

## LIBERTÉS PUBLIQUES

# La liberté de manifester, une liberté conditionnée... et menacée

L'exercice de la liberté de manifester, à savoir d'organiser et de participer à une manifestation «revendicative», obéit à un régime juridique spécial. L'interdiction dont une manifestation peut être frappée et sa déclaration préalable obligatoire, qui conditionne sa tenue, aux autorités chargées de la police, ne lui donnent pas aisément le caractère d'une liberté, et notamment d'une liberté fondamentale.

### 1 UNE VÉRITABLE LIBERTÉ ?

Le droit de manifester n'est pas inscrit dans la Constitution, à la différence du droit de grève. Encore que l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, qui a valeur constitutionnelle, énonce : «Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.» Reste que manifester des opinions, implique de pouvoir le faire à plusieurs et notamment sur la voie publique. Or, aucun texte constitutionnel français stricto sensu ne consacre explicitement la liberté de manifestation.

#### Seule l'« expression collective » reconnue par le juge constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a, certes, reconnu un droit à l'expression collective des opinions (18 janv. 1995, n° 94-352 DC), mais il n'a jamais consacré la liberté de manifester en tant que telle. Il en a été de même de la loi pendant très longtemps. Aucun texte légal n'a visé ou encadré

spécifiquement les manifestations sur la voie publique jusque vers la fin des années 1930, sans doute en raison des enjeux politiques liés à cette forme d'expression. Ajoutons qu'un texte précis restreint, en général, la latitude d'action du pouvoir, qui préfère disposer de larges possibilités de décision et d'action.

### 2 DEUX LOIS FONDATRICES DU DROIT DE MANIFESTER

Deux lois ont, toutefois, à partir des années trente, donné une consistance à la liberté de manifester.

#### Le décret-loi (\*) du 23 octobre 1935

Il est l'une des conséquences des événements des 6-7 février 1934 : une manifestation antiparlementaire avait fait plus d'un millier de blessés et provoqué la chute du gouvernement Daladier. Le décret-loi du 23 octobre 1935 a fait entrer le terme de «manifestation» dans le droit et précisé son régime juridique. Il a constitué la norme de référence en la matière durant de

longues années. Et si son texte n'a été abrogé qu'en 2012, la plupart de ses dispositions ont été reprises dans les articles L. 211-1, à L.211-4 et L.211-12 à L. 211-14 du code de la sécurité publique, qui organisent également les conditions d'exercice du droit de manifester.

Ainsi, le principe de la déclaration par trois organisateurs domiciliés dans le département, demeure le même. L'exercice de la liberté de manifester est conditionné par le dépôt d'une déclaration. Dans le cas où les éléments de cette dernière indiqueraient à l'autorité de police compétente qu'elle ne pourrait pas avoir les moyens de préserver l'ordre public que la manifestation serait interdite.

#### Les entraves à la liberté de manifester réprimées depuis vingt-quatre ans

Le code pénal reconnaît sans conteste depuis 1994 à la manifestation le caractère d'une liberté. Son article 431-1 dispose que «le fait d'entraver, d'une manière concertée et à l'aide de menaces, l'exercice de la liberté d'expression, du travail, d'association, de réunion ou de manifestation est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende». Ce texte n'a pas le caractère d'une affirmation solennelle. Mais en réprimant les entraves mises à son exercice, il confère de l'importance au droit de manifester.

### 3 LA FORCE RESTREINTE DU DROIT INTERNATIONAL

L'article 10 de la Charte des droits de l'Union européenne du 30 mars 2010 énonce que «toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion [et que] ce droit implique [...] la liberté de manifester [...] sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé.»

### L'apport de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Manifester collectivement est donc une liberté reconnue depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Il convient de rappeler, en outre, que la Charte des droits fondamentaux de l'Union s'est vu confier la même force juridique obligatoire que les traités.

