

**LA LIBERTÉ DE MANIFESTATION EN DROIT INTERNATIONAL :  
ILLUSTRATION DES LIMITES DE L'EMPRISE DU DROIT INTERNATIONAL  
SUR LES PRATIQUES NATIONALES**

**L**ongtemps négligée par la doctrine<sup>1</sup> et tardivement reconnue par les gouvernants<sup>2</sup>, la liberté de manifestation est revenue sur le devant de la scène essentiellement du fait de ses manifestations empiriques. Les mouvements sociaux et politiques induits par les printemps arabes comme la circulation massive des images et des idées par le biais des réseaux sociaux ont permis de révéler à la fois la puissance et les enjeux de l'exercice d'une telle liberté publique. Dans le même temps, ils ont mis au jour les difficultés de conceptualisation et de mise en œuvre de ce droit, sa singularité par rapport aux autres droits et libertés et son enracinement profond dans les fondements mêmes des sociétés modernes. L'étude comparative des modalités de protection et d'encadrement de la liberté de manifestation illustre en effet la diversité des conceptions dont elle fait l'objet, qu'elle soit hautement protégée ou au contraire envisagée avec méfiance et strictement encadrée. C'est là la tension fondamentale que génère la manifestation. Selon la perspective adoptée, elle se révèle tout à la fois menace pour l'ordre public et garantie fondamentale de la démocratie.

Pour conclure et compléter les études précédentes, qui ont démontré la pluralité de conceptions, des contenus et des modalités de mise en œuvre de la liberté de manifestation à partir d'espaces géographiques définis, la présente contribution propose une prise de hauteur vis-à-vis des pratiques nationales pour envisager la liberté de manifestation du point de vue du droit international. Son objectif n'est plus de considérer le droit dans un espace délimité mais de déplacer le point de vue de l'observateur à un niveau global, dans une approche *top-down* de la régulation de la liberté. Il s'agira ainsi de se placer en amont des législations nationales, pour évaluer l'existence ou non d'un standard minimum à l'échelle internationale, voire d'un dénominateur commun applicable à la pluralité des conceptions et modalités de régulation envisagées jusqu'ici.

L'appréhension de l'encadrement des libertés publiques à l'échelle du droit international concerne principalement le droit international des droits de l'Homme. Le droit international public trouvant ses origines dans la régulation des relations interétatiques, les domaines dans lesquels il peut s'immiscer à l'intérieur même du traditionnel *domaine réservé* de l'État restent quantitativement limités, quoiqu'ils tendent à l'heure actuelle à

---

<sup>1</sup> A. PETERS & I. LEY (dir.), *The Freedom of Peaceful Assembly in Europe*, Baden-Baden/Oxford, Nomos/Hart Publishing, 2016, p. 9.

<sup>2</sup> J. ANDRIANTSIMBAZOVINA *e. a.*, *Dictionnaire des Droits de l'Homme*, Paris, PUF, 2008, p. 633.

s'étendre de manière exponentielle. Il n'en demeure pas moins que le droit international des droits de l'Homme figure parmi ces champs dans lesquels le droit international s'est rapidement introduit, ajoutant un niveau supérieur de contrôle aux mécanismes nationaux de protection. Sous le vocable relativement généraliste de droit international des droits de l'Homme s'insère en réalité une multitude de systèmes normatifs universels comme régionaux, de mécanismes juridictionnels ou non juridictionnels, de contrôle ou de surveillance, généraux comme spécialisés, qui se superposent et s'entremêlent à l'heure actuelle pour assurer le respect, au sein même de la sphère territoriale de l'État, des droits de sa propre population. Le champ de cette étude sera par conséquent circonscrit à cette matière, puisque c'est par le biais des droits de l'Homme que la liberté de manifestation fait irruption dans le droit international. À cet égard seront privilégiées les conventions internationales de protection des droits de l'Homme, universelles ou régionales, ainsi que les décisions des organes chargés de leur mise en œuvre, puisque c'est par ces instruments que se concrétise le plus clairement la liberté de manifestation en droit international. À ce catalogue conventionnel conséquent seront additionnés les travaux du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et d'association ainsi que du Conseil de l'Europe et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), consacrés plus ou moins spécifiquement à cette liberté.

Avant de conclure ces propos introductifs s'impose encore la question cruciale de la définition de la liberté de manifestation en droit international. L'une des particularités de cette dernière est d'être incluse dans la liberté de réunion, qui peut prendre plusieurs formes. Selon Frédéric Sudre, « le droit à la liberté de réunion pacifique, qui se traduit par la formation de groupes momentanés (réunion, manifestation), permet l'échange en commun d'idées et la manifestation collective de l'activité publique<sup>3</sup> ». Le *Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements* (ci-après « Rapport conjoint ») indique en ce sens qu'« [u]ne "réunion", selon l'acception la plus courante, est un rassemblement intentionnel et temporaire dans un espace privé ou public à des fins spécifiques, qui peut prendre la forme d'une manifestation, d'un meeting, d'une grève, d'un défilé, d'un rassemblement ou d'un sit-in, avec pour objectif d'exprimer des griefs ou des aspirations ou de célébrer des événements<sup>4</sup> ». Ces définitions relativement larges ont néanmoins le mérite d'illustrer d'emblée l'intégration, dans le droit international des droits de l'Homme, de la liberté de manifestation au sein de la liberté de réunion, mais également son étroite imbrication avec d'autres prérequis essentiels des sociétés démocratiques, tels que la li-

---

<sup>3</sup> F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris, PUF, 2015, p. 808.

<sup>4</sup> *Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements*, 31<sup>e</sup> session du Conseil des droits de l'Homme, 2 février 2016, A/HCR/31/66, § 10.

berté d'expression et les droits politiques au sens large. La liberté de manifestation apparaît en ce sens comme une condition de la réalisation d'autres libertés puisqu'elle en protège une forme de concrétisation essentielle. Ainsi que le souligne encore le *Rapport conjoint* :

La capacité de se rassembler et d'agir collectivement est fondamentale pour le développement démocratique, économique, social et personnel, l'expression des idées et la promotion d'une citoyenneté engagée. Les réunions peuvent contribuer utilement au renforcement des systèmes démocratiques et, parallèlement aux élections, jouent un rôle fondamental dans la participation de la population en plaçant les gouvernements face à leurs responsabilités et en permettant l'expression de la volonté du peuple dans le cadre des processus démocratiques<sup>5</sup>.

Ici transparait déjà la seconde tension que cristallise la liberté de manifestation, particulièrement en droit international. Son caractère hautement indispensable et sa contribution à la réalisation d'idéaux fondamentaux font en effet face à une difficulté de définition récurrente tant elle découle ou s'associe à d'autres droits garantis, au point de devenir difficilement saisissable.

