

Marie-Élisabeth Baudoin

LA LIBERTÉ DE MANIFESTATION EN HONGRIE, EN POLOGNE ET EN RUSSIE, À L'AUNE DE L'HISTOIRE

*Apprenez, ô tsars !
Ni punitions, ni récompenses,
Ni le sang des prisons, ni les autels,
Ne sont pour vous des barrières suffisantes.
Inclinez les premiers votre tête
Sous la justice de la Loi.
Et alors la liberté des peuples et la paix
Deviendront les gardiens éternels du trône.*

Alexandre Pouchkine, *Ode à la Liberté* (Décembre 1817)

L'affaire *Bolotnaja* du 6 mai 2012 en Russie¹, ou, plus récemment, en février 2016 des manifestations organisées dans toute la Hongrie contre la réforme de l'éducation, ou encore la manifestation qui s'est tenue à Varsovie le 27 février 2016 pour « défendre la démocratie »... autant d'illustrations des enjeux très politiques des manifestations dans les États d'Europe centrale et en Russie. Alors que la manifestation en tant que telle est un moyen de dénoncer la faiblesse de la démocratie (en Russie) ou les atteintes à la démocratie par le parti au pouvoir (FIDESZ² en Hongrie, PiS³ en Pologne), son encadrement juridique devient un instrument entre les mains de la majorité pour s'assurer que la déstabilisation du pouvoir sera la moins grande possible. Les contraintes s'imposant aux organisa-

¹ Cette affaire renvoie à un épisode tristement célèbre de la vie politique russe, lorsqu'à la veille de l'investiture de Vladimir Poutine pour son troisième mandat présidentiel, une manifestation organisée par l'opposition sur la Place Bolotnaja a dégénéré en affrontements violents avec les forces de l'ordre, se soldant par 400 interpellations. Une trentaine de personnes ont été accusées de participation à des troubles de masse, dont certaines ont été graciées par la loi d'amnistie adoptée à l'occasion du vingtième anniversaire de la Constitution russe en décembre 2013. Seize manifestants ont été condamnés à des peines de prison allant de deux ans et quatre mois à quatre ans et six mois, et deux opposants ont obtenu des peines avec sursis. L'affaire résonne toujours dans les mémoires. En mai 2015, à l'occasion du 3^e anniversaire de l'affaire *Bolotnaja*, une demande d'autorisation de manifestation commémorative a été rejetée par la mairie de Moscou au nom de la congestion du centre-ville en raison des préparatifs du 70^e anniversaire de la Victoire.

² Il s'agit du parti dirigé par Viktor Orbán. Son nom officiel est, depuis 2003, Fidesz – Magyar Polgári Szövetség (« Alliance des jeunes démocrates – Alliance civique hongroise »).

³ Le Parti Prawo i Sprawiedliwość (« Droit et justice ») a été fondé en 2001 par les frères Kaczyński. Il a été au pouvoir de 2005 à 2007, puis de nouveau, depuis 2015, avec l'élection à la Présidence de la République d'Andrzej Duda le 24 mai, et sa victoire aux législatives d'octobre 2015 qui lui permet d'obtenir la majorité absolue avec 242 sièges de députés sur 460.

teurs de manifestations, voire les sanctions pénales en cas de troubles à l'ordre public, permettent ainsi de « sécuriser l'espace public » ou à tout le moins de le placer sous contrôle.

Un tel présent de la liberté de manifestation en Russie, Hongrie et Pologne – similaire ou ressemblant – s'explique-t-il par des éléments historiques communs, par un héritage historique partagé ? Interroger l'histoire de la liberté de manifestation à l'Est de l'Europe s'impose alors pour mesurer et comprendre la potentielle influence ou, à l'inverse, l'absence d'influence du passé sur le temps présent.

Une remarque liminaire s'impose néanmoins sur l'objet de la comparaison et sa délimitation. L'« Europe de l'Est » ne constitue pas un groupe homogène. Elle est composée d'États très divers qui ont chacun connu un processus historique de construction étatique qui leur est propre. En outre, la ligne de démarcation entre les États qui sont devenus membres de l'Union Européenne et ceux qui ne le sont pas encore est également à considérer pour comprendre l'évolution des réglementations en matière de libertés publiques⁴. Dans le même temps, les États d'Europe de l'Est ont eu en partage un régime politique bien spécifique – le régime socialiste construit sur le fondement de la pensée marxiste ou plus précisément sur le fondement de la pensée marxiste-léniniste –, ce qui les a conduits à adopter une approche de la liberté de manifestation commune sous la période socialiste et calquée sur le modèle soviétique. Ainsi, à un moment donné de leur histoire, les États d'Europe centrale ont vu leur système juridique et leur conception du droit largement modelés par la théorie de l'État et du droit soviétique. Il semble donc intéressant de comparer l'évolution dans le temps de la liberté de manifestation dans deux États devenus membres de l'Union Européenne (la Pologne et la Hongrie) et en Russie, État continuateur de l'URSS, pour pouvoir vérifier le poids de l'histoire sur le présent de la liberté de manifestation.

La démarche comparative appelle une autre remarque liminaire. Elle soulève en effet une difficulté bien précise, liée à la différence de terminologie – variable selon les États et selon les époques – et qui rend par conséquent complexe la tâche d'identification de la réglementation en matière de manifestation. Ainsi, les textes réglementaires ou constitutionnels du XIX^e ou du début du XX^e siècle consacrent en Hongrie, en Pologne et en Russie non pas la liberté de manifestation ou le droit de manifester, mais la liberté de réunion⁵ ou de rassemblement⁶. Cependant leurs dispositions envisagent les réunions ou rassemblements dans les lieux publics, incluant ainsi les rassemblements mobiles, et par conséquent les manifestations. Les textes juridiques de la fin du XX^e siècle continuent à consacrer la liberté de réunion pacifique mais, en revanche, ils font référence expressément au terme « ma-

⁴ Même s'ils sont toutefois tous membres du Conseil de l'Europe, à l'exception de la République du Bélarus.

⁵ En hongrois : « *A gyülekezési jog* » (liberté de réunion) et en russe : « *собрание* » (réunion).

⁶ C'est le cas du droit polonais qui recourt au terme de « *zgromadzenie* » (rassemblement).

nifestation » (*demonstrációs* en hongrois, *manifestacja* en polonais, *демонстрация* en russe). L'analyse dans le temps et dans l'espace permet ainsi de montrer que, historiquement, la liberté de manifestation est pensée à la lumière de la liberté de se réunir ou de se rassembler, tout en étant parfois envisagée au regard de la liberté d'association, notamment pour les mouvements politiques. En outre, la consécration par le droit de cette liberté conduit à la doter d'un caractère « pacifique », rejetant hors de son champ de protection les révolutions, insurrections ou autres mouvements de foule violents destinés à mettre à mal les pouvoirs publics. C'est cette approche pacifique de la liberté de manifestation qui demeure aujourd'hui dans les États d'Europe de l'Est.

En retenant principalement comme objets d'étude la Hongrie, la Pologne et la Russie, deux enseignements principaux peuvent être tirés d'une analyse historique de la liberté de manifestation. Tout d'abord, la réalité de la liberté de manifestation à l'Est de l'Europe se présente comme une histoire à éclipses, son immersion ou son émergence étant largement dépendantes des tribulations de la démocratie tout au long des XIX^e et XX^e siècles. Ainsi, entendue dans sa réalité concrète, la liberté de manifestation dans l'histoire des États d'Europe de l'Est est toujours née d'une contestation du pouvoir politique en place. Au XIX^e siècle, dans un contexte de mouvements insurrectionnels assez généralisés en Europe, la liberté de manifestation est au cœur des revendications des mouvements libéraux qui se dressent contre la domination étrangère en Hongrie et en Pologne ou contre le caractère autocratique de la Russie des Romanov. Sous le régime soviétique, alors que les processus de libéralisation ont définitivement été mis entre parenthèses, la liberté de manifestation n'a pas d'existence réelle, même si elle est pourtant consacrée comme un droit constitutionnel. Ce n'est qu'à la fin du XX^e siècle, avec l'essoufflement des régimes socialistes, que la manifestation redevient l'instrument de contestation du pouvoir dans les démocraties dites populaires de l'Europe centrale et se voit élevée au rang de liberté constitutionnelle. Liberté de manifestation et contestation du pouvoir sont donc très étroitement liées à l'Est de l'Europe.

Ensuite, si l'on se penche sur le cadre juridique formel de la liberté de manifestation, l'analyse historique donne à voir en miroir la conception que l'État a de la manifestation et de sa signification. Elle réfléchit ainsi la corrélation entre la nature de l'État et la fonction de la liberté de manifester. La qualification constitutionnelle en termes de « droit » ou de « liberté » n'est en effet pas anodine, ni le fruit du hasard. Le régime socialiste va ainsi ériger la liberté de manifestation en un « droit », mais un droit au service des « amis du régime », lui faisant dès lors perdre sa véritable raison d'être. Dans les années 1980-1990, le régime libéral qui se met en place en réaction, va, quant à lui, en faire une « liberté », mais une liberté malgré tout sous surveillance, car potentiellement aux mains des « ennemis du régime ».

