



HAL
open science

La liberté de manifester: réflexion sur le régime juridique applicable en rapport avec l'actualité guinéenne

Bissiriou Kandjoura

► **To cite this version:**

Bissiriou Kandjoura. La liberté de manifester: réflexion sur le régime juridique applicable en rapport avec l'actualité guinéenne. 2018. hal-01856539

HAL Id: hal-01856539

<https://hal.science/hal-01856539>

Submitted on 12 Aug 2018

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.

Public Domain

La liberté de manifester : réflexion sur le régime applicable en rapport avec l'actualité guinéenne

Introduction

Suffit-il de proclamer une liberté pour qu'elle soit satisfaite ?

Non, la liberté exige des aménagements qui facilitent son exercice. Toutes les périodes ne se ressemblent pas, il existe des périodes exceptionnelles auxquelles peuvent correspondre des mesures exceptionnelles. En effet, la liberté de manifester est un droit fondamental reconnu et protégé par la loi et qui n'est pas expressément consacrée par le bloc de constitutionalité. Contrairement au droit de grève, le droit de manifester n'est pas inscrit en toutes lettres dans la Constitution française de la Ve République. En revanche, en droit guinéen, ce droit est inscrit dans l'article 10 de la Constitution du 7 mai 2010 : « *Tous les citoyens ont le droit de manifestation et de cortège* ». A l'échelle internationale, ce droit est toutefois inclus au sens symbolique dans l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 : « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi* ». Aussi, la Convention européenne des droits de l'homme dispose dans son article 9 que « *la liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ». Toutefois, selon une décision du Conseil constitutionnel du 18 janvier 1995, le droit de manifester se rattache au « droit d'expression collective des idées et des opinions ». Cependant, la liberté de manifester est dite de liberté « surveillée » car, son exercice doit être concilié avec les impératifs de sécurité et de l'ordre public.

Au demeurant, en Guinée, suite à une marche pacifique contre la hausse du prix des produits pétroliers à la pompe projetée par les forces sociales, le gouverneur de la ville de Conakry, le Général Mathurin Bangoura, s'est opposé à cette manifestation en indiquant dans sa lettre-réponse, du lundi 15 juillet 2018 que : « *cette marche ne peut être autorisée. Si donc les forces sociales s'obstinent à faire la marche, elles devront le faire sans autorisation* ». Cette décision d'interdiction est-elle légale ? Quel est le régime de la liberté de manifester ? Quelles sont les sanctions en cas de violation ?

Pour répondre à ces questions, nous analyserons tout d'abord, les techniques d'aménagement de la liberté d'une manière générale afin de comprendre le régime applicable à la liberté de manifester **(I)** et ensuite sur les limites et les sanctions pour violation de cette liberté **(II)**.

I. – La liberté de manifester et les techniques d'aménagements

Il existe trois techniques d'aménagements de la liberté à savoir le régime répressif, le régime préventif et le régime déclaratif. Le droit de manifester est soumis à quel type de régime ? Pour répondre à cette question, il est intéressant d'insister sur la signification de chacun de ces régimes.

Tout d'abord, *sur le régime répressif*. Le principe de ce régime est simple : tout ce qui n'est pas interdit est permis. Tant que vous ne faites rien d'interdit, rien ni personne, ne peut porter atteinte à la liberté. La particularité de ce régime répressif, s'explique par l'absence totale du pouvoir exécutif. La liberté est d'exercice immédiate sans autorisation préalable. La dette de cette liberté est que je suis responsable de ce que je fais. C'est le régime le plus libéral contrairement au régime préventif. C'est pourquoi, il faut veiller pour son exercice immédiat à ce que ce ne soit pas n'importe quelle loi ni n'importe quel juge. Quelles sont les modalités ? Il existe des exigences qui pèsent sur *la règle et sur le juge*. Sur les exigences de la règle ; la règle doit être législative, précise, limitée et elle doit prévoir des sanctions proportionnées. Sur les exigences qui pèsent sur le juge ; il doit être indépendant, un juge ordinaire et le juge doit être encadré par la loi.