Cet examen de la protection de la liberté de manifestation en droit international visera avant tout à éclairer la conception retenue de cette liberté ambivalente, mais également le statut qui lui est accordé et les moyens mis en œuvre pour la réguler. Ces questionnements préliminaires ont en réalité vocation à évaluer la plus-value, si elle existe, que constitue la protection internationale de ce droit, par rapport aux niveaux nationaux. Il s'agira notamment d'examiner si des standards d'encadrement univoques peuvent être dégagés et appliqués à la multitude de situations nationales envisagées par les contributions précédentes. Enfin, derrière ces questionnements se dessine en filigrane la problématique classique mais fondamentale de l'effectivité de la protection internationale de cette liberté par rapport aux pratiques nationales.

À ce titre, l'examen des instruments et de la pratique internationaux révèle une ambivalence significative dans l'appréhension de la liberté de manifestation. Alors qu'elle bénéficie d'une consécration unanime (I), elle fait l'objet d'une mise en œuvre ambivalente (II), créant ainsi un contraste saisissant entre son statut et sa concrétisation, révélateur des limites de l'emprise du droit international sur les droits nationaux dans certains contextes.

## **I. LA CONSÉCRATION UNANIME DE LA LIBERTÉ DE MANIFESTATION EN DROIT INTERNATIONAL**

La liberté de manifestation fait l'objet d'une reconnaissance ferme et généralisée en droit international des droits de l'Homme, principalement à travers la liberté de réunion qui l'englobe. Cette affirmation se manifeste sans équivoque dans les grands instruments internationaux qui la consacrent.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, § 5.

crent, qu'il s'agisse de conventions générales ou spécialisées. Mais la liberté de manifestation fait encore l'objet d'une attention particulière de la part de certains organes, qui s'attachent à en détailler les modalités de mise en œuvre et d'articulation avec les autres droits protégés. Partant, pour mesurer l'ampleur de la consécration de la liberté de manifestation en droit international seront successivement envisagées ses proclamations conventionnelles (A), son affirmation juridictionnelle ou quasi-juridictionnelle (B) ainsi que les initiatives spécifiques dont elle a pu faire l'objet (C).

### *A. La protection conventionnelle de la liberté de manifestation*

La liberté de manifester est principalement protégée au niveau international à partir de la liberté de réunion. Elle fait à ce titre l'objet d'une consécration particulièrement généralisée qui démontre son universalité parmi les libertés publiques. Ce droit figure au sein de la totalité des instruments internationaux de protection des droits de l'Homme, qu'il s'agisse des conventions « générales », au sens des grands textes protecteurs des droits civils et politiques, ou des conventions « spécialisées », axées autour de la protection d'une catégorie de personne ou de garanties. L'établissement d'un état des lieux de ces consécration conventionnelles s'impose par conséquent pour confirmer l'étendue de la protection internationale de la liberté de manifestation.

Au chapitre des conventions générales tout d'abord, la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH) protège elle-même en son article 20 le droit de toute personne « à la liberté de réunion et d'association pacifiques<sup>6</sup> ». Ce texte, adopté le 10 décembre 1948 par l'Assemblée Générale des Nations Unies n'a pas *per se* de valeur contraignante, mais il est à l'origine de bon nombre de conventions ultérieures et a inspiré le développement du droit international des droits de l'homme. Dans la lignée de cette première proclamation internationale, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>7</sup>, adopté en 1966 sous l'égide, là encore, des Nations Unies, fait figure de première consécration contraignante à l'échelle universelle des droits de l'homme dits de première génération<sup>8</sup>. Parmi les droits et libertés classiques, il énonce en son article 21 que :

[1] Le droit de réunion pacifique est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui 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.

---

<sup>6</sup> *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, Paris, 10 décembre 1948, Res. AG 217A (III), U.N. Doc A/810 à 71 (1948). [1] [2] [3] [4] [5] [6] [7] [8] [9] [10] [11] [12] [13] [14] [15] [16] [17] [18] [19] [20] [21] [22] [23] [24] [25] [26] [27] [28] [29] [30] [31] [32] [33] [34] [35] [36] [37] [38] [39] [40] [41] [42] [43] [44] [45] [46] [47] [48] [49] [50] [51] [52] [53] [54] [55] [56] [57] [58] [59] [60] [61] [62] [63] [64] [65] [66] [67] [68] [69] [70] [71] [72] [73] [74] [75] [76] [77] [78] [79] [80] [81] [82] [83] [84] [85] [86] [87] [88] [89] [90] [91] [92] [93] [94] [95] [96] [97] [98] [99] [100]

<sup>7</sup> « Pacte international relatif aux droits civils et politiques », *RTNU*, New York, 16 décembre 1966, vol. 999, p. 187.

<sup>8</sup> Voir notamment, sur la question de la classification des droits de l'homme, E. BIRBOSIA & L. HENNEBEL (dir.), *Classer les droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 398.

La consécration de la liberté de manifestation, à travers la liberté de réunion, se retrouve quasiment à l'identique dans les conventions régionales. La convention américaine relative aux droits de l'homme<sup>9</sup> énonce dans son article 15 que :

[1]e droit de réunion pacifique et sans armes est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui, prévues par la loi, sont nécessaires dans une société démocratique dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté et de l'ordre publics ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits ou les libertés d'autrui.

L'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales la protège en des termes légèrement différents. Il proclame en effet le droit de toute personne à la liberté de réunion et d'association, mais y adjoint le droit de fonder et de s'affilier à des syndicats. C'est toutefois au stade des restrictions de ladite liberté que le texte européen se distingue davantage des autres instruments de protection puisqu'il prévoit que :

[1]'exercice de ces droits 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 nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État.

Le continent européen bénéficie même d'une double proclamation puisque la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacre également en son article 12.1 le droit de toute personne à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association « à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique, ce qui implique le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts<sup>10</sup> ». La Charte africaine des droits de l'Homme<sup>11</sup> et des peuples n'est pas en reste et protège en son article 11 le droit de toute personne à « se réunir librement avec d'autres », tout en rappelant que « [c]e droit s'exerce sous la seule réserve des restrictions nécessaires édictées par les lois et règlements, notamment dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté d'autrui, de la santé, de la morale ou des droits et libertés des personnes ». Même la Charte arabe des droits de l'homme<sup>12</sup>, plus limitée<sup>13</sup> que

---

<sup>9</sup> « Convention américaine relative aux droits de l'homme », *RTAI*, San José, 22 novembre 1969, vol. 1144, p. 123.

<sup>10</sup> « Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *Journal officiel des Communautés européennes*, 30 mars 2010, C 83/239.

<sup>11</sup> « Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples », *RTNU*, Nairobi, 26 juin 1981, vol. 1520, p. 217.

<sup>12</sup> Charte arabe des droits de l'homme, 14 septembre 1994, révisée en 2004 et entrée en vigueur en 2008.