Le cas des États d'Europe de l'Est illustre donc bien toute l'ambivalence de la liberté de manifestation. Promue au statut de liberté fondatrice voire fondamentale par un régime démocratique, elle peut vite être source de fragilisation et ainsi inquiéter un pouvoir non démocratique ou un pouvoir qui s'éloignerait des rivages de la démocratie libérale. L'analyse historique de la liberté de manifestation à l'Est de l'Europe

éclaire donc d'un jour nouveau les évolutions de sa garantie en Hongrie, en Pologne et dans la Russie de 2016. Le choix des mécanismes qui est fait par le pouvoir pour garantir une telle liberté renseigne grandement sur la finalité qui lui est reconnue et sur la crainte qu'elle peut engendrer. De prime abord, un régime répressif semble le mieux à même de garantir la libre manifestation en n'en sanctionnant que les abus, tandis qu'un régime d'autorisation administrative peut apparaître moins libéral, car à même de limiter *a priori* son exercice. Mais, l'histoire des régimes socialistes le montre, la consécration d'un droit constitutionnel à manifester peut être instrumentalisée au service du soutien du pouvoir totalitaire. Et elle invite à réfléchir sur les mécanismes mis en place au XXI^e siècle, qui, tout en protégeant la liberté constitutionnelle de manifester, peuvent l'annihiler par la mise en place d'un régime pénal répressif qui n'a plus rien de libéral au vu des sanctions qui peuvent être imposées.

Ainsi, l'histoire de la liberté de manifestation en Europe de l'Est et ses tribulations sont-elles riches d'enseignements. L'éclairage historique ne permet pas de conclure à l'existence d'un régime juridique de la liberté de manifester qui serait particulier aux trois États étudiés. Il donne à voir, selon les périodes, des régimes juridiques différents construits par les États en réaction contre les régimes précédents. On observe ainsi différents cycles reposant soit sur la logique libérale, soit sur la logique socialiste. Analysé à l'aune de l'histoire, le régime juridique de la liberté de manifestation en Hongrie, en Pologne et en Russie n'est donc pas le fruit d'un processus historique qui serait commun, mais il reflète en revanche le lien très étroit avec la nature même de l'État. Instrument de contestation du pouvoir en place, la liberté de manifestation a vu sa consécration par le droit se faire au terme d'un processus assez long (I). Renfermant potentiellement en elle les germes d'une menace pour le pouvoir, la liberté de manifestation a, en outre, vu son cadre juridique façonné de manière prudente par le pouvoir en place (II).

I. LA LIBERTÉ DE MANIFESTER, NÉE D'UNE CONTESTATION DU POUVOIR EN PLACE

La liberté de manifester fait partie, entre autres, des revendications des mouvements libéraux qui ont pu se développer à l'Est de l'Europe à partir du XIX^e siècle. Si les mouvements du XIX^e ne conduisent pas nécessairement à une consécration constitutionnelle ou législative de cette liberté (A), ceux de la fin du XX^e siècle sont à l'origine de sa gravure dans le marbre du droit positif (B).

A. Le XIX^e siècle et l'aspiration à des régimes libéraux

Les idées libérales qui se propagent dans toute l'Europe au XIX^e siècle sont portées par différents courants réformistes à l'Est. Ainsi, les manifestations du XIX^e siècle revêtent les traits de mouvements révolutionnaires et insurrectionnels. Vecteurs de la contestation du pouvoir, elles s'inscrivent dans une même dynamique de revendication de plus de libertés, dont les libertés d'opinion et d'expression. Leur nature, leurs protagonistes et leur is-

sue diffèrent cependant en fonction du contexte étatique, contexte marqué en Hongrie et en Pologne par la domination étrangère et, en Russie, par un régime autocratique centralisateur.

1. Les mouvements révolutionnaires en Hongrie et en Pologne

C'est dans le contexte du « Printemps des Peuples » à la suite de la révolution en France, dans les États germaniques et dans les États italiens qu'éclate à Budapest la révolution de mars 1848, menée par un militant indépendantiste issu de la petite noblesse, Lajos Kossuth, qui dénonce la domination autrichienne des Habsbourg et réclame l'octroi d'une Constitution. Le 15 mars⁷, des milliers d'étudiants, avec, à leur tête, un jeune poète, Sándor Petöfi, manifestent à Pest, devant le Musée national hongrois, exigeant la réalisation d'un programme national et libéral en douze points⁸. Ils réclament un gouvernement représentatif et responsable, mais, avant toute chose, la liberté de la presse et l'abolition de la censure. En réponse, les 31 articles des « Lois d'Avril » rédigées par le Parlement (la Diète hongroise) que le Roi Ferdinand V consent à approuver le 11 avril 1848 constituent le fondement constitutionnel de l'État hongrois moderne. Ils consacrent notamment la formation d'un gouvernement hongrois et l'élection d'une Assemblée nationale hongroise, ainsi que la liberté de la presse. La liberté de manifestation pourtant mise en œuvre lors de la révolution de 1848 n'est cependant pas intégrée dans ce corpus de lois fondamentales. Le 20 avril 1848, le gouvernement édicte un décret pour mettre en œuvre des mesures destinées à restaurer l'ordre public. Ce décret est une réponse aux mouvements révolutionnaires. Il prévoit la responsabilité de ceux qui causent des troubles à l'ordre public et envisage, pour la première fois, la nécessité d'une notification préalable 24 heures avant la tenue d'une manifestation⁹.

L'indépendance de la Hongrie est de courte durée. En 1849, la Hongrie réintègre le giron autrichien, jusqu'au compromis constitutionnel de 1867 qui lui permet d'acquérir son indépendance. Sous l'Empire austro-hongrois, la question de la liberté de manifestation est régulièrement placée sur l'agenda politique, mais, craignant les revendications des minorités ethniques et des opposants au compromis constitutionnel avec l'Autriche, le gouvernement préfère s'appuyer sur des mesures d'ordre public qui confèrent de larges pouvoirs discrétionnaires aux autorités¹⁰. En 1868, un projet

⁷ Cette manifestation, symbole de la révolution de 1848, a revêtu une telle importance dans la mémoire de la nation hongroise que la date du 15 mars a été érigée en fête nationale hongroise.

⁸ A. URBAN, « April Laws, Hungarian », in J. G. CHASTAIN *e. a.*, *Encyclopedia of 1848 Revolutions*, Columbus, J. Chastain, 1997.

⁹ S. TAMÁS, « A gyülekezési jog szabályozása a polgári Magyarországon (1848-1914) » [« La liberté de réunion et sa réglementation en Hongrie (1848-1914) »], *Valóság*, I-VI, 2013.

¹⁰ P. SÓLYOM, « The Constitutional Principle of Freedom of Assembly in Hungary », *Fundamentum*, 5, 2008, p. 36.

de loi sur la liberté de réunion et de manifestation est envisagé, mais il n'entre pas en vigueur¹¹. Ce projet prévoyait la liberté pour les citoyens de Hongrie de se rassembler pacifiquement sous réserve d'une autorisation administrative. Il s'agissait en réalité d'un projet très restrictif, dans la mesure où, non seulement devaient être précisés le lieu, le but et l'heure de la manifestation, mais surtout le paragraphe 21 interdisait la tenue de réunions publiques à Pest et à Buda lorsque l'Assemblée nationale était en session. Cela réduisait de fait le droit de manifester à une peau de chagrin, dans la mesure où, en 1868, l'Assemblée nationale se réunit en session toute l'année, à l'exception de trois semaines lors de la trêve estivale. Finalement, le projet de loi contenait cinq pages de mesures de police, d'interdictions et de règles conduisant, *in fine*, les organisateurs potentiels, à renoncer à toute velléité de manifestations. Le projet de loi a été examiné à plusieurs reprises par le Gouvernement, mais le législateur hongrois ne s'est pas aventuré à en faire un objet de débats parlementaires, vraisemblablement en raison du caractère trop austère de ce texte.

De même, sous la régence de l'amiral Miklós Horthy (1920-1944), aucun texte n'est adopté. Ce régime autoritaire, sympathisant du régime fasciste italien, prend fin avec l'abdication de Horthy, qui laisse le pays aux mains de Ferenc Szalasi, le dirigeant du parti des Croix Fléchées et fervent partisan du III^e Reich. Il faut attendre la période du gouvernement provisoire mis en place en 1945 et dirigé par Béla Miklós pour voir de nouveau l'adoption d'un décret (*BM Rendelet* 5159/1945 III.24.) sur le système de déclaration des manifestations publiques. Ce décret exige une déclaration préalable aux autorités pour que les citoyens puissent exercer leur droit à un rassemblement pacifique.

