chaque année, plusieurs écrivains politiquement marqués organisent une cérémonie sur la tombe d'Henri Béraud, située sur l'île de Ré. En 1995, le maire a interdit cette « promenade littéraire ». La cour administrative d'appel a annulé son arrêté, estimant « qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la promenade littéraire (…) fût de nature à menacer l'ordre public dans des conditions telles qu'il ne pût être paré à tout danger par des mesures de police appropriées dont il n'est pas établi qu'elles ne pouvaient être prises en l'espèce »[45].

Ces situations, toutefois, concernent de petits cortèges (de quelques personnes à quelques centaines de personnes) dans des lieux où les forces de police peuvent facilement intervenir. Tel n'est pas toujours le cas. En fonction du lieu choisi pour la manifestation, du nombre de manifestants et du profil de ces derniers (plus ou moins maîtrisables), l'interdiction pourra apparaître comme la seule mesure possible sans que l'on puisse imposer à la puissance publique le déploiement d'un effectif démentiellement important de forces de police ou nuire de façon trop importante aux droits des tiers.

[42] V., validant une telle mesure, CE, 21 janv. 1966, Legastelois, n° 61692, Lebon p. 45 : légalité de l'arrêté municipal interdisant les défilés ou manifestations dans deux rues, cette interdiction étant justifiée par l'accroissement de la circulation et des risques d'accident, et ne faisant pas obstacle au déroulement des défilés et cortèges dans les autres rues de la ville.
[43] CE, 12 nov. 1997, Communauté tibétaine en France, n° 169295, Lebon p. 417.
[44]CAA Paris, 7 mars 2000, Syndicat national des officiers de police, n° 97PA00133, inédit.
[45] CAA Bordeaux, 19 juill. 1999, n° 97BX01724, Assoc. rétaise des amis d'Henri Béraud, inédit.

C'est que, sur ce point, l'État se trouve soumis à une obligation de moyens et non de résultat.

3. L'obligation de moyens pesant sur les autorités publiques

Il est évident qu'une obligation d'encadrement et de protection des manifestants – et de la liberté de manifestation – pèse sur l'autorité publique (notamment en vertu de la CEDH). Toutefois, il ne pèse pas sur elle une obligation de résultat mais seulement une obligation de moyens[46]. Concrètement, car c'est sur ce point que semble se jouer l'appréciation, l'autorité de police va être tenue de mettre à disposition un nombre *raisonnable* de forces de police[47]. Si le danger est trop élevé et nécessite de mettre un policer derrière chaque manifestant pour le prévenir, alors l'interdiction pure et simple n'apparaît pas disproportionnée[48].

Deux affaires illustrent parfaitement cette appréciation.

La première concernent la manifestation, déjà évoquée, de l'association « SOS Tout-petits »[49]. Les risques provoqués par le rassemblement sont extrêmement élevés, d'une part car il doit se tenir sur un lieu touristique (le parvis de Notre-Dame), d'autre part car les manifestants risquent de vouloir se rendre ensuite à l'hôpital de l'Hôtel-Dieu situé à proximité immédiate pour en perturber le fonctionnement. Contenir un tel rassemblement suppose deux mesures : d'une part privatiser la place, c'est-à-dire en limiter l'accès aux manifestants (et donc en interdire l'accès aux autres personnes, notamment aux touristes, ce qui porte atteinte à leur liberté d'aller et venir) ; d'autre part déployer un effectif très important de forces de police puisque chaque manifestant représente une menace potentielle. Dans ces conditions, une mesure d'interdiction n'apparaît pas disproportionnée car elle est la seule envisageable.

[46] La jurisprudence européenne exprime clairement ces principes dans l'arrêt de principe du 21 juin 1988, Plattform « Ärzte für das Leben », n° 10126/82. Le paragraphe 32 souligne l'obligation positive d'agir : « une liberté réelle et effective de réunion pacifique ne s'accommode pas d'un simple devoir de non-ingérence de l'État ; une conception purement négative ne cadrerait pas avec l'objet et le but de l'article 11 (art. 11). Tout comme l'article 8 (art. 8), celui-ci appelle parfois des mesures positives (…) ». Le paragraphe 34 précise leur caractère non absolu de cette obligation : « S'il incombe aux États contractants d'adopter des mesures raisonnables et appropriées afin d'assurer le déroulement pacifique des manifestations licites, ils ne sauraient pour autant le garantir de manière absolue et ils jouissent d'un large pouvoir d'appréciation dans le choix de la méthode à utiliser (voir, mutatis mutandis, les arrêts Abdulaziz, Cabales et Balkandali du 28 mai 1985, série A n° 94, pp. 33-34, § 67, et Rees du 17 octobre 1986, série A no 106, pp. 14-15, §§ 35-37). En la matière, ils assument en vertu de l'article 11 (art. 11) de la Convention une obligation de moyens et non de résultat ».

[47] A propos de la menace d'affrontements entre manifestants et contre-manifestants (mais la formule semble avoir une portée plus large), la Cour affirme que « la simple existence d'un risque ne suffit pas à justifier l'interdiction de l'événement : lorsqu'elles apprécient la situation, les autorités doivent produire des estimations concrètes de l'ampleur potentielle des troubles afin d'évaluer les ressources nécessaires pour neutraliser le risque d'affrontements violents » (CEDH, 21 oct. 2011, Alexeïev c/ Russie, n° 4916/07, § 75. v. dans le même sens, CEDH, 26 juil. 2007, Barankevitch c/ Russie, n° 10519/03, § 33).