<sup>13</sup> Voir notamment A. MAHIOU, « La charte arabe des droits de l'homme », in *Mélanges offerts à Hubert Thierry*, Paris, Pedone, 1998, p. 305-320.

ses homologues, protège la liberté de réunion en son article 24 et en limite les possibilités de restrictions par les autorités nationales, tout comme la Déclaration des droits humains de l'ASEAN<sup>14</sup>. Le constat est ici sans appel : la liberté de manifestation, par le prisme de la liberté de réunion, fait l'objet d'une consécration globale et est opposable à l'ensemble des États.

Certaines conventions spécialisées assurent également la protection de la liberté de manifestation à partir de la proclamation de la liberté de réunion. C'est le cas notamment de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, en son article 5, qui prohibe la discrimination dans l'exercice de la liberté de réunion et d'association pacifique<sup>15</sup>. C'est encore le cas de l'article 15 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant<sup>16</sup>, qui reconnaît à ce sujet spécifique la jouissance des libertés d'association et de réunion pacifique. On peut encore citer, au titre des conventions spécialisées, l'exemple de la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus<sup>17</sup>. Son article 5 énonce en effet qu'« [a]fin de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales, chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, aux niveaux national et international [...] [d]e se réunir et de se rassembler pacifiquement ».

La reconnaissance de la liberté de manifestation en droit international, dans la mesure où elle découle de la liberté de réunion pacifique, ne fait par conséquent aucun doute. Elle figure au sein du catalogue des droits civils et politiques garantis depuis la fin de la seconde guerre mondiale, tant dans des instruments à vocation générale (régionaux comme universels) que dans des textes dédiés à une problématique spécifique. En ce sens, l'ancrage de la liberté de manifestation dans le droit international des droits de l'Homme est profond et ancien, confirmant, du moins d'un point de vue théorique, la reconnaissance de son caractère fondamental pour l'établissement d'une démocratie véritable. Cette affirmation est par ailleurs renforcée par la pratique des organes de contrôle juridictionnels et quasi juridictionnels chargés de l'application de certaines de ces conventions, dont les activités ont participé à asseoir cette consécration unanime.

---

<sup>14</sup> *Déclaration des droits humains de l'ASEAN*, Phnom Penh, 18 novembre 2012.

<sup>15</sup> « Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale », *RTNU*, New York, 4 janvier 1969, vol. 660, p. 195.

<sup>16</sup> « Convention relative aux droits de l'enfant », *RTNU*, New York, 20 novembre 1989, vol. 1577, p. 3.

<sup>17</sup> *Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus*, 8 mars 1999, A/RES/53/144.

### ***B. La garantie juridictionnelle et quasi-juridictionnelle de la liberté de manifestation***

La pratique des organes chargés du contrôle du respect des conventions de protection des droits de l'Homme par les États parties est particulièrement précieuse dans le cadre de la présente étude. Elle précise en effet la teneur, les limites et les modalités de la régulation de la liberté de manifestation que les textes évoqués ci-dessus protègent en des termes relativement généraux, et à travers la liberté de réunion. Ainsi, l'action de ces organes permet à la fois de cerner le statut de la liberté de manifestation, notamment par rapport aux autres droits garantis avec lesquels elle interagit voire se confond parfois, et de mesurer l'étendue de sa protection par le droit international « contraignant ». De manière plus générale, l'observation de l'appréhension de la liberté de manifestation par les organes internationaux permet de mettre en lumière la fermeté de son affirmation au plan international.

Ainsi que le rappelle le Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, « [l]es réunions sont aussi un moyen de concrétiser d'autres droits sociaux, économiques, politiques, civils et culturels, ce qui signifie qu'elles jouent un rôle fondamental pour la protection et la promotion d'un large éventail de droits de l'homme<sup>18</sup> ». En effet, si la liberté de manifestation s'insère naturellement au sein de la liberté de réunion, elle exerce également un impact sur d'autres droits de la personne et revêt à ce titre un statut relativement ambigu, et d'autant plus fondamental. Sa spécificité réside en réalité dans le fait qu'elle est perçue, dans la pratique des organes internationaux de protection des droits de l'homme, comme une forme de concrétisation d'autres libertés telles que la liberté d'expression, la liberté de pensée de conscience et de religion, ou encore la liberté d'association. Cette interrelation est alors prise en considération dans la mesure où, dans ces cas de figure, une restriction à la liberté de manifestation peut atteindre simultanément d'autres droits. Dès lors, l'articulation de ces libertés constitue un aspect essentiel de la mise en œuvre de la protection internationale, auquel les organes compétents ont accordé une attention particulière, illustrant *de facto* l'importance accordée à la liberté de manifestation parmi le catalogue des droits garantis.

En tout premier lieu, il est indispensable de relever que la liberté de manifestation est étroitement associée, dans la pratique de l'ensemble des organes internationaux envisagés, à la démocratie. La première est une condition essentielle de l'existence de la seconde, qui, réciproquement, en est le fondement direct. Cette filiation est peut-être plus évidente encore dans le cas de la liberté de manifestation qu'elle ne l'est pour d'autres droits traditionnellement associés à une société démocratique telle que la liberté d'expression. Il s'agit en effet de garantir par ce biais le pluralisme et la diversité politique, et dans le même temps l'implication et l'information des

---

<sup>18</sup> *Rapport conjoint...*, *op. cit.*, § 6.

citoyens. En ce sens, la liberté de manifester est porteuse d'un enjeu qui dépasse son exercice dans une situation de fait particulière. La Cour européenne des droits de l'Homme considère par exemple que « la liberté de réunion et le droit d'exprimer ses vues à travers cette liberté font partie des valeurs fondamentales d'une société démocratique. L'essence de la démocratie tient à sa capacité à résoudre des problèmes par un débat ouvert<sup>19</sup> ». De même, le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, quoique n'ayant eu que peu à connaître de violations de ce droit, affirme « *that freedom of opinion and freedom of expression are indispensable conditions for the full development of the person, that they are essential for any society, and that they constitute the foundation stone for every free and democratic society*<sup>20</sup> ».

De par sa nature même, ensuite, la liberté de manifestation est en étroite relation avec d'autres droits fondamentaux<sup>21</sup>. Elle est notamment l'une des facettes de la liberté de pensée, de conscience et de religion dans la mesure où la concrétisation publique de ces droits peut impliquer une forme de manifestation. De même, en amont de la liberté de manifester se trouve bien souvent la liberté de s'associer. La connexion la plus évidente est néanmoins celle qui lie la liberté de manifestation à la liberté d'expression. Dans la majorité des cas de figure en effet, la manifestation est un moyen de mise en œuvre de la liberté d'expression, sa concrétisation dans l'espace public. Il n'est dès lors pas surprenant que ces droits soient fréquemment associés par les organes compétents tant leur imbrication est forte en pratique. Selon la Cour européenne, notamment, « malgré son rôle autonome et la spécificité de sa sphère d'application, l'article 11 de la Convention doit s'envisager aussi à la lumière de l'article 10. La protection des opinions et de la liberté de les exprimer constitue l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée par l'article 11<sup>22</sup> ».