La Hongrie est ainsi quasiment le seul État européen du XIX^e siècle où la liberté de manifestation ne se voit protégée par aucune garantie constitutionnelle ou légale¹². La liberté de manifestation connaît une consécration par le droit assez tardive, mais surtout assez peu libérale, dans la mesure où ce sont surtout les restrictions qui sont envisagées par les textes réglementaires. Au-delà du contenu de la règle de droit, son application donne lieu à une lecture souvent arbitraire, notamment, selon Robert Goldstein, lorsque les demandes d'autorisation émanent de minorités nationales ou des mouvements socialistes. C'est ainsi que, en 1898, les tentatives pour former une société de chant dans la ville slovaque de Tiszolcz furent régulièrement découragées, de même, une réunion de travailleurs ruraux fut interdite par la police au motif qu'il ne semblait pas utile « que des ouvriers agricoles se préoccupent de questions qui ne leur apportent aucun avantage ou soient en proie à l'excitation des rassemblements publics¹³ ». La liberté de manifestation en Hongrie reflète ainsi une histoire complexe, à éclipses.

¹¹ S. TAMÁS, « A gyülekezési jog szabályozása... », art. cité.

¹² R. J. GOLDSTEIN, *Political Repression in the 19th Century Europe* [1983], London/New York, Routledge, 2010.

¹³ *Ibid.*, 2009.

L'histoire de la Pologne n'est pas non plus une histoire simple et apaisée, ce que reflètent les garanties juridiques accordées à la liberté de manifestation au XIX^e et au début du XX^e siècles. En effet, l'histoire polonaise est celle de ses différents « partages » (*Rozbiory Polski*), au cours des XVIII^e et XIX^e siècles, entre l'Empire de Russie, l'Empire d'Autriche et le Royaume de Prusse¹⁴. Résistant à la domination des puissances étrangères, la Pologne du XIX^e siècle voit les insurrections s'enchaîner. En 1848, les révolutionnaires polonais se soulèvent ainsi contre les troupes prussiennes, mais doivent capituler en mai. Alors qu'un premier soulèvement contre la domination de la Russie avait échoué en 1831, une nouvelle insurrection éclate en janvier 1863 contre l'Empire russe, qui s'achève en avril 1864 par l'écrasement militaire de la Pologne par la Russie d'Alexandre II. Les insurrections du XIX^e siècle sont l'instrument par lequel les Polonais réclament la liberté et l'indépendance de leur État, mais en vain.

Au début du XX^e siècle, la liberté de manifestation en Pologne était par conséquent régie par différentes lois s'appliquant en fonction du territoire concerné. Sur les territoires polonais annexés à l'Autriche (correspondant au sud de la Petite Pologne ou *Malopolska*), s'appliquait la loi autrichienne sur les assemblées du 15 novembre 1867. Sur les territoires polonais annexés à la Prusse (la Grande Pologne ou *Wielkopolska*, la Poméranie et la Haute-Silésie) s'appliquait la loi d'Empire sur les associations du 19 avril 1908 qui, dans ses articles 4 à 17, se référait aux rassemblements. Enfin, sur les territoires sous occupation russe, s'appliquaient les dispositions temporaires des 4/17 mars 1906 sur les rassemblements¹⁵.

Ce n'est qu'à la fin de la Première Guerre mondiale que le traité de Versailles signé en 1919 permet la renaissance de la Pologne et c'est à cette époque que Józef Piłsudski incarne l'indépendance de la Pologne et l'unité de la nation polonaise. La première Constitution adoptée dans ce contexte de la renaissance de l'État polonais est la Constitution de mars (*Konstytucja marcowa*), en date du 17 mars 1921. Son article 108 consacre la liberté de manifestation en ces termes : « Les citoyens ont le droit de faire des coalitions, de se rassembler et de se constituer en associations et syndicats¹⁶ ». Le 5 août 1922 est adoptée une loi sur la liberté d'organiser des rassemblements pré-électorales¹⁷. Celle-ci mentionne les manifestations sur les routes et places publiques qui sont assujetties à un régime de déclaration préventive dans un délai de 24h (article 2). Elle mentionne également les réunions dans les lieux fermés. Ultérieurement, est adoptée la loi du 11 mars 1932 sur

¹⁴ Voir H. BOGDAN, *Histoire des pays de l'Est*, Paris, Perrin, 1990.

¹⁵ T. PRZYBYSZ, « Sytuacja prawna stronnictw politycznych w II Rzeczypospolitej » [« La situation juridique des partis politiques sous la Deuxième République »], *Studia Iuridica Toruniensia*, 2008-4, p. 132-133.

¹⁶ Art. 108. « Obywatele mają prawo koalicji, zgromadzania się i zawierania stowarzyszeń i związków ». Sauf indication contraire, les traductions du hongrois, polonais ou russe au français sont de notre fait.

¹⁷ *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U.)* z 1922 r., n° 66, poz. 594.

les rassemblements¹⁸, qui uniformise sur l'ensemble du territoire la réglementation relative aux manifestations. Ainsi, à la différence de la Hongrie, la Pologne a accordé dès 1921 une garantie constitutionnelle et législative à la liberté de manifestation.

2. Les mouvements insurrectionnels et la libéralisation tardive en Russie

Le mouvement des Décabristes en 1825 est resté célèbre dans l'histoire russe, l'insurrection militaire – cherchant à obtenir du nouvel Empereur Nicolas I^{er} une Constitution – ayant fait l'objet d'une répression sanglante. Plus que la liberté de manifestation, ce sont ses limites qui sont saisies par le droit de l'Empire russe au XIX^e siècle. C'est ainsi que, en Russie, le terme d'« ordre public¹⁹ », importé de la France napoléonienne, apparaît pour la première fois dans la Charte sur la prévention et la répression des crimes²⁰ de 1832, adoptée sous Nicolas I^{er}. À l'époque, la ligne de démarcation est alors très claire entre une police judiciaire répressive et une police administrative préventive. On retrouve par la suite le terme d'ordre public dans divers textes adoptés sous Alexandre III, tels que le Règlement sur les mesures destinées à protéger l'ordre étatique et la tranquillité publique du 14 août 1881²¹ ou encore la loi sur le chef du *zemstvo* du 12 juillet 1889²².

S'il a fallu attendre Alexandre II (« Le Libérateur ») pour qu'une libéralisation du régime s'opère, cela ne signifie pas pour autant que la liberté de manifestation soit expressément consacrée par ses réformes. En revanche, la liberté de réunion intègre la Constitution de 1906 au lendemain de la Révolution de 1905. En effet, après dix mois de troubles politiques et sociaux qui éprouvent l'Empire russe, le tsar Nicolas II consent à signer le Manifeste du 17 octobre 1905, lequel accorde un certain nombre de libertés civiles inaliénables : « l'intégrité de la personne, la liberté de conscience, d'expression, de réunion et des syndicats » et octroie la création d'une assemblée, la Douma. Le 23 avril 1906, une fois l'ordre rétabli et l'insurrection écrasée, Nicolas II promulgue les Lois fondamentales de l'Empire russe de 1906, contournant ainsi les prétentions de la Douma à endosser le rôle d'assemblée constituante. La nouvelle Constitution dispose

¹⁸ Ustawa z dnia 11 marca 1932 roku – o zgromadzeniach, *Dz. U.*, n° 48, poz. 450.

¹⁹ Littéralement « ordre social » en russe (*общественный порядок*). Nous nous permettons de renvoyer sur ce point à notre article, « L'ordre public en Russie », in C.-A. DUBREUIL (dir.), *L'ordre public*, Paris, Éditions Cujas, 2013, p. 161-174.

²⁰ *Устав о предупреждении и пресечении преступлений 1832 года*.

²¹ Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия 14 августа 1881 г., *Полное собрание законов Российской Империи*. Собрание 3-е. Т. I. Санкт-Петербург, 1885.

²² Закон о земском начальнике от 12 июля 1889 г., *Полное собрание законов Российской Империи*. Собрание 3-е. Т.9. № 6196. СПб., 1891. Les *zemstvos* sont les assemblées locales et provinciales élues, au suffrage censitaire, par la noblesse et les riches commerçants et artisans dans la Russie tsariste.

ainsi en son article 36 : « les sujets russes ont le droit d'organiser des réunions à des fins qui ne sont pas contraires aux lois, pacifiquement et sans armes. La loi détermine les conditions dans lesquelles ces réunions peuvent se tenir, les modalités de leur autorisation ainsi que les restrictions concernant le lieu de leur tenue²³ ».

B. Les années 1980-1990 et la contestation du régime socialiste

À la fin du XX^e siècle, les mécanismes révolutionnaires à l'œuvre dans les « pays satellites » de l'URSS et en URSS sont fort différents, mais ils reflètent néanmoins l'affaiblissement des fondations du régime socialiste et l'aspiration à plus de liberté. Ainsi, à la fin des années 1980, les révolutions populaires qui se déroulent en Europe centrale et la libéralisation du régime soviétique en URSS qui émane du pouvoir lui-même, sont à l'origine d'une consécration expresse de la liberté de manifester.

1. Une contestation « venue d'en bas » en Hongrie et en Pologne

Les révolutions pacifiques survenues en Europe centrale en 1989 qui entraînent le renversement des régimes socialistes ont, entre autres, eu pour mots d'ordre la revendication de la liberté. Le programme du syndicat polonais *Solidarność* en 1981 n'énonce-t-il pas : « L'histoire nous a appris qu'il n'y a pas de pain sans liberté²⁴ » ? La liberté de manifestation fait partie des libertés emblématiques. Elle est au cœur des discussions dans le cadre du changement de régime et des processus constitutifs. La Hongrie et la Pologne ont pour point commun d'avoir connu un processus transitionnel qui s'est déroulé sur la base de négociations et de discussions entre les acteurs du régime socialiste et les représentants de l'opposition. Ce consensus politique a pris pour visage le phénomène des Tables Rondes et s'est concrétisé par l'adoption des accords de la Table Ronde dans ces deux pays²⁵.