Ensuite, concernant *le régime préventif*. Le principe signifie que l'autorité qui intervient est l'administration, ni le législateur, ni le judiciaire, mais ce régime relève du pouvoir exécutif qui doit intervenir pour donner une autorisation préalable. L'administration dispose donc d'un pouvoir d'appréciation. Ce régime préventif paraît horrible, pourtant il est indispensable pour plusieurs hypothèses notamment prévenir des atteintes à l'ordre public. Quelles sont les modalités de mise en œuvre de ce régime ? Les modalités du régime préventif peuvent prendre deux formes : *l'autorisation préalable et le pouvoir d'interdiction*. L'autorisation préalable suppose en premier lieu, un accord de l'administration. Cet accord peut être explicite ou implicite. Exemple : en matière de permis de construire l'absence de réponse dans un délai déterminé vaut permis de construire. Il y a aussi d'autres techniques qui reviennent au même, l'agrément, le visa, l'homologation. En ce qui concerne le pouvoir d'interdiction, l'interdiction intervient soit à défaut d'autorisation préalable soit alors qu'une autorisation préalable a pourtant été délivrée. Ainsi, depuis l'arrêt *BENJAMIN* du

CE, rendu le 18 mai 1993, un maire dispose de « *ce pouvoir d'interdiction qui peut exister même sans texte au titre de ces pouvoirs de police générale* ». Le juge administratif peut intervenir pour vérifier de la nécessité de cette limitation ou interdiction de la liberté. Il faut concilier les deux impératifs à savoir l'ordre et la liberté. Cette conciliation doit être satisfaisante. Le juge doit prendre en compte des circonstances de fait. C'est un contrôle de fait car toute restriction qui n'est pas indispensable est illégale.

Enfin, en ce qui concerne *le régime déclaratif*, (qu'est le régime applicable à la liberté de manifester) ; ce régime intervient de manière assez opportune lorsqu'une situation particulière interdit le régime répressif et ne justifie pas le régime préventif car, on ne peut pas subordonner l'exercice de la liberté à une autorisation préalable. Le principe est celui qui subordonne l'exercice de cette liberté à une simple déclaration¹. Sont régies par le régime déclaratif des libertés essentielles comme la liberté de réunion, de manifestation. Quelles sont les modalités de ce régime ? Elles varient en fonction de leurs finalités qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre : -la déclaration peut avoir pour finalité de procurer des droits à leur titulaire. Exemple : selon la loi de 1901, les associations se forment librement (régime répressif) avec possibilité de faire une déclaration afin de conférer des droits à cette association. -la déclaration peut également donner à l'administration l'occasion d'opposer ses prérogatives. Ici, on informe l'administration afin qu'elle puisse mettre en œuvre ses prérogatives. Exemple : la liberté de manifestation est soumise au régime déclaratif, elle n'a pas besoin d'être autorisée. Si l'autorité administrative estime que la manifestation peut présenter des dangers pour l'ordre public, elle doit mobiliser les forces de l'ordre destinées à les contenir. Ce n'est que dans des situations particulières que l'administration peut interdire une manifestation lorsque son exercice constitue une menace pour l'ordre public. C'est dans ce sens que l'article 623 du Code pénal guinéen prévoit : « *l'autorité administrative responsable de l'ordre public peut interdire une réunion ou une manifestation publique, s'il existe une menace réelle de trouble à l'ordre public. La décision d'interdiction de toutes réunions ou manifestation publique doit être suffisamment motivée et notifiée aux signataires de la déclaration dans les 48 heures de la réception de celle-ci. L'autorité de tutelle peut, soit confirmer la décision d'interdiction, soit l'annuler. La décision d'interdiction peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant la Cour suprême* ».

¹ Voir les articles 621 et 622 du nouveau code pénal guinéen.

Par ailleurs, il faut savoir que le régime déclaratif donne lieu à des aménagements nouveaux que l'on pourrait appeler « le régime déclaratif négocié » dans lequel un dialogue s'engage fréquemment entre les autorités de régulation et ceux placés dans leur champs d'intervention, dialogue dans lequel les positions des deux sont équilibrés.