S'est alors inévitablement posée la question de l'articulation de la liberté de manifestation avec les autres libertés qu'elle peut conditionner. Pour y répondre, les organes de protection ont généralement appliqué le principe de la *lex specialis*. Suivant ce principe, lorsque plusieurs libertés sont entremêlées dans le contexte d'une manifestation, c'est sous l'angle du droit le plus pertinent au regard des faits que devra être appréhendée la situation. Les autres droits devront alors être envisagés comme la *lex generalis*. La CEDH a notamment expliqué à propos de la liberté d'expression, dans l'affaire *Ezelin c. France*, que « dans les circonstances de la cause, ce texte s'analyse

---

<sup>19</sup> CEDH, *Stankov e. a. c. Bulgarie*, Req. n° 29221/95 et 29225/95, 2 octobre 2001, § 97.

<sup>20</sup> CDH, *Mecheslav Gryb v. Belarus*, Com. n° 1316/2004, 8 décembre 2011, § 13.3.

<sup>21</sup> Com. ADHP, International PEN, Constitutional Rights, Interights au nom de Ken Saro – Wiwa Jr. et Civil Liberties Organisation c. Nigeria, 137/94-139/94-154/96-161/97, 31 octobre 1998, § 110.

<sup>22</sup> CEDH, *Stankov e. a. c. Bulgarie*, *op. cit.*, § 85. Voir également CEDH, CEDH, *Faber c. Hongrie*, Req. n° 40721/08, 24 juillet 2012, § 41 ; CEDH, *Barraco c. France*, Req. n° 31684/05, 5 mars 2009, § 27 ; CEDH, *Vogt c. Allemagne*, Req. n° 17851/91, 26 septembre 1995, § 64.

en une *lex generalis* par rapport à l'article 11, *lex specialis*, de sorte qu'il n'y a pas lieu de le prendre en considération séparément<sup>23</sup> ». Elle indique plus clairement encore dans l'affaire *Barraco c. France* que :

s'agissant d'une manifestation sous la forme de rassemblement et de défilé, la liberté de pensée et la liberté d'expression s'effacent derrière la liberté de réunion pacifique. Par conséquent, elle examinera ces griefs sous l'angle de l'article 11 de la Convention, qui est la *lex specialis* en l'espèce<sup>24</sup>.

Le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies adopte une approche similaire<sup>25</sup>, que reprennent d'ailleurs les lignes directrices établies par l'OSCE et la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) qui seront envisagées ultérieurement<sup>26</sup>.

En définitive, et compte tenu notamment des liens étroits qu'elle entretient avec d'autres droits et libertés, la liberté de manifestation fait donc l'objet, dans la pratique des organes internationaux de protection des droits de l'homme, d'une consécration forte et sans équivoque. L'importance symbolique qui lui est accordée est considérable puisqu'elle est conçue comme une condition essentielle de la démocratie. Partant, la pratique juridictionnelle et quasi juridictionnelle confirme sa reconnaissance unanime dans la sphère internationale.

### *C. Les initiatives spécifiques relatives à la liberté de manifestation dans la sphère internationale*

Outre les instruments conventionnels et la pratique des organes internationaux de protection des droits de l'homme, d'autres initiatives spécifiques dédiées en tout ou partie à la liberté de manifestation méritent d'être mentionnées en ce qu'elles renforcent sa consécration à l'échelle internationale. C'est le cas notamment du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et d'association, ainsi que de certains travaux de la Commission de Venise et de l'OSCE.

Parmi les procédures spéciales du Conseil des droits de l'Homme<sup>27</sup>, un Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association a été nommé en octobre 2010. Il s'agit d'un expert indépendant (actuellement M. Maina Kiai) chargé d'examiner et faire rendre compte du respect par les

---

<sup>23</sup> CEDH, *Ezelin c. France*, Req. n° 11800/85, 26 avril 1991, § 35.

<sup>24</sup> CEDH, *Barraco c. France*, *op. cit.*, § 26.

<sup>25</sup> CDH, *Kivenmaa c. Finlande*, Com. n° 412/1990, 31 mars 1994, § 7.4.

<sup>26</sup> Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, préparées par le groupe consultatif du BIDDH/OSCE sur la liberté de réunion pacifique et par la Commission de Venise, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 83<sup>e</sup> session plénière, Venise, 4 juin 2010, 2<sup>e</sup> édition.

<sup>27</sup> Les « procédures spéciales » sont les mécanismes mis en place par le Conseil des droits de l'homme, qui s'occupent de la situation spécifique d'un pays ou de questions thématiques.

États des standards internationaux en la matière. Il a été institué par la Résolution 15/21 du 6 octobre 2010 adoptée par le Conseil, motivée par une succession de considérations. Le Conseil des droits de l'Homme fait tout d'abord référence à cette fin à « l'importance du droit de réunion et d'association pacifiques pour la pleine réalisation des droits civils et politiques, et des droits économiques, sociaux et culturels ». En outre, le lien entre le droit de réunion et la démocratie figure également en bonne place parmi les motifs de l'institution d'un tel mécanisme. Enfin, d'après le texte même de la Résolution,

l'exercice du droit de réunion et d'association pacifiques sans autres restrictions que celles qu'autorise le droit international, en particulier le droit international relatif aux droits de l'homme, est indispensable à la pleine jouissance de ce droit, en particulier là où des individus professent des convictions religieuses ou politiques minoritaires ou dissidentes.

Fort de ces constatations, le Conseil a donc décidé de nommer un rapporteur spécial dont la résolution fixe le mandat. Ses attributions consistent entre autres à rassembler les renseignements pertinents, notamment quant aux pratiques et aux acquis des États, sur la promotion et la protection du droit de réunion et d'association pacifiques, d'étudier les tendances, les faits nouveaux et les difficultés que présente l'exercice de ce droit et faire des recommandations sur les moyens de le promouvoir et de le protéger sous toutes ses formes. Il a été également chargé de faire figurer dans son premier rapport, en sollicitant l'avis des États, un schéma d'examen détaillé des pratiques conseillées, y compris les pratiques et les acquis des États, susceptibles de promouvoir et protéger le droit de réunion et d'association pacifiques. Mais le Rapporteur bénéficie également de prérogatives plus concrètes dans la mise en œuvre de la liberté de réunion dans la mesure où il est habilité à interagir avec d'autres acteurs. Il peut ainsi solliciter des renseignements des gouvernements, des organisations non gouvernementales, des parties intéressées et des autres interlocuteurs compétents en la matière. Il peut encore concourir à la fourniture d'une assistance technique et de services consultatifs fournis par le Haut-Commissariat pour la promotion du droit protégé. Enfin, et c'est là sa plus-value principale, le Rapporteur spécial est en mesure de signaler les violations du droit de réunion et d'association pacifiques en quelque lieu qu'elles se produisent, ainsi que les faits de discrimination, de menace, de recours à la violence, de harcèlement, de persécution, d'intimidation ou de représailles qui visent les personnes exerçant ce droit, et d'attirer l'attention du Conseil et du Haut-Commissaire sur ces cas. Pour mener à bien cette mission, le Rapporteur dispose de plusieurs méthodes. Il peut tout d'abord transmettre des appels urgents et des lettres d'allégations aux États membres sur des allégations de violations du droit de réunion pacifique et/ou d'association. Il peut ensuite procéder à des visites de pays. Il est encore habilité à soumettre au Conseil des rapports annuels à propos de ses activités. Enfin, et conformément à son mandat, l'un de ses apports essentiels, outre le contrôle des pratiques étatiques, réside dans l'établissement des « pratiques optimales relatives au droit de réunion pacifique et à la liberté d'association » en 2012, dans un rapport qui définit et détaille le contenu de ces garanties et notamment de la liberté de manifes-