En Hongrie, la transition politique au sens strict a commencé en mars 1989, avec la formation de la Table Ronde de l'opposition (*Ellenzéki Kerekasztal*, EKA), qui rassembla tous les mouvements d'opposition au régime communiste. Le 10 juin 1989, dans le Hall des chasseurs du Parlement hongrois, les dirigeants du Parti communiste acceptent d'engager avec

²³ « 36. Российские подданные имеют право устраивать собрания в целях, не противных законам, мирно и без оружия. Законом определяются условия, при которых могут происходить собрания, порядок их закрытия, а равно ограничение мест для собраний. » Полное Собрание Законов Российской Империи. Собрание третье. Том XXV. 1905. Отделение I. № 27805. Devenu article 78 dans *Свод Законов Российской Империи*, qui constituait une partie du *Свод Основных Государственных Законов* (Т.I, ч.1 по изд. 1906 г.)

²⁴ *Le programme de Solidarność, Texte intégral des thèses élaborées par le Congrès des délégués à Gdansk le 7 octobre 1981*, Lille, Presses Universitaires de Lille, 1982, p. 17.

²⁵ Pour une étude détaillée du phénomène des Tables Rondes, voir J. ELSTER (dir.), *The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism*, Chicago, University of Chicago Press, 1996.

l'opposition des négociations politiques en vue de réviser la Constitution²⁶. Le 13 juin 1989, la Table Ronde Nationale (*Nemzeti Kerekasztal*) est créée, elle comprend les membres de la Table Ronde de l'opposition, les représentants du Parti communiste et des représentants de syndicats et d'associations proches du Parti communiste. Les négociations de la Table ronde conduisent non pas à l'adoption d'une nouvelle Constitution, mais à réformer en profondeur la Constitution hongroise de la période communiste adoptée le 20 août 1949. C'est ainsi que le texte de la Constitution dans sa version de 1989 est adopté par la Table ronde nationale le 18 septembre 1989, avant d'être adopté définitivement par le Parlement et d'entrer en vigueur le 23 octobre 1989²⁷, date-anniversaire de la Révolution hongroise de 1956. Plus qu'une simple révision constitutionnelle, la loi n° XXXI pose en réalité les fondations juridiques d'une nouvelle Constitution. Elle est présentée comme un texte transitoire dans l'attente de l'adoption d'une nouvelle Constitution²⁸. L'article 62 de la Constitution de 1949 dans sa nouvelle rédaction de 1989 pose les fondements de la liberté de manifestation en disposant : « la République de Hongrie reconnaît le droit de réunion pacifique et en assure le libre exercice ». Il faut toutefois souligner qu'avant même cette révision substantielle – qui entérine la fin de l'ordre constitutionnel communiste en Hongrie –, l'article 65 de la Constitution de 1949 avait déjà fait l'objet d'une révision par la loi constitutionnelle n° I de 1989 afin de consacrer la liberté d'association et de manifestation. La loi constitutionnelle n° I avait, en outre, été complétée par la loi n° III de 1989, entrée en vigueur à partir du 24 janvier 1989, relative à la liberté de manifestation et à ses limites. Cette dernière définit le droit de manifester comme une liberté reconnue à tous, qui peut s'exercer sous la forme de rassemblements pacifiques, de meetings et de manifestations (des événements organisés) qui donnent à leurs participants l'opportunité d'exprimer librement leur opinion. Mais la loi insiste sur la légalité qui est présentée comme une condition fondamentale pour établir la nature pacifique des rassemblements. Il n'est pas inintéressant de souligner que les premières pierres posées pour construire le socle juridique de la liberté de manifestation le sont par un Parlement encore « communiste » qui a été élu en 1985. En effet, les premières élections libres en Hongrie ont lieu en mars et avril 1990, soit après l'entrée en vigueur des réformes constitutionnelles d'octobre 1989.

En Pologne, le processus de constitutionnalisation de la liberté de manifestation est beaucoup plus tardif. En effet, les négociations de la Table

²⁶ P. SONNEVEND, A. JAKAB, L. CSINK, « The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics: The Basic Law of Hungary », in A. von BOGDANDY & P. SONNEVEND (dir.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, Oxford/Portland, Hart Publishing, 2015, p. 39-40.

²⁷ Il s'agit de la loi n° XXXI de 1989.

²⁸ À partir du 23 octobre 1989, le Préambule de la Constitution hongroise prévoyait ainsi : « Afin de faciliter la transition politique pacifique vers un État de droit, reposant sur le multipartisme, une démocratie parlementaire et une économie de marché sociale, le Parlement établit le présent texte de la Constitution de notre pays – jusqu'à l'adoption de la nouvelle Constitution de notre pays – comme suit : ».

Ronde polonaise débutent le 6 février 1989, date de la première réunion entre les anciens acteurs du système socialiste, les représentants de l'opposition, notamment du syndicat *Solidarność*, et des représentants de l'Église catholique. Elles se déroulent du 6 février au 5 avril 1989 et aboutissent à des accords qui prévoient, entre autres, la légalisation des syndicats, la restauration de l'institution présidentielle et de la Chambre haute du Parlement (le Sénat). La question des libertés, et notamment de la liberté de manifestation, est aussi présente dans les débats de la Table Ronde, tout comme il est également décidé de changer de Constitution²⁹. Dans un premier temps, les réformes constitutionnelles se font par des amendements introduits petit à petit dans la Constitution « socialiste » de 1952, dès le 7 avril 1989, puis le 29 décembre 1989, le 8 mars 1990, le 27 septembre 1990, le 19 avril 1991 et le 18 octobre 1991. Le 23 avril 1992, est adoptée une loi constitutionnelle relative au mode d'élaboration et d'adoption de la future Constitution de la République de Pologne. Il est ainsi prévu la mise en place d'une commission constitutionnelle chargée d'élaborer une nouvelle Constitution. Mais face aux difficultés qui surviennent pour s'entendre sur les dispositions de la future Constitution, notamment en raison des désaccords entre les différentes forces issues de *Solidarność*, il apparaît que le processus constituant sera plus long que prévu. Ainsi, le 17 octobre 1992, est adoptée la « petite Constitution » ou plus précisément « la loi constitutionnelle sur les relations mutuelles entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif de la République polonaise et sur l'autogestion territoriale³⁰ ». Il s'agit en réalité d'un acte déconstituant qui abroge partiellement la Constitution socialiste de 1952 et d'un acte reconstituant qui met en place les pouvoirs transitoires, dans l'attente de la Constitution définitive. Cette dernière est adoptée cinq ans plus tard, le 2 avril 1997. Son article 57 consacre la liberté d'organiser des réunions pacifiques et d'y participer, ainsi que le fait que cette liberté peut faire l'objet de restrictions prévues par la loi. La rédaction de cet article a fait l'objet de peu de controverses. De fait, les Constituants polonais se sont fortement inspirés de l'article 11 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, instrument international ratifié par la Pologne le 19 janvier 1993.

Avant cette consécration tardive par la Constitution de 1997, le droit polonais n'est cependant pas totalement silencieux sur la liberté de manifesta-

²⁹ À la différence de ce qui s'est passé en Hongrie, très tôt en Pologne, les protagonistes sont d'accord sur le fait qu'il faut remplacer la Constitution « stalinienne » de 1952 et élaborer une nouvelle Constitution. Dès le début de 1990, des travaux préparatoires sont engagés, en parallèle des révisions partielles de la Constitution. Ces travaux aboutissent à différents projets constitutants : deux projets officiels émanant des commissions constitutionnelles de la Diète et du Sénat, deux projets émanant de partis politiques (le Parti démocrate et le Parti paysan unifié) et quatre projets privés (élaborés par des chercheurs). Mais ces travaux des années 1990-1991 en sont restés au stade préparatoire. En effet, la majorité des députés a estimé que le Parlement élu en 1989 lors d'élections partiellement libres (conformément aux accords de la Table Ronde) n'était pas légitime pour mener à bien les réformes et qu'il fallait confier la tâche au nouveau Parlement désigné démocratiquement en octobre 1991. Voir sur ce point W. SOKOLEWICZ, « La Constitution polonaise à l'époque des grands changements », *Revue d'Études comparatives Est-Ouest*, 4, 1992, p. 66 sq.

³⁰ *Dz. U.*, 23 novembre 1992, n° 84, poz. 426.

tion. Cette dernière a été réglementée par une loi adoptée le 5 juillet 1990³¹ qui prévoit la liberté pour toute personne de se réunir pacifiquement et fixe un seuil de 15 personnes pour permettre la qualification en termes de manifestation. Si la loi ne donne pas de définition de ce qu'est un rassemblement spontané, elle prévoit en revanche en son article 7 que l'organisateur d'une réunion publique est obligé de notifier aux autorités publiques la tenue d'une telle réunion au plus tard trois jours et au plus tôt 30 jours avant la date de la réunion. Le cadre juridique est ainsi posé par la loi de 1990 dont les dispositions parfois lacunaires sont petit à petit complétées par l'interprétation constructive du Tribunal constitutionnel polonais.