En résumé, quant à la question de savoir quel régime applicable à la liberté de manifester, il faut retenir tout simplement que la liberté de manifester, certes, est soumise au régime déclaratif, peut bien entendu changer de régime, car une liberté peut changer de régime selon les moments de son exercice, elle peut passer d'un régime à l'autre. Le régime déclaratif est, en principe le régime de cette liberté, mais dès lors que l'on obtienne ou pas l'autorisation de l'administration, cette liberté peut être exercée et passera sous l'empire du régime répressif. L'autre exemple, concerne aussi la liberté de conduire qui est soumise au régime préventif, mais dès lors qu'on obtient le permis de conduire, on passe sous l'empire du régime répressif.

II. – Les limites et sanctions des violations de la liberté de manifester

Sur les limites tout d'abord, « *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* »². 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 légal³. 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 public⁴. 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'interdiction⁵. Plusieurs critères sont pris en compte par le juge pour apprécier la réalité de la menace : – les circonstances du moment, marquées par des troubles⁶ ; – l'itinéraire ou le lieu de la manifestation, notamment s'il

² Aurélie Duffy-Meuner et Thomas Perroud, *La liberté de manifester et ses limites : perspective de droit comparé, Colloque international*, Université ex Marseille, faculté de droit et de science politique, mars 2016, p.37.

³ *Idem*. Voir également 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).

⁴ Voir 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).

⁵ Voir 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).

⁶ Voir CE, 19 févr. 1954, Union des syndicats ouvriers de la région parisienne, Lebon p. 113.

rend difficile l'emploi des forces de police⁷ ; – le fait que les organisateurs ont appelé à commettre des dégradations⁸ ; – les précédents, c'est-à-dire les conditions dans lesquelles se sont déroulées les précédentes manifestations organisées par les mêmes personnes physiques ou morales⁹. Toutefois, le juge administratif censure l'existence d'une disproportion entre l'intensité de la menace et l'étendue de la restriction¹⁰. Il déclare l'arrêté de police illégal si d'autres mesures moins attentatoires à la liberté de manifestation apparaissent envisageables pour parvenir au résultat recherché¹¹. Toutefois, l'autorité administrative doit respecter une exigence de modération en prenant d'autres moyens alternatifs. « *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. D'autre part la mobilisation de forces de police pour assurer la sécurité de l'évènement* »¹². En effet, le gouverneur de la ville de Conakry (le Général Mathurin Bangoura), aurait dû prendre ces moyens alternatifs moins attentatoires et non se borner à une interdiction en justifiant sa décision sur le fait qu'il y a « *des négociations en cours (...) et qu'en cette période, nombreux de nos concitoyens, la plupart, venus de l'intérieur du pays sont préoccupés par les formalités nécessaires pour l'accomplissement du pèlerinage à la Mecque (...)* ». Les forces de polices pouvaient être mobilisés afin que cette manifestation se déroule dans des meilleures conditions même en cette période du pèlerinage. Nous concluons que cette interdiction n'est pas indispensable et est donc illégale. Ce motif invoqué par le gouverneur ne peut être pris en compte pour interdire cette manifestation dans la mesure où cette considération est étrangère à l'ordre public. Mieux, le fait pour le gouverneur d'invoquer « (...) *le manque de leadership, la formation de sous-groupes (...) qui a rendu la mission de sécurisation très compliquée pour les forces de l'ordre* », ne pourrait aussi être pris en compte dans la mesure où il pouvait prendre des mesures visant à renforcer le dispositif sécuritaire (augmenter les effectifs de

⁷ 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.

⁸ CE, 12 oct. 1983, Cne de Vertou, n° 41410, Lebon.

⁹ Aurélie Duffy-Meuner et Thomas Perroud, *La liberté de manifester et ses limites : perspective de droit comparé*, Op. Cit. p. 37.

¹⁰ *Ibid.*, p. 39.

¹¹ 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 ».