tation<sup>28</sup>. Enfin, le *Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements* du 2 février 2016 est également une réalisation majeure de ce mécanisme. Après quelques années de fonctionnement, cet outil fournit aux États des recommandations pratiques pour la bonne gestion des rassemblements à partir de consultations des représentants des États, de la société civile et d'experts (maintien de l'ordre, défenseurs des droits de l'Homme etc.). À cette fin sont établis dix principes fondamentaux et mesures à mettre en œuvre à partir du droit international des droits de l'Homme.

Outre les initiatives onusiennes, les travaux du Groupe consultatif sur la liberté de réunion du Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE en consultation avec la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur la liberté de réunion contribuent également à asseoir la reconnaissance unanime de la liberté de manifestation à l'échelle internationale. Les lignes directrices établies en 2010 se fondent sur des traités et autres documents internationaux et régionaux visant la protection des droits de l'homme, l'évolution de la pratique des États et les principes généraux du droit reconnus par la communauté des nations. Elles délimitent un seuil minimum en fonction de ces normes, que les autorités nationales doivent respecter dans la réglementation de la liberté de réunion pacifique. Au-delà de l'état des lieux des standards internationaux en la matière, ce document vise principalement à dégager des principes directeurs en fonction desquels les États devraient ajuster leurs pratiques nationales.

Ce bref état des lieux de l'appréhension de la liberté de manifestation par le droit international révèle immédiatement une consécration large et unanime de cette liberté, à travers la liberté de réunion. Qu'il s'agisse des textes conventionnels exprimés en des termes généraux ou de la pratique des organes pertinents qui permet d'en étoffer le contenu, tous accordent à la liberté de manifestation une aura particulière compte tenu des liens étroits qu'elle entretient avec l'établissement et la garantie de la démocratie, l'exercice de la liberté d'expression et d'autres droits fondamentaux. Pour autant, si d'un point de vue « théorique » la protection de la liberté de manifestation est fermement assurée par le droit international, le contrôle concret de sa mise en œuvre s'avère plus complexe et renvoie l'image d'une protection à deux vitesses, selon le degré de normativité des instruments appliqués.

## **II. LA CONCRÉTISATION AMBIVALENTE DE LA LIBERTÉ DE MANIFESTATION EN DROIT INTERNATIONAL**

La protection internationale des droits de l'homme ne s'arrête pas à leur proclamation mais s'immisce jusque dans leur concrétisation au sein même

---

<sup>28</sup> Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, 20<sup>e</sup> session du Conseil des droits de l'homme, 21 mai 2012, A/HCR/20/27.

de la sphère nationale. Pour ce faire, les organes internationaux établissent non seulement un contrôle des restrictions apportées aux droits protégés par les autorités étatiques, mais développent également des mesures concrètes à mettre en œuvre pour assurer une protection optimale du droit en cause dans les ordres juridiques internes. Or, c'est à ce stade qu'apparaît toute la contradiction qui entoure la liberté de manifestation. L'examen de la mise en œuvre de la protection de ce droit si particulier compte tenu de son ancrage historique et sociétal profond, révèle en effet un écart considérable dans le degré d'immixtion du droit international dans la sphère interne. Les organes de protection des droits de l'homme, d'une part, en charge de faire appliquer des textes véritablement contraignants et dont les décisions bénéficient en général de l'autorité de la chose jugée, s'emploient à établir des standards minimums relativement généraux. D'autre part, les organes non juridictionnels, fonctionnant essentiellement à partir d'instruments de *soft law*, font preuve de bien moins de déférence à l'égard des spécificités nationales. Le contraste entre la consécration et la concrétisation de la liberté de manifestation en droit international est alors saisissant (A), et illustre les limites de l'emprise de ce dernier sur les pratiques nationales (B).

#### *A. Le contenu variable de la liberté de manifestation en droit international*

La protection internationale de la liberté de manifestation s'opère à plusieurs niveaux. De manière tout à fait schématique, ces différentes enceintes peuvent être appréhendées selon le degré de force normative du droit qu'elles appliquent, mais encore de l'autorité dont bénéficient leurs actes. Les organes juridictionnels ou quasi juridictionnels d'une part, tels que les cours régionales de protection des droits de l'Homme ou le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, se situent au sommet de cette échelle, dans la mesure où les textes qu'ils sont chargés d'appliquer sont de nature contraignante puisque conventionnelle et où leurs décisions bénéficient de l'autorité de chose jugées et deviennent, partant, obligatoire pour les États concernés<sup>29</sup>. À un niveau « inférieur » en termes d'obligatorité, les Rapporteurs des Nations Unies, Commissions et autres agences internationales édictent des standards d'un autre genre puisque formellement non-juridiques. Ce vaste ensemble de « règles dont la valeur normative serait limitée [...] parce que les instruments qui les contiennent ne seraient pas juridiquement obligatoires<sup>30</sup> » est globalement regroupé sous l'appellation

---

<sup>29</sup> La question du caractère juridictionnel ou non des Comités des Nations Unies et particulièrement du Comité des droits de l'homme a été débattue compte tenu de l'écart entre ses attributions initiales de recommandation et sa juridictionnalisation croissante. À ce titre, voir entre autres P.-M. DUPUY & Y. KERBRAT, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 2014, p. 263 ; O. QUIRICO, « Droit "flou", droit "doux", ou droit "mou" ? Brèves réflexions sur la "texture" des mesures conservatoires et des constatations dans les procédures individuelles devant le Comité des droits de l'Homme », in D. ALLAND *e. a.* (dir.), *Unité et diversité du droit international : écrits en l'honneur du Professeur Pierre-Marie Dupuy*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2014, p. 876.

<sup>30</sup> J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 1039.

fourre-tout de *soft law*, selon la métaphore- sans équivoque - d'un droit souple par opposition au droit classique, ferme et contraignant. Sans entrer dans le débat théorique relatif aux sources du droit international qui dépasse le cadre de la présente contribution, il s'agirait selon Alain Pellet d'un domaine étranger à la logique du 1 ou 0<sup>31</sup>, à la logique binaire du droit et du non-droit<sup>32</sup>. Si l'expression est intrinsèquement généraliste, elle sera employée ici pour désigner les principes, règles ou standards adoptés par des organes internationaux hors du processus normatif formel défini à l'article 38 du Statut de la CIJ, c'est-à-dire, dans le cadre de cette étude, par rapport aux instruments conventionnels appliqués par les organes judiciaires.