2. Une libéralisation « octroyée d'en haut » en URSS

À la différence des États d'Europe centrale, la transformation du régime soviétique a eu lieu de l'intérieur, sous l'impulsion de Mikhaïl Gorbatchev, devenu Secrétaire Général du PCUS en 1985. C'est ainsi qu'au niveau de l'Union soviétique, un décret du Présidium du Soviet Suprême de l'URSS est adopté le 28 juin 1988³² sur les modalités d'organisation et de tenue des réunions, des rassemblements, des cortèges et des manifestations en URSS. Il s'explique par la nécessité d'encadrer les manifestations qui commencent à être organisées à l'initiative de citoyens dans le contexte de la *Perestroïka*. De fait, la Constitution soviétique de 1977 consacre, en son article 50, les libertés « d'expression, de la presse, de réunion, de rassemblement, de cortège et de manifestation », mais en les inscrivant dans un cadre idéologique bien spécifique puisque l'exercice de ces libertés politiques est prévu « afin de renforcer et de développer le système socialiste ». Dès lors, une telle disposition constitutionnelle ne pouvait protéger, ni régir la liberté de manifestation des mécontents ou des opposants au régime. L'ouverture du régime est toutefois rendue possible par la politique de Mikhaïl Gorbatchev qui, lors de la XIX^e Conférence du PCUS se déroulant du 28 juin au 1^{er} juillet 1988, déclare la mise en place d'un « État socialiste de droit³³ » et annonce, outre des réformes liées à l'organisation du pouvoir, des réformes relatives au système juridique et judiciaire. Selon M. Gorbatchev, « tout comme les citoyens sont responsables devant l'État, le pouvoir d'État a une responsabilité devant les citoyens ». Cette affirmation marque une rupture avec la conception du pouvoir jadis en vigueur, d'autant plus qu'elle s'accompagne de la volonté de préserver les droits et libertés individuelles. C'est dans ce contexte qu'est adopté le décret du Présidium du Soviet Suprême qui encadre les manifestations.

³¹ Prawo o zgromadzeniach, *Dz. U.* 1990 r., n° 51, poz. 297.

³² Указ Президиума Верховного Совета СССР о порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР от 28 июля 1988 г.

³³ Rapport du Secrétaire Général du Comité Central du PCUS du 28 juin 1988, *Материалы Всесоюзной Конференции Коммунистической Партии Советского Союза (28 июня-1 июля 1988)*, Политиздат, Москва, 1988, p. 62.

Une fois l'URSS disparue, un mécanisme juridique similaire voit le jour en Russie avec l'adoption d'un décret présidentiel le 25 mai 1992 encadrant les modalités d'organisation et de tenue des rassemblements, des cortèges, des manifestations et des piquets³⁴. Ce décret est adopté, là encore, en réponse aux manifestations qui s'organisent dans certaines grandes villes comme Moscou, Sverdlovsk ou encore Leningrad. Le cadre constitutionnel russe de l'époque est celui de la Constitution de la RSFSR³⁵ de 1978 calquée sur la Constitution de l'URSS de 1977. Il se présente donc comme un outil inadapté face à la libéralisation du système. Il faut attendre l'adoption de la Constitution russe du 12 décembre 1993, au terme d'un processus constituant très conflictuel, pour que la liberté de manifester soit reconnue aux citoyens par l'article 31, et ce sans autre limite ou condition liée à la défense du système politique existant³⁶.

Ainsi la liberté de manifestation à l'Est de l'Europe a fait l'objet d'une consécration tardive par le droit positif, intervenant initialement en réaction contre des manifestations qui ont pu avoir lieu ou encore, à la fin du XX^e siècle, de manière positive, afin de les rendre possibles à l'avenir. Le lien entre manifestations et contestation du pouvoir a donc toujours été très présent en Europe de l'Est. En outre, l'encadrement juridique des manifestations par l'État s'est toujours fait « en réaction » contre ou par peur d'une possible contestation du pouvoir, réfléchissant, tel un miroir, la nature même de l'État.

II. LE CADRE JURIDIQUE DE LA LIBERTÉ DE MANIFESTATION, REFLET D'UNE CERTAINE MÉFIANCE DU POUVOIR EN PLACE

La conception du cadre juridique des manifestations reflète la conception de l'État. C'est ainsi que la théorie socialiste a également engendré un droit de manifester, mais finalisé au service de la défense du socialisme (A), tandis que la théorie libérale qui lui a succédé à l'Est de l'Europe a mis en avant une liberté de manifester reconnue à chacun dans le respect de certaines limites liées au bien commun ou à l'intérêt général (B).

A. Un droit de manifester pour soutenir le régime en place dans la théorie socialiste

Sous le régime socialiste, non seulement la liberté de manifestation a été expressément reconnue par les textes, mais de surcroît elle a été consacrée en tant que « droit » par la norme la plus élevée de la hiérarchie : la Constitution. Ce qui pourrait sembler paradoxal voire irrationnel s'avère en réalité

³⁴ Указ Президента РФ № 524 о порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования от 25 мая 1992 г.

³⁵ La RSFSR est la République Socialiste Fédérative Soviétique de Russie.

³⁶ Conformément à l'article 31 de la Constitution, « Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. »

cohérent et logique. D'une part, la Constitution présente un caractère à la fois symbolique, mais simultanément relatif. D'autre part, ce droit de manifester se présente comme une liberté, conçue de manière téléologique, comme étant au service du régime socialiste. Un tel schéma s'est vérifié dans l'ensemble des États qui ont adhéré – volontairement ou non – à la théorie marxiste-léniniste. C'est ainsi que les Constitutions de la période socialiste en Europe centrale ont reproduit les grandes lignes des Constitutions soviétiques.

1. Les fondements de la théorie marxiste-léniniste en matière de droits et libertés

Il serait erroné de penser que les Constitutions « socialistes » sont silencieuses sur la liberté de manifestation. Au contraire, cette dernière a même été expressément consacrée par les textes des Lois fondamentales est-européennes. Cependant, la conception même des droits et libertés reconnus aux citoyens a conduit à réduire à néant la réalité des libertés dites formelles. De fait, dans la conception soviétique des libertés, à l'opposé de la conception « bourgeoise », « un droit purement juridique est absolument sans valeur car les titulaires de ce droit n'ont pas les moyens de le réaliser³⁷ ». L'influence de la théorie de Marx est ici aisée à mesurer³⁸. Ainsi est établie une liaison indissoluble entre les droits reconnus aux citoyens et l'organisation socialiste des moyens de production. Comme le souligne Andreï Vychinski, « seule la victoire de la révolution socialiste a rendu véritables les libertés politiques et l'égalité des droits civils possible³⁹ ». C'est donc dans le cadre du seul régime socialiste où le prolétariat est la source et le détenteur du pouvoir que la vraie liberté peut exister.

³⁷ Sur ce point, voir D.-G. LAVROFF, *Les libertés publiques en Union Soviétique*, Pedone, 1963, p. 106 sq.

³⁸ La position de Marx sur les droits de l'homme se trouve la mieux exposée dans son écrit *Sur la question juive*. Dans cet article rédigé en 1843, il s'interroge sur la distinction entre « droits de l'homme » et « droits du citoyen » et répond en ces termes : « Aucun des prétendus droits de l'homme ne dépasse donc l'homme égoïste, l'homme en tant que membre de la société bourgeoise, c'est-à-dire un individu séparé de la communauté, replié sur lui-même, uniquement préoccupé de son intérêt personnel et obéissant à son arbitraire privé » (K. MARX, *Sur la question juive*, Paris, Union Générale d'Éditions, 1968, p. 37). Marx rejette ainsi les droits de l'homme en ce qu'ils seraient séparés de ceux du citoyen. Comme tels, ces derniers ne sont pas une aliénation, mais ils sont l'exercice d'une liberté insuffisante, car à partir du moment où ils ne peuvent pas empiéter sur le droit de la propriété privée, ils perdent toute signification sociale et ne sont donc pas facteur d'émancipation sociale. Marx dénonce également le pseudo-universalisme des droits de l'homme de la Révolution bourgeoise qui ne sont que des libertés formelles, formellement égales pour tous, mais en fait réservées à certains privilégiés. Voir sur cette question : B. BOURGEOIS, *Philosophie et droits de l'homme : de Kant à Marx*, Paris, PUF, 1990, p. 99-129 ; J. LACROIX & J.-Y. PRANCHÈRE, « Karl Marx fut-il vraiment un opposant aux droits de l'homme ? Émancipation individuelle et théorie des droits », *Revue française de science politique*, 62, 2012/3, p. 433-451.

³⁹ A. VYSHINSKY, *The Law of the Soviet State*, New York, Macmillan, 1948, p. 552.