[48] L'appréciation n'est fondamentalement pas différente de celle opérée relativement à la liberté de réunion. Elle s'adapte toutefois au lieu dans lequel se réalise cette liberté. La liberté de réunion s'exerce dans un lieu fermé : une salle, un centre des congrès, un stade. Il est facile de préserver l'ordre public en plaçant des agents de police aux entrées du lieu devant accueillir la réunion. Il n'est pas nécessaire de déployer des effectifs considérables. Les forces de police seront en mesure, le cas échéant, d'empêcher tout affrontement entre les personnes se rendant à la réunion et les opposants à celle-ci. L'entreprise est nettement plus difficile pour une manifestation : celle-ci s'exerce dans la rue, les risques de troubles sont décuplés : risque d'affrontements avec les passants, avec les opposants, risque de dégradation, risque que les manifestants quittent le cortège, etc.

[49] CE, 30 déc. 2003, Lehembre, n° 248264, Lebon T., AJDA 2004, p. 888, note O. Le Bot.

Une autre affaire concerne l'interdiction d'une manifestation pro-palestinienne durant l'été 2014[50]. La proportionnalité s'apprécie ici encore au regard de la capacité effective à assurer la sécurité de la manifestation. Toutefois, cette capacité à maintenir l'ordre ne pèse pas sur la seule autorité de police ; elle incombe aussi aux organisateurs : ces derniers prennent la responsabilité de mettre des centaines ou des milliers de personnes dans la rue ; ils doivent assumer, au moins en partie, la gestion et la canalisation de cette foule. Dans le cas présent, le juge relève qu'une précédente manifestation s'était terminée par des heurts violents et des dégradations, et ce, souligne-t-il, « en dépit d'un déploiement très important des forces de l'ordre » (pt. 5). Il résulte de cette précision que la situation de trouble ne résultait pas d'une absence de mobilisation des forces de l'ordre (puisque celles-ci étaient très nombreuses) mais d'une insuffisance du service d'ordre. Dans ces conditions, estime le juge, il appartenait aux organisateurs de muscler ce service d'ordre s'ils entendaient conduire de nouveau une manifestation comparable. À cet égard, le préfet de police a estimé 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 (…) ». Au vu de l'instruction, le premier juge a pu estimer, à bon droit, « que les requérants ne produisaient aucun élément de nature à démentir les éléments invoqués par le préfet ni, en particulier, qu'ils pourraient mettre en place, comme ils l'ont soutenu, un service d'ordre adapté » (pt. 6). Ainsi, au regard des conditions dans lesquelles se sont déroulés les précédents rassemblements, et à l'absence de mesures prises par les organisateurs pour y remédier, l'interdiction pure et simple n'apparaissait pas disproportionnée.

De prime abord, on pourrait être étonné de ce que la capacité des organisateurs à encadrer les manifestants constitue un élément pris en compte par le juge dans l'appréciation de la proportionnalité de la restriction. En effet, la mission d'assurer la sécurité publique constitue une tâche éminemment régalienne ; elle relève de l'État et non des particuliers. Toutefois, notre droit considère qu'il incombe aux personnes souhaitant exercer la liberté de manifester de démontrer qu'elles en ont la capacité de l'assumer. Les organisateurs ne peuvent pas générer une menace sérieuse de trouble à l'ordre public et en reporter l'intégralité de la gestion sur la seule puissance publique. Ils sont à l'origine de l'évènement, ils doivent en assumer une partie de la responsabilité. Si leur carence nécessite d'affecter un policier à chaque manifestant, l'interdiction pure et simple, là encore, n'apparaîtra pas disproportionnée.

Conclusion

En conclusion, il n'apparaît pas justifié d'affirmer que la liberté de manifestation subit actuellement une éclipse en droit français.D'une part, si les textes définissent un régime d'exercice relativement strict, celui-ci ne connaît pas un durcissement au cours de la période contemporaine. Bien au contraire, la pratique sur le long terme se caractérise par un certain libéralisme, ainsi qu'en témoigne lenombre de manifestations se déroulant sans avoir été déclarées.D'autre part, alors que cette liberté ne bénéficiait auparavant d'aucune protection juridictionnelle effective, la réforme des référés a permis de soumettre les restrictions dont elle peut faire l'objet à un contrôle rapide et efficace du juge administratif.Au regard de cette évolution, il est possible d'affirmer quel'histoire récente de la liberté de manifestation en France estmarquée par le progrèset nonpar la régression.

[50]CE, ord., 26 juil. 2014, Pojolat, n° 383091, inédit ; RFDA 2015, p. 499, note T. Guilluy.

Résumé français

La liberté de manifestation bénéficie d'un régime ambivalent en droit français en ce qu'elle se trouve envisagée sous le prisme de la sécurité. Cette situation n'exclut pas une protection juridictionnelle efficace de celle-ci, sous l'effet combiné du contrôle de proportionnalité et des interventions très rapides du juge des référés.

Résumé anglais

The freedom of demonstration in France

The freedom of demonstartion benefits from an ambivalent legal regim as it is envisaged through the prism of security. This situation does not exclud an effective juridictionnal protection, due to the control of proportionnality and the rapid intervention of theadministrative judge.