Or, l'observation de la pratique internationale en matière de protection de la liberté de manifestation met au jour un paradoxe. Bien que les organes judiciaires ou quasi judiciaires aient pris soin de préciser et de développer le contenu de ce droit, il apparaît clairement que les organes non judiciaires dont les actes relèvent du *soft law* poussent plus loin la définition du contenu de la liberté de manifestation, s'immiscant *de facto* plus profondément au cœur des pratiques nationales. Si cet écart n'est pas particulièrement important concernant les obligations négatives basiques qui incombent aux États dans la mise en œuvre du droit (1), il devient critique en matière d'obligations positives imposées pour en garantir l'effectivité (2).

### *1. Une conception homogène des obligations négatives de l'État au titre de la protection de la liberté de manifestation*

Le premier stade de protection des droits garantis internationalement réside dans l'obligation, négative pour l'État, de s'abstenir de toute ingérence dans l'exercice de la liberté de l'individu. Cette dynamique concorde avec la vocation initiale des droits civils et politiques, dits de première génération, conçus comme des « droits-garanties » contre la puissance publique. Il s'agit ici de la première conséquence, évidente, de l'internationalisation de la protection des droits de l'Homme selon laquelle les droits accordés aux citoyens sont opposables aux autorités étatiques. Si la liberté de manifestation n'est pas absolue, cette obligation négative implique néanmoins que l'État ne puisse la restreindre sans justification, faute de quoi il se rendrait responsable de la violation de son obligation. À ce premier niveau, la protection internationale de la liberté de manifestation est relativement homogène. La Cour européenne des droits de l'Homme a par exemple établi que :

*States must refrain from applying arbitrary measures capable of interfering with the right to assemble peacefully. In view of the essential nature of freedom of assembly and association and its close relationship with democracy there must be convincing and compelling reasons to justify an*

---

<sup>31</sup> A. PELLET, « Le “bon droit” et l'ivraie – Plaidoyer pour l'ivraie », in *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes – Méthodes d'analyse du droit international – Mélanges offerts à Charles Chaumont*, Paris, Pedone, 1984, p. 482.

<sup>32</sup> Voir notamment J. CAZALA, « Le *soft law* international entre inspiration et aspiration », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 66, 2011, p. 41-84.

*interference with this right*<sup>33</sup>.

Elle a pu ainsi considérer que le fait d'autoriser un rassemblement lors d'une commémoration à la condition que les manifestants ne portent pas de pancartes et n'organisent pas de manifestation séparée s'analysait en une ingérence, alors même qu'il ne s'agissait pas d'une interdiction pure et simple de la manifestation<sup>34</sup>. Le fait que la manifestation vise à véhiculer des idées considérées comme dérangeantes n'emporte pas davantage un droit pour l'État de la limiter. Ainsi que le souligne encore la CEDH dans l'affaire *Faber c. Hongrie* : « *freedom of assembly as enshrined in Article 11 of the Convention protects a demonstration that may annoy or cause offence to persons opposed to the ideas or claims that it is seeking to promote*<sup>35</sup> ». De manière plus limpide encore, elle a affirmé dans l'affaire *Stankov c. Bulgarie*, que « le fait qu'un groupe de personnes appelle à l'autonomie ou même demande la sécession d'une partie du territoire d'un pays – exigeant par là des modifications constitutionnelles et territoriales fondamentales – ne justifie pas nécessairement l'interdiction de leurs rassemblements<sup>36</sup> ». Par conséquent, le contenu du message que porte la manifestation est *a priori* sans conséquences quant à sa protection<sup>37</sup>. Même le risque de tensions susceptibles de naître du fait de la manifestation, lorsqu'elle entre en contradiction avec d'autres groupes, n'est pas suffisant en soi pour restreindre ce droit. La Cour européenne affirme à ce titre que « *if every probability of tension and heated exchange between opposing groups during a demonstration were to warrant its prohibition, society would be faced with being deprived of the opportunity of hearing differing views on any question which offends the sensitivity of the majority opinion*<sup>38</sup> ». Les ingérences indirectes sont également prohibées par le droit international<sup>39</sup>, lorsqu'elles sont abusives. Dans l'affaire *Djavit An c. Turquie*, le requérant alléguait avoir subi une violation de l'article 11 de la Convention du fait de l'impossibilité de passer la frontière qui lui était opposée par l'État. La Cour européenne a considéré dans cette situation que

... les refus opposés aux demandes d'autorisation de se rendre dans le sud de Chypre présentées par le requérant ont dans les faits empêché l'intéressé de participer aux réunions bicommunautaires qui s'y déroulaient, et donc de tenir des réunions pacifiques avec des membres des deux communautés. La Cour note à cet égard qu'un obstacle de fait peut

---

<sup>33</sup> CEDH, *Barankevich c. Russie*, Req. n° 10519/03, 26 juillet 2007, § 25.

<sup>34</sup> CEDH, *Stankov e. a. c. Bulgarie*, *op. cit.*, § 79. Cette conception est partagée par les organes non-juridictionnels, voir notamment *Rapport conjoint*, *op. cit.*, § 29 *sq.*

<sup>35</sup> CEDH, *Faber c. Hongrie*, *op. cit.*, § 37.

<sup>36</sup> CEDH, *Stankov e. a. c. Bulgarie*, *op. cit.* § 97.

<sup>37</sup> *Rapport conjoint*, *op. cit.*, § 33 ; *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique*, Strasbourg-Varsovie, 9 juillet 2010, 2<sup>e</sup> édition, CDL-AD(2010)020, point 3.3. ”

<sup>38</sup> CEDH, *Faber c. Hongrie*, *op. cit.*, § 38.

<sup>39</sup> CEDH, *Oya Ataman c. Turquie*, Req. n° 74552/01, 5 décembre 2006, § 36 : « les États doivent non seulement protéger le droit de réunion pacifique mais également s'abstenir d'apporter des restrictions indirectes abusives à ce droit ».

enfreindre la Convention à l'égal d'un obstacle juridique<sup>40</sup>.

En outre, si la liberté de manifestation peut faire l'objet de restrictions, l'ensemble des organes étudiés s'accordent quant aux conditions que doit respecter l'ingérence pour être justifiée<sup>41</sup>. En effet, la quasi-totalité des textes internationaux proclamant la liberté de manifestation indiquent dans le même temps la ou les possibilités de restrictions autorisées. À l'instar de la formulation retenue par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ces textes prévoient unanimement que « l'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui 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<sup>42</sup> ». Le rapport conjoint indique notamment que

... seules les restrictions qui sont indispensables dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sûreté nationale, de la sécurité publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui, et qui sont légales, nécessaires, et proportionnées à l'objectif assigné, devraient être appliquées. Toute restriction doit être l'exception plutôt que la norme, sans jamais porter atteinte à l'essence de ce droit<sup>43</sup>.