Les droits énumérés au chapitre X de la Constitution stalinienne sont tous présentés de manière identique, en deux temps. La disposition constitutionnelle énonce tout d’abord le droit, avant d’indiquer ensuite les moyens concrets de sa réalisation. L’article 125 de la Constitution soviétique de 1936 dispose ainsi que :

1. [...] la loi garantit aux citoyens de l’URSS a) la liberté de parole, b) la liberté de la presse, c) la liberté de réunion et rassemblement, d) la liberté des cortèges et des manifestations de rue. 2. Ces droits des citoyens sont assurés, par la mise à la disposition des travailleurs et de leurs organisations, des imprimeries, des stocks de papier, des édifices publics, des rues, des postes, télégraphes et téléphones et autres conditions matérielles nécessaires à la réalisation de ces droits.

La Constitution dite brejnévienne du 7 octobre 1977 reprend, en son article 50, la même structure de rédaction, mais modernise les instruments de réalisation en évoquant « les places, la télévision et la radio ». La conception soviétique des libertés insiste donc sur la dimension matérielle qui permet la réalisation du droit et donc de le faire advenir dans la réalité. Elle dénonce et s’oppose à la conception « bourgeoise » qui, en ne faisant que proclamer des facultés d’agir librement, vide les libertés de leur substance et les condamne à n’être que des libertés formelles. Pour les juristes soviétiques, la liberté abstraitement reconnue ne profite qu’aux nantis qui auront les moyens financiers de faire paraître un journal, qui auront des locaux pour se réunir, ou encore qui pourront diffuser et défendre leurs idées par tous les moyens.

Selon l’approche soviétique, pour être réelles, les libertés ne doivent pas conduire à l’absence d’immixtion ou d’intervention de l’État, mais au contraire, elles nécessitent la mise à disposition par l’État d’instruments concrets de leur réalisation. Comme le souligne Dmitri-Georges Lavroff, une telle théorisation peut se défendre s’agissant des droits-créances ou droits sociaux qui ne peuvent se réaliser sans une forme d’intervention de l’État⁴⁰. Mais il en va différemment s’agissant des libertés politiques, telles que la liberté d’association ou encore de manifestation. Dès lors que c’est l’État qui donne aux citoyens les moyens matériels de réaliser leurs droits, il est à même d’encadrer très étroitement ces derniers et de restreindre la liberté des individus de les exercer. Même la mise à disposition des rues et des places, c’est-à-dire de l’espace public, peut faire l’objet de restrictions de la part des autorités publiques et, dès lors, que reste-t-il de ces « droits des citoyens » ? En outre, les Constitutions soviétiques précisent expressément que la liberté de manifestation sert une finalité spécifique.

2. La liberté de manifester conçue comme une liberté finalisée

Les dispositions constitutionnelles soviétiques, à l’instar de l’article 125 de la Constitution de l’URSS de 1936, prévoient que la liberté des cortèges et des manifestations de rue est garantie « conformément aux intérêts des

⁴⁰ D.-G. LAVROFF, *Les libertés publiques, op.cit.*, p. 107.

travailleurs et afin d'affermir le régime socialiste⁴¹ ». Ainsi, les Constitutions consacrent explicitement une liberté de manifestation qui n'a rien de neutre, mais qui a vocation à consolider et à servir le régime socialiste. Alors que dans la vision classique, la liberté de manifestation est présentée comme une liberté politique, est pensée comme un recours aux mains des opposants ou des ennemis du régime pour dénoncer le régime, à l'opposé, dans la conception soviétique, la liberté de manifestation est pensée comme un instrument au soutien du régime. De nouveau, l'on pourrait voir dans cette théorisation soviétique une contradiction interne, mais il n'en est rien. En effet, la pensée politique soviétique rejette la notion d'antagonisme social comme incompatible avec la coexistence harmonieuse de la classe des paysans et des travailleurs⁴². La société idéale dessinée par les juristes et théoriciens du droit soviétique est une société sans conflits, sans heurts et, *in fine*, sans lutte des classes. Et le pouvoir est exercé par le peuple lui-même, en la personne des Soviets des députés des travailleurs. Dès lors comment la société pourrait-elle être à l'origine de manifestations destinées à contester le pouvoir ?

Ce « modèle soviétique » de la liberté de manifester « constitutionnalisée » a été très largement exporté dans les démocraties populaires d'Europe centrale et orientale. La théorie soviétique est ainsi à l'origine d'une homogénéisation des Constitutions socialistes de l'Est de l'Europe. Toutes les Constitutions socialistes reproduisent de manière plus ou moins fidèle les termes de l'article 125 de la Constitution stalinienne de 1936. C'est ainsi que la Constitution hongroise de 1949 consacrait en son article 55.1 la liberté de manifestation « au service de la protection des intérêts des travailleurs » et que, à partir de 1972, la Constitution amendée consacra, en son article 64, la liberté de manifestation exercée « dans l'intérêt du socialisme et du peuple ». Quant à la Constitution polonaise du 22 juillet 1952, son article 83 reprenait l'article 125 de la Constitution de l'URSS de 1936. On peut ajouter à la liste l'article 28 de la Constitution tchécoslovaque de 1960. La Constitution roumaine de 1965 présentait, en son article 29, une rédaction légèrement différente, puisqu'il était indiqué que « la liberté de parole, de la presse, de réunion, de rassemblement et de manifestation ne pouvait pas être utilisée à des fins allant à l'encontre du système socialiste et des intérêts des travailleurs ». Mais quelle que soit la formulation retenue, l'esprit et l'inspiration étaient identiques : la liberté de manifestation était conçue

⁴¹ L'article 125 de la Constitution de l'URSS de 1936 est rédigé ainsi : « *В соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя* гражданам СССР гарантируется законом :

- а) свобода слова,
- б) свобода печати,
- в) свобода собраний и митингов,
- г) свобода уличных шествий и демонстраций.

Эти права граждан обеспечиваются предоставлением трудящимся и их организациям типографий, запасов бумаги, общественных зданий, улиц, средств связи и других материальных условий, необходимых для их осуществления » [nous soulignons] .

⁴² Voir J. M. GILSON, Khrushchev, "Brezhnev and Constitutional Reform", *Problems of communism*, September-October 1972, p. 69-78.

comme un instrument au service du régime socialiste. Quant à sa valeur constitutionnelle, elle ne signifiait pas une valeur normative suprême. La Constitution, dans l'approche soviétique, a une valeur seulement symbolique. En tant que Constitution-bilan, elle reflète les acquis de la société communiste et sert d'instrument de transmission de l'idéologie communiste à la société.

Ainsi, dans les États d'Europe de l'Est, où il n'existait pas de garantie juridictionnelle de la Constitution indépendante et où la Constitution consacrait par ailleurs le rôle dirigeant du Parti communiste, la liberté constitutionnelle de manifester avait vocation à demeurer une coquille vide. De fait, dans la pratique, seules les manifestations au soutien du régime vont se voir autoriser, voire encourager. Seules les manifestations voulues par le régime et qui prennent souvent les traits de défilés à la gloire de Staline ou du socialisme sont, en réalité, tolérées. Les rares manifestations de contestation du régime soviétique, telles que celle qui eut lieu sur la Place rouge à Moscou en 1968 en soutien au peuple tchécoslovaque et en protestation contre l'occupation par l'URSS de la Tchécoslovaquie, sont sévèrement réprimées et les procès des manifestants rapidement expédiés sur le fondement de deux incriminations : « propagation sous formes verbales d'assertions manifestement mensongères, destinées à porter atteinte au régime » et « organisation ou participation active à des actions collectives portant gravement atteinte à l'ordre public⁴³ ».

B. Une liberté de manifester à encadrer au nom de l'ordre public dans la théorie libérale

L'adhésion à la théorie libérale démocratique dans les années 1990 change la donne. La liberté de manifester telle qu'inscrite dans les constitutions démocratiques des années 1990 devient un instrument d'expression de son opinion dans les affaires publiques. Mais, à cet égard, elle peut aussi s'avérer une menace pour le pouvoir des représentants. Aussi, en fonction du degré d'ouverture libérale du régime, les limites à la liberté de manifestation s'avèrent plus ou moins grandes.

1. Une liberté formelle devenue réelle mais qui reste sous surveillance

D'un instrument au service du pouvoir sous le régime socialiste, la liberté de manifestation consacrée dans les années 1990 en Europe de l'Est

⁴³ Cette manifestation est restée célèbre en URSS et en Russie sous le nom de « manifestation des sept » (« *демонстрация семерых* »). Le 25 août 1968, sept personnes se réunissent et font un *sit-in* sur la Place Rouge, à Moscou, pour protester contre l'invasion de la Tchécoslovaquie par les troupes du pacte de Varsovie. Ils brandissent diverses pancartes portant comme inscription, entre autres, « Honte aux occupants ! », « Nous perdons nos meilleurs amis », « Pour votre et notre liberté ! », « Liberté pour Dubček ! ». Arrêtés, ils sont jugés et qualifiés de « calomniateurs ». L'un d'entre eux fut enfermé dans un hôpital psychiatrique, les autres condamnés à des peines de prison et aux camps de travail pour une durée allant de deux ans et demi à cinq ans.

devient une liberté au service de la démocratie permettant à ceux qui sont exclus de la représentation parlementaire de participer au débat public. La liberté de manifestation est ainsi étroitement associée à la liberté d'expression. Elle a une fonction stabilisante⁴⁴ en ce sens qu'elle permet de révéler le fossé existant entre les intérêts de la minorité et ceux de la majorité, invitant les acteurs de la politique gouvernementale à opérer les ajustements nécessaires.