Enfin, un droit ou liberté « de réunion pacifique » est reconnu tant par le droit européen, en vertu tant de l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH) que du Pacte international sur les droits civils et politiques de 1966 (art. 21).

## Le législateur a fait du terrorisme une menace permanente, objet d'une police administrative, qui permet à l'exécutif de limiter l'exercice des libertés publiques.

### Une portée limitée car infraconstitutionnelle

Toutefois, si les articles et la jurisprudence de la CESDH font partie de l'arsenal juridique de notre nation (art. 55 de la Constitution de 1958), la France reconnaît un caractère supralégislatif mais infraconstitutionnel au droit international, donc au droit de manifester.

## 4 LES INCIDENCES DE LA LOI RENFORÇANT LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

La loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme a été présentée comme permettant de « sortir » de l'état d'urgence, celui-ci arrivant à son terme le 1<sup>er</sup> novembre 2017, conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 11 juillet 2017

qui l'avait prorogé pour la sixième fois depuis son entrée en vigueur.

### Des restrictions inspirées in extenso de feu l'état d'urgence

En fait, on peut se demander si ce n'est pas l'état d'urgence qui est entré dans les règles communes. On retrouve en effet dans cette loi ordinaire, par opposition à la loi d'urgence, les principales dispositions de cette dernière :

- les zones de protection et de sécurité de l'état d'urgence devenues des « périmètres de protection » (art. 1er) ;
- la fermeture des lieux de culte (art. 2) ;

- les assignations à résidence désormais appelées « mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance » (art. 3). Celles-ci ne sont pas, d'ailleurs, sans poser question (lire plus loin) ;
- les « anciennes » perquisitions administratives devenues des « visites » (art. 4) ;
- et le contrôle des communications et les techniques de renseignements (art. 15).

### L'interdiction de manifester levée

Sont en revanche supprimées dans cette loi ordinaire la possibilité de fermeture des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion et la dissolution des associations et la remise des armes (respectivement art. 8, 6-1 et 9 de la loi du 3 avril 1955 instaurant l'état d'urgence).

Enfin et surtout, l'interdiction de manifester est levée.

### Des périmètres de protection à même de justifier l'interdiction de manifester

Dès lors que le terrorisme est perçu comme une menace permanente, le législateur en fait l'objet d'une police administrative, police spéciale qui permet à l'exécutif de limiter l'exercice de certaines libertés publiques en fonction de la menace pour l'ordre public que représente le terrorisme.

Cette mesure pourrait, dans certaines circonstances, être susceptible d'entraver la liberté de manifestation, en dépit de la suppression des dispositions la concernant. Le texte précise, d'ailleurs, que l'accès et la circulation seront réglementés dans des périmètres de protection. N'y a-t-il pas là le risque que, sous couvert de lutte antiterroriste, ces périmètres de protection sur des lieux de mobilisation puissent servir à restreindre la liberté de manifester ?

### Un « contrôle administratif et de surveillance » suspect

Quant aux « mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance », ne pourraient-elles pas aussi être utilisées, dans certains cas, pour empêcher des personnes de se rendre sur des lieux de manifestation ?

Le droit offre déjà à l'heure actuelle les moyens de procéder aux mêmes types de vérifications dans des zones susceptibles d'être visées par un attentat terroriste.

(\*) Loi adoptée par le pouvoir exécutif habilité à légiférer par le pouvoir législatif (fréquent sous la III<sup>e</sup> République). Son principe est assez proche de celui des ordonnances de notre actuelle Constitution, cet autre moyen volontaire de méconnaître la répartition des compétences normatives entre la loi et le règlement, portant une dénomination bien monarchique, oubliée depuis la Restauration et la monarchie de Juillet.

Par Jean-Louis Vasseur, avocat, cabinet Seban et associés.

## RÉFÉRENCES

- Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme
- Conseil constitutionnel, 18 janv. 1995, n° 94-352 DC
- Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence
- Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH)
- Décret-loi du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public