De manière tout à fait classique donc, la liberté de manifester peut être limitée dès lors que l'ingérence étatique est prévue par la loi, nécessaire dans une société démocratique et poursuit un but légitime<sup>44</sup>. L'État est alors tenu de démontrer le respect de ces conditions cumulatives pour justifier toute intervention dans l'exercice de la liberté de manifestation<sup>45</sup>. En définitive, le premier stade de la protection de cette liberté en droit international est relativement homogène. En revanche, l'adjonction à cette première obligation, négative, d'un second volet, positif, révèle la posture intrinsèquement différente qu'adoptent les organes observés vis-à-vis des pratiques internes.

## 2. Une conception disparate des obligations positives de l'État pour garantir l'effectivité de la liberté de manifestation

C'est à propos des obligations positives imposées aux États au nom de l'effectivité de la liberté de manifestation qu'apparaît dans toute son étendue l'ambivalence de la mise en œuvre de ce droit en fonction des organes concernés. En effet, conformément à une doctrine bien établie, le droit interna-

---

<sup>40</sup> CEDH, *Djavit An c. Turquie*, Req. n° 20652/92, 20 février 2003, § 61.

<sup>41</sup> Voir notamment *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique*, *op. cit.*, par. 35.

<sup>42</sup> Voir CDH, *Observation générale n° 27 sur la liberté de circulation*, 1984, Doc. N.U. HRI/GEN/1/Rev. 1(1994), § 13.

<sup>43</sup> *Rapport conjoint*, *op. cit.*, § 29

<sup>44</sup> CDH, *Mecheslav Gryb v. Belarus*, *op. cit.*, § 13.3.

<sup>45</sup> CDH, *Turchenyak c. Belarus*, *op. cit.*, § 7.4 et 7.5.

tional ne se satisfait pas de la seule absence d'ingérence, au sens négatif, mais impose également aux États la charge d'obligations d'agir pour garantir l'effectivité des droits protégés. Selon la CEDH par exemple,

... un exercice réel et effectif de la liberté d'association et de réunion ne se limite pas à un simple devoir de non-ingérence de sa part ; une telle conception négative ne cadrerait pas avec le but de l'article 11 ni avec celui de la Convention en général. Il peut ainsi exister des obligations positives inhérentes à un respect effectif de cette liberté<sup>46</sup>.

Plus encore, la protection de ce droit revêt également un effet horizontal, au sens où l'État doit veiller à son respect dans les relations interindividuelles<sup>47</sup>. Or, l'examen comparé des mesures positives attendues par les différents types d'organes envisagés révèle une grande divergence dans les mesures indiquées. Les organes juridictionnels et quasi juridictionnels exigent des États, de manière relativement générale, une participation active à la concrétisation de la liberté de manifestation dans l'espace public. En revanche, les organes non-juridictionnels, certes cantonnés dans une nébuleuse de *soft law* et auteurs de recommandations non contraignantes *per se*, n'hésitent pas à établir des normes de comportement extrêmement détaillées, régissant les conditions de mise en œuvre de la liberté de manifestation au cœur même des ordres juridiques nationaux.

Conformément à la jurisprudence des organes internationaux de protection des droits de l'Homme, les États sont tenus de mettre en œuvre, de manière assez générale, les mesures appropriées pour garantir la jouissance effective de la liberté de manifestation<sup>48</sup>. Dans ce cadre particulier, ces mesures impliquent notamment la protection des manifestations pacifiques contre d'éventuelles violences qui pourraient être commises par des opposants ou contre-manifestants. Dans l'affaire *Plattform "Ärzte für das Leben" c. Autriche*, la Cour européenne a notamment expliqué qu'

il arrive à une manifestation donnée de heurter ou mécontenter des éléments hostiles aux idées ou revendications qu'elle veut promouvoir. Les participants doivent pourtant pouvoir la tenir sans avoir à redouter des brutalités que leur infligeraient leurs adversaires : pareille crainte risquerait de dissuader les associations ou autres groupes défendant des opinions ou intérêts communs de s'exprimer ouvertement sur des thèmes brûlants de la vie de la collectivité<sup>49</sup>.

Pour autant, et là encore conformément à la posture classique de ces organes, l'imposition d'obligations positives ménage un pouvoir d'appréciation des États quant aux choix des mesures à mettre en œuvre. Il s'agit notamment d'obligations de moyens et non de résultat<sup>50</sup>. Bien enten-

---

<sup>46</sup> CEDH, *Alexeïev c. Russie*, Req. n° 916/07, 25924/08 and 14599/09, 21 octobre 2010, § 64.

<sup>47</sup> CEDH, *Plattform "Ärzte für das Leben" c. Autriche*, Req. n° 10126/82, 21 juin 1988, § 32.

<sup>48</sup> CEDH, *Faber c. Hongrie*, *op. cit.*, § 39.

<sup>49</sup> CEDH, *Plattform "Ärzte für das Leben" c. Autriche*, *op. cit.*, § 31.

<sup>50</sup> *Ibid.*, § 34.

du, cette marge de manœuvre n'est pas sans limite. Un simple risque de débordement n'est pas suffisant pour limiter ce droit dans une optique de protection des manifestants, quand bien même l'État dispose d'un pouvoir d'appréciation<sup>51</sup>, et le choix de la mesure adoptée doit nécessairement correspondre à l'option la moins restrictive possible<sup>52</sup>. Il n'en demeure pas moins que la concrétisation de la liberté de manifester, dans la jurisprudence des organes juridictionnels ou quasi juridictionnels, impose certes à l'État l'adoption de mesures positives pour en garantir l'effectivité, mais préserve sa marge d'appréciation à ce titre quant aux types d'actions devant être entreprises. Si une tentative d'explication de cette réserve à l'égard de ce droit particulier sera proposée, elle contraste à première vue de manière éclatante avec les travaux des autres organes étudiés.

En effet, les bonnes pratiques recommandées tant par le Rapporteur spécial des Nations Unies que par l'OSCE et la Commission de Venise sont saisissantes de précision dans les modalités d'action attendues de la part des acteurs étatiques. Le Rapport conjoint de 2016 par exemple mentionne parmi les standards de bonne gestion des rassemblements le fait pour l'État de faciliter l'exercice du droit de réunion pacifique. Mais plutôt que se limiter à cette obligation positive générale, le document développe une série de mesures extrêmement concrètes, telle que l'adoption de mesures de planification adaptées, impliquant notamment la collecte et l'analyse de donnée et l'évaluation des risques ou encore la mise en place de plans d'urgence et de mesures de précaution<sup>53</sup>. Le Rapport conjoint impute encore aux États la responsabilité de fournir aux manifestants des services de base en matière de régulation du trafic, d'assistance médicale ou même de nettoyage<sup>54</sup>. De même, parmi les nombreuses Recommandations formulées, les rapporteurs vont jusqu'à s'intéresser à la composition des forces de l'ordre, estimant que ... les États devraient promouvoir la diversité au sein des organes qui composent les forces de l'ordre de manière à ce que les communautés puissent se reconnaître dans la police. Cela suppose que ces organes soient suffisamment représentatifs et qu'ils intègrent les femmes et les groupes minoritaires<sup>55</sup>.