De surcroît, elle fait l'objet d'une protection par le gardien de la Constitution – une Cour constitutionnelle ayant été créée dans tous les États est-européens dans le cadre du changement de régime. Elle a, de ce fait, engendré une jurisprudence abondante en Hongrie, en Pologne et en Russie, les Cours constitutionnelles en ayant tracé et affiné la signification et les contours. Dès 1992, la Cour hongroise a ainsi estimé que la liberté de manifestation appartient à la catégorie des droits fondamentaux de communication et elle découle de la liberté d'expression qui est le droit matriciel⁴⁵. Elle a également considéré que la liberté de manifestation a pour fonction principale, dans une démocratie parlementaire, de permettre de participer au débat public sur les affaires publiques. Une telle approche l'a conduit à exclure du champ de l'article 62 de la Constitution de 1949 (dans sa version amendée) les événements à caractère purement commercial ou de loisir, dans la mesure où la liberté de manifestation exige la défense d'un intérêt collectif⁴⁶. Par cette même décision de 2008, la juridiction constitutionnelle hongroise a estimé que les manifestations pacifiques recouvrent différentes formes de manifestation, non seulement celles qui sont organisées et prévues à l'avance, mais aussi celles qui sont spontanées. Elle a ainsi fait bénéficier les *flash mobs* de la protection constitutionnelle de l'article 62 de la Constitution. En Pologne, le Tribunal constitutionnel a considéré, en 2000, que la liberté de manifester implique la liberté de choisir l'heure et le lieu de la manifestation ainsi que la forme d'expression des opinions. Il a ajouté que la liberté de participer à une manifestation va de pair aussi avec la liberté de refuser de participer à une manifestation⁴⁷.

Même dans sa version libérale, la liberté de manifestation ne saurait cependant être absolue. Elle connaît des limitations, notamment au titre de la protection de l'ordre public. Mais, ainsi que l'a rappelé la Cour constitutionnelle de Hongrie en 1992, les limitations doivent être justifiées et proportionnées à l'objectif de protection d'un autre droit fondamental ou liberté⁴⁸. Le Tribunal constitutionnel polonais a, quant à lui, invalidé la loi qui interdisait le fait de manifester à visage couvert et qui établissait la respon-

⁴⁴ P. SÓLYOM, « The Constitutional Principle of Freedom... », art. cité, p. 37.

⁴⁵ Décision de la Cour constitutionnelle de Hongrie, 30/1992 (V.26), ABH 1992, p. 167, 171.

⁴⁶ Décision de la Cour constitutionnelle de Hongrie, 75/2008 (V. 29), ABK 2008, p. 715, 721.

⁴⁷ Décision du Tribunal constitutionnel de Pologne, 28 juin 2000, K 34/99, OTK 2000, n° 5, poz. 142.

⁴⁸ Décision de la Cour constitutionnelle de Hongrie, 879 B / 1992, ABH 1996, 397, 401.

sabilité civile conjointe de l'organisateur de la manifestation et de l'auteur d'un dommage. Le juge constitutionnel polonais a estimé que le droit pour un manifestant de rester anonyme constituait un élément essentiel de la liberté constitutionnelle de manifestation, tandis que la loi sur la police offrait déjà la possibilité aux policiers de déterminer l'identité de la personne en cas de menace pour le caractère pacifique de la manifestation⁴⁹. De même, dans une décision du 18 mai 2012 (n° 12-P)⁵⁰, la Cour constitutionnelle de Russie a également indiqué que des restrictions peuvent exister si elles sont « imposées conformément à la loi et sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui ». Elle a ainsi considéré que le législateur fédéral devait garantir la possibilité d'exercer ce droit à une réunion pacifique, tout en assurant le respect de l'ordre public et de la sécurité, c'est-à-dire en protégeant l'équilibre des intérêts des organisateurs et des participants aux rassemblements, d'un côté, et des intérêts des tiers, de l'autre. La Cour a estimé que l'article 20.2 du Code des infractions administratives (dans sa version de 2004) qui lui était déféré était bien conforme à la Constitution, toutefois elle a assorti sa décision de réserves d'interprétation qui ont neutralisé la loi et ses effets négatifs. Elle a en effet statué que la responsabilité de l'organisateur ne peut être engagée qu'en cas de faute ayant engendré une menace réelle pour l'ordre public et la sécurité publique, pour la sécurité des participants et des tiers et ayant causé un préjudice aux biens des personnes physiques et morales. Par son interprétation neutralisante, la juridiction constitutionnelle russe a ainsi imposé au législateur et aux organes chargés d'appliquer le droit une responsabilité pour faute et a exigé une révision des décisions judiciaires adoptées à l'encontre du requérant.

Parmi les limites à la liberté de manifestation, il faut mentionner l'obligation de notification qui a pour objectif de garantir que l'exercice de cette liberté se fera dans le respect de l'ordre public et de la sécurité, notamment, de la circulation. Ainsi, dans sa première décision sur la liberté de manifestation, en 2001, la Cour constitutionnelle hongroise a estimé que l'obligation de notification était justifiée dans la mesure où l'utilisation de l'espace public n'affectait pas seulement la liberté de manifestation, mais également un autre droit fondamental, à savoir la liberté de circulation protégée par l'article 58 de la Constitution⁵¹.

⁴⁹ Décision du Tribunal constitutionnel de Pologne, 10 novembre 2004, Kp 1/04, OTK-A 2004, n° 10, poz.105.

⁵⁰ Dans cette affaire, le requérant avait été condamné à payer une amende de 1000 roubles pour avoir violé les règles d'organisation des manifestations publiques. Son rassemblement avait en effet vu la participation de 300 personnes, alors qu'en tant qu'organisateur, il n'avait initialement déclaré que 150 personnes.

⁵¹ Décision de la Cour constitutionnelle de Hongrie, 55/2001 (XI.29), ABH 2001, p. 458-459.

2. Le cadre juridique, reflet du degré de libéralisme du régime

Si le changement de régime en Europe de l'Est a conduit à adhérer à une approche libérale de l'État, les événements récents, des années 2010, rappellent cependant que la législation relative à la liberté de manifestation peut aisément faire l'objet d'ajustements qui dénaturent sa dimension libérale. C'est ainsi que la liberté de manifestation en Hongrie, en Pologne et en Russie semble se heurter à un même durcissement des autorités publiques à son égard.

En Hongrie, le contexte constitutionnel a évolué avec l'adoption, le 25 avril 2011, d'une nouvelle Loi fondamentale qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. La liberté de manifestation reste garantie par la Constitution en son article VIII.1 qui consacre le droit de chacun à se réunir pacifiquement. Cependant, certains mécanismes protecteurs ont été affaiblis. Ainsi, le quatrième amendement à la Constitution entré en vigueur le 1^{er} avril 2013 a rendu caduques toutes les décisions adoptées par la Cour constitutionnelle hongroise avant l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale de 2012. Or, ainsi qu'on l'a évoqué, cette jurisprudence s'est faite très protectrice de la liberté de manifestation. La Cour constitutionnelle se voit donc privée de cet outil très libéral, même si dans une décision de 2013, elle a déclaré que les positions qu'elle avait adoptées précédemment dans sa jurisprudence lui serviraient de guides dans l'interprétation de l'article VIII.1⁵². En outre, alors que l'ancienne Constitution prévoyait que la loi sur la liberté de manifestation de 1989 devait être adoptée à la majorité des deux-tiers des membres du Parlement, cette exigence a été supprimée par la nouvelle Loi fondamentale, pouvant ainsi faciliter une possible fragilisation de la liberté de manifestation. Mais au-delà des mécanismes, ce sont les pratiques de l'encadrement des manifestations qui se font de plus en plus restrictives. Ainsi, sous couvert d'une impossibilité de modifier le plan de circulation des rues, différentes manifestations n'ont pas été autorisées, qu'il s'agisse de la Budapest Pride ou des manifestations prévues devant la résidence du Premier ministre, Viktor Orbán⁵³.

La liberté de manifestation rencontre également différents défis en Pologne, selon Maria Stożek⁵⁴. Le premier concerne la question de l'équilibre à trouver entre la liberté constitutionnelle de manifester d'une part et le besoin d'apporter une réponse adéquate aux rassemblements qui peuvent perdre leur caractère pacifique. Le contexte polonais révèle une tendance à limiter les garanties juridiques aux seules manifestations pacifiques. Le second défi réside dans la réaction des autorités locales polonaises vis-à-vis

⁵² Décision de la Cour constitutionnelle de Hongrie, 3/2013 (II.14), AB, p. 38.