¹² Aurélie Duffy-Meuner et Thomas Perroud, *La liberté de manifester et ses limites : perspective de droit comparé*, Op. Cit. p. 37.

police par exemple). Bref, cette décision du gouverneur ne respecte pas le contrôle de proportionnalité de la limitation. C'est une interdiction illégale. C'est dans ce sens d'ailleurs que le juge déclare illégales les interdictions lorsque les risques générés par la manifestation auraient pu être contenus par des effectifs de police »¹³. Enfin, soulignons que la jurisprudence de la Cour européenne est dominée par l'idée que les réunions pacifiques, même illégales, doivent être tolérées. Lorsque les manifestants ne commettent pas de violence, «les autorités doivent faire preuve d'un certain degré de tolérance à l'égard des réunions pacifiques, afin de ne pas priver l'article 11 de sa substance »¹⁴.

Abordons maintenant la question des sanctions. Le droit guinéen et français prévoit des sanctions à l'encontre des organisateurs d'une manifestation non déclarée ou interdite. En droit guinéen, tout d'abord, le code pénal guinéen prévoit des sanctions en matière de manifestation interdite ou en cas de déclarations inexactes. C'est dans ce sens que l'article 637 du code pénal guinéen prévoit que : « *les organisateurs qui ont fait des déclarations inexactes de nature à tromper l'autorité administrative sur les conditions de la manifestation publique projetée, sont punis d'un emprisonnement de 6 mois à 1 an et d'une amende de 500.000 à 1000.000 de francs guinéens ou de l'une de ces deux peines seulement. Les organisateurs d'une manifestation publique interdite ou non déclarée, sont punis d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 1 an et d'une amende de 500.000 à 1.000.000 de francs guinéens ou de l'une de ces deux peines seulement* ». Ensuite, en droit français, les mêmes sanctions sont prévues par le code pénal français¹⁵.

En conclusion, il est important de savoir que la liberté de manifester bien qu'elle est une liberté surveillée, la prégnance de l'ordre dans le régime de cette liberté doit être relativisée, et ce pour trois raisons : – premièrement, son exercice est soumis à un régime de déclaration et non pas d'autorisation¹⁶ (un arrêté soumettant les manifestations à la délivrance d'une autorisation préalable est illégal¹⁷) ; – deuxièmement, certaines manifestations sont dispensées de l'exigence

¹³ Aurélie Duffy-Meuner et Thomas Perroud, *La liberté de manifester et ses limites : perspective de droit comparé*, *Op.Cit.* p. 39.

¹⁴ CEDH, 27 nov. 2012, Disk et Kesk c. Turquie, req. n o 38676/08, § 36; CEDH, 17 mai 2011, Akgöl et Göl c. Turquie, req. nos 28495/06 et 28516/06 ; CEDH, 17 mai 2011, Gazioglu et autres c. Turquie, req. n o 29835/05.

¹⁵ Voir l'article 431-9 du Code pénal français qui 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 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 ».

¹⁶ Voir l'art.621 du nouveau Code pénal guinéen.

¹⁷ CE, Sect., 4 févr. 1938, Nicolet, Lebon p. 128.

d'une déclaration préalable¹⁸ ; – troisièmement, en pratique, de nombreuses manifestations ne sont pas déclarées¹⁹ (contrairement à ce que prescrit la loi) et le fait d'organiser une manifestation sans déclaration, alors même qu'il est puni par la loi²⁰, ne donne quasiment jamais lieu à poursuites²¹. De même, la puissance publique ne donne pour ainsi dire jamais l'ordre de disperser des manifestations non déclarées ou interdites (estimant que le trouble à l'ordre public qui en résulterait risquerait d'être plus important que celui résultant du non-respect de la loi²²). 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 déclaration²³.

¹⁸ 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).

¹⁹ 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.

²⁰ L'article 431-9 du Code pénal français et 637 du Code pénal guinéen.

²¹ 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 ».

²² 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 Kesik c/ Turquie, n° 28495/06).

²³ Aurélie Duffy-Meuner et Thomas Perroud, *La liberté de manifester et ses limites : perspective de droit comparé*, *Op. Cit.* p. 36.