⁵³ Voir pour plus de détails, O. SALÁT, « Hungary », in A. PETERS & I. LEY (dir.), *The Freedom of Peaceful Assembly in Europe*, Baden-Baden/Oxford, Nomos/Hart Publishing, 2016, p. 245 sq.

⁵⁴ M. STOŻEK, « Poland », in A. PETERS & I. LEY (dir.), *The Freedom of Peaceful...*, *op. cit.*, p. 231-232.

des rassemblements ou manifestations qui ne sont pas conformes à leurs croyances idéologiques tels que les Gay Pride.

Enfin, en Russie, non seulement la pratique, mais aussi la réglementation de la liberté de manifestation a été durcie, conduisant à limiter son exercice par la dissuasion. En effet, au lendemain de la réélection à la présidence de Vladimir Poutine, la loi relative aux rassemblements publics du 19 juin 2004 № 54-FZ a été amendée dans un sens très peu libéral⁵⁵. La loi № 65-FZ⁵⁶, signée le 8 juin 2012 par le Président Poutine, modifie en profondeur l'article 20.2 du Code des infractions administratives en augmentant de manière très significative les amendes en cas de violation des règles liées à l'organisation des manifestations⁵⁷. Le législateur a également prévu des peines spécifiques encore plus élevées en cas de non-déclaration de la manifestation, en cas de gêne occasionnée pour la circulation des piétons ou des moyens de transport⁵⁸. Un nouvel article 20.2² est, en outre, introduit qui sanctionne l'organisation d'un rassemblement ou d'un cortège mobile ou l'appel à rassemblement qui conduirait à une atteinte à l'ordre public ou aux normes sanitaires. La personne morale qui en serait à l'origine est passible d'une amende allant de 200.000 roubles à 300.000 roubles. Il est par ailleurs précisé qu'est considérée comme « organisateur » la personne qui a, de fait, exercé les fonctions d'organisation.

La loi du 8 juin 2012 a fait l'objet d'un avis très critique du Comité d'experts du groupe de travail sur les libertés civiles et la participation citoyenne auprès du Président de la Fédération de Russie⁵⁹, qui a dénoncé une

⁵⁵ Cette analyse de la loi russe de 2012 reprend la substance d'un article déjà publié. Voir M.-É. BAUDOIN, « L'ordre public en Russie », art. cité, p. 161-174.

⁵⁶ Федеральный закон Российской Федерации от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ г. Москва О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", *Российская Газета*, Федеральный выпуск №58049 июня 2012 г.

⁵⁷ Si jusque-là, la violation des règles liées à l'organisation des rassemblements était passible d'une amende allant de 10 à 20 fois le salaire minimal pour les organisateurs ou de 5 à 10 fois pour les participants, désormais la loi est beaucoup plus sévère. La violation des règles est ainsi sanctionnée par une amende de 10.000 à 20.000 roubles ou jusqu'à 40 heures de travaux obligatoires pour les personnes physiques, par une amende de 15.000 à 30.000 roubles pour les fonctionnaires, et par une amende de 50.000 à 100.000 roubles pour les personnes morales.

⁵⁸ La peine la plus élevée correspond au versement par une personne physique d'une amende pouvant aller jusqu'à 300.000 roubles et par une personne morale d'une amende allant de 400.000 à un million de roubles en cas de préjudice à la santé d'une personne ou à un bien.

⁵⁹ Le rapport a été rédigé par un groupe de travail composé de huit experts dont les Professeurs Boris Strachoune, Ilija Chablinski et Sergeï Pachine pour le compte du Conseil pour le développement de la société civile et des droits de l'homme auprès du Président de la Fédération de Russie. Ce Conseil a été créé par le décret présidentiel n° 120 du 1^{er} février 2011, et a remplacé le Conseil auprès du Président de la Fédération de Russie pour l'aide au développement de la société civile et aux droits de l'homme créé en 2004. D'après ces juristes, le projet de loi ouvre la porte à un arbitraire complet de la part de l'administration et est inconstitutionnel du fait de sa procédure d'adoption (en violation de

criminalisation de la procédure de mise en œuvre d'un droit constitutionnel fondamental – le droit de se rassembler pacifiquement. En effet, selon le groupe de travail, en augmentant le montant de l'amende au-delà de 5.000 roubles, la loi conduit à faire disparaître la frontière qui séparait la responsabilité pénale de la responsabilité administrative⁶⁰. En outre, ainsi que le souligne le rapport, « il est évident que le montant des amendes proposé est manifestement démesuré par rapport à la situation matérielle de la majorité des citoyens russes⁶¹ ». La loi du 8 juin 2012 est ainsi un moyen déguisé, sous le couvert de la protection de l'ordre public, pour interdire les rassemblements politiques et l'expression du mécontentement des mouvements d'opposition.

*

Comment expliquer ces retours en arrière plus de vingt-cinq ans après les révolutions pacifiques qui ont conduit à l'effondrement des démocraties populaires et de l'URSS ? L'héritage soviétique ne semble pas être la seule clé d'explication. La liberté de manifestation s'enracine en effet dans une histoire spécifique à chaque État et qui ne saurait être réduite à ce passé socialiste commun. Le XIX^e siècle a également donné naissance à des réglementations plus ou moins libérales de la liberté de manifestation.

L'histoire donne ainsi à voir différentes leçons qui éclairent de manière instructive le présent. Les traits que la liberté de manifestation revêt aujourd'hui, au regard des normes constitutionnelles et législatives qui l'encadrent, s'expliquent par une crainte de la contestation de la part du pouvoir en place, crainte qui traverse les âges. Mais cette dernière s'avère d'autant plus importante lorsque les régimes deviennent moins libéraux et c'est la liberté de manifestation qui s'en trouve prisonnière en raison de son ambivalence intrinsèque. C'est pourquoi la Commission de Venise et l'OSCE préconisent de garantir juridiquement non pas le seul droit à une réunion pacifique, mais la liberté de manifestation en tant que telle⁶², afin que

l'article 104.3 de la Constitution) et du fait de son contenu (il viole l'article 31 de la Constitution relatif au droit de se rassembler pacifiquement). Le rapport est consultable sur le site du Conseil : <http://www.president-sovet.ru>.

⁶⁰ Conformément à la législation jusqu'alors en vigueur, les amendes administratives infligées aux citoyens pouvaient être d'un montant allant de 100 roubles jusqu'à 5.000 roubles, tandis que les amendes pénales s'élevaient de 5.000 roubles à un million de roubles.

⁶¹ De fait, alors que le salaire moyen en Russie oscille entre 20.000 et 25.000 roubles (soit entre 300 et 400 euros), un citoyen peut être condamné, selon la nouvelle loi en vigueur, à payer un mois de salaire pour avoir participé à un rassemblement non autorisé ou à une manifestation autorisée mais ayant porté atteinte à l'ordre public. La peine maximale, en cas de préjudice porté à la santé d'une personne ou à un bien, peut aller jusqu'à un an de salaire.

⁶² Voir Joint Opinion on the draft Law on Peaceful Assemblies of the Kyrgyz Republic by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, 17-18 December 2010, CDL-AD (2010) 050, paragraphe 19. Dans cet avis, la Commission du Conseil de l'Europe et l'OSCE soulignent qu'elles recommandent aux États d'adopter des textes portant le titre suivant : « Loi sur la liberté de manifestation ». En ne précisant pas l'adjectif « pacifique », la législation peut ainsi se saisir des situations où les manifestations dégénèrent en processus violents.

celle-ci ne soit pas réduite à peau de chagrin au nom de la lutte contre la violence précisément. En ne valant que pour les « réunions pacifiques », le risque en effet est que les garanties constitutionnelles ne s'appliquent pas en cas de manifestations émaillées d'actes violents. Et, à son tour, la violence étatique peut alors conduire à étouffer la liberté de manifestation.

L'*Ode à la Liberté* écrite en 1817 par Alexandre Pouchkine, alors âgé de 18 ans, résonne ici d'un écho tout particulier. Ce n'est pas seulement d'un appel à la révolte dont le poète russe se fait alors le chantre, mais bien plutôt d'une invitation à observer la Loi juste. En effet, c'est en pliant devant la loi et le droit que les tyrans sauveront leur trône. La violence seule ne saurait les préserver car elle conduit à la révolte, tandis que la liberté et la paix sont la condition de leur puissance. Un dilemme similaire s'impose aux gouvernants d'aujourd'hui s'agissant de la liberté de manifestation : à trop vouloir l'encadrer, ils s'exposent à l'autoritarisme et à la violence du peuple en retour. À la protéger par le droit, ils s'exposent certes à la contestation, mais celle-ci n'est-elle pas, paradoxalement, la garantie de leur légitimité...

Marie-Élisabeth Baudoin

Maître de conférences-HDR en droit public à l'Université Clermont Auvergne. Membre du Centre Michel de l'Hospital, elle est l'auteur notamment de Justice constitutionnelle et État post-soviétique, Paris, LGDJ, 2005. Elle a récemment co-dirigé deux publications : La démocratie directe à l'épreuve du temps, Revue Siècles, numéro spécial, n° 37, 2013 et Les Constitutions : des révolutions à l'épreuve du temps, Paris, LGDJ Lextenso Éditions, 2017.