Le Rapport indique encore, entre autres, que « les tactiques employées pour maintenir l'ordre pendant les rassemblements devraient mettre l'accent sur la désescalade en privilégiant la communication, la négociation et l'engagement. La formation des membres des forces de l'ordre devrait comprendre des formations avant emploi et des formations continues tant théoriques que pratiques<sup>56</sup> ». Ces quelques exemples suffisent à illustrer le degré de précision des mesures indiquées par les instruments de *soft law*. Sans

---

<sup>51</sup> CEDH, *Alexeïev c. Russie*, *op. cit.*, § 75 ; CEDH, *Barankevich c. Russie*, *op. cit.*, § 33.

<sup>52</sup> CEDH, *Faber c. Hongrie*, *op. cit.*, § 43.

<sup>53</sup> *Rapport conjoint*, *op. cit.*, § 37.

<sup>54</sup> *Ibid.*, § 40.

<sup>55</sup> *Ibid.*, § 49.

<sup>56</sup> *Ibid.*, § 67.

laisser penser que la protection juridictionnelle, contraignante, serait inefficace, force est de constater qu'elle maintient en comparaison un certain degré de généralité ou d'abstraction dans la mise en œuvre concrète et technique du droit de manifester. Elle laisse par conséquent aux États une large marge de manœuvre dans le choix du type d'action à mettre en œuvre pour assurer l'effectivité de leurs obligations internationales. Le contraste entre la force de la consécration de la liberté de manifestation en droit international et la réserve observée dans sa mise en œuvre révèlent le paradoxe inhérent au droit international, qui s'exprime avec une clarté significative dans le cas de ce droit particulier. En effet, si le droit international vise à imposer des standards uniformes aux États dans la protection des droits de l'Homme, il ne peut systématiquement outrepasser sa faiblesse première qui réside dans le défaut de moyens d'exécution proprement dits hors de la sphère étatique. Partant, la protection internationale de la liberté de manifestation met en lumière les limites de l'emprise du droit international sur les pratiques internes.

### ***B. Les limites de l'emprise du droit international sur les pratiques internes à la lumière de la liberté de manifestation***

Au terme de ce bref examen de la consécration et de la concrétisation de la liberté de manifestation en droit international, il apparaît qu'en comparaison avec les différents mécanismes normatifs mis en place à l'échelle nationale, les modalités de mise en œuvre de ce droit fondamental échappent dans une large mesure à l'emprise du droit international et dépendent des seules autorités nationales. Le droit international des droits de l'Homme ne vise pas à se substituer aux réglementations nationales et conserve nécessairement un certain degré de généralité pour pouvoir être adapté aux différents contextes nationaux. Pour autant le contraste entre la force de la proclamation de la liberté de manifestation et la souplesse des obligations étatiques qui y sont attachées pour en garantir la mise en œuvre est conséquent. Les contributions précédentes ont déjà démontré l'ambiguïté voire l'ambivalence de la liberté de manifestation au sein des sociétés modernes, et les enjeux particuliers qu'elle incarne. Cette spécificité, due tout à la fois à sa forte connotation politique, aux dangers qu'elle fait courir à l'ordre et la sécurité publics, ou encore à ses liens étroits avec l'existence même d'une démocratie, rend particulièrement épineuse sa régulation dans l'espace public. Or, cette difficulté inhérente à l'encadrement juridique du droit de manifester est encore renforcée par les caractéristiques mêmes de la protection internationale des droits de l'homme, révélant, plus encore que pour d'autres droits garantis, les limites de son emprise sur les droits internes.

La première explication structurelle de la réserve du droit international en matière de mise en œuvre de la liberté de manifestation tient au défaut de moyens d'exécution hors de la sphère étatique. En effet, si les normes internationales sont contraignantes d'un point de vue juridique, leur exécution dépend nécessairement de la volonté des États. La société internationale ne

dispose *a priori* d'aucun moyen de contrainte centralisé pour garantir, à l'instar des droits internes, le respect des décisions de justice<sup>57</sup>. L'exécution des arrêts est ainsi traditionnellement perçue comme l'une des limites fondamentales du pouvoir du juge international, puisque la structure horizontale de l'ordre juridique et la prééminence de la souveraineté des États le privent, du moins en théorie, de tout pouvoir de contrainte ou d'injonction<sup>58</sup>. En outre, la mise en œuvre de ces arrêts échappe au juge dans la mesure où la juridiction ne dispose pas des moyens nécessaires pour l'assurer elle-même<sup>59</sup>. Cet état de fait explique la persistance – quoiqu'il tende aujourd'hui à être relativisé dans certains cas<sup>60</sup> – du principe du libre choix des moyens à mettre en œuvre pour exécuter une obligation internationale. C'est notamment ce qu'exprime clairement la Cour internationale de Justice à l'occasion de l'arrêt rendu dans l'affaire *Haya de la Torre*, indiquant qu'

[a]yant ainsi défini, conformément à la Convention de La Havane, les rapports de droit entre Parties relativement aux questions qui lui ont été soumises, la Cour a rempli sa mission. Elle ne saurait donner aucun conseil pratique quant aux voies qu'il conviendrait de suivre pour mettre fin à l'asile, car, ce faisant, elle sortirait du cadre de sa fonction judiciaire<sup>61</sup>.

Partant, la liberté de l'État dans la mise en œuvre des droits garantis est presque consubstantielle à l'internationalisation de la protection des droits de l'homme.

La seconde explication des limites de l'emprise du droit international sur les pratiques nationales en matière de régulation de la liberté de manifestation, étroitement liée à la première, réside dans le caractère subsidiaire des mécanismes internationaux de protection. Au sens strict, la subsidiarité d'un mécanisme renvoie à sa position secondaire, impliquant que les juges nationaux sont en premier lieu chargés de l'application des conventions et que le

---

<sup>57</sup> CIJ, *Affaire LaGrand (Allemagne c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt du 27 juin 2001, Rec. 2001, § 107.

<sup>58</sup> B.B. BILDER, « Beyond Compliance: Helping Nations Cooperate », in D. SHELTON (dir.), *Commitment and Compliance. The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 66.

<sup>59</sup> CIJ, *Affaire LaGrand (Allemagne c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt du 27 juin 2001, Rec. 2001, § 107. « Les travaux préparatoires de l'article 41 font ainsi apparaître que la préférence donnée dans le texte français au verbe "indiquer" au lieu d'"ordonner" a été motivée par la considération que la Cour n'avait pas les moyens d'assurer l'exécution de ses décisions. Mais l'absence de voies d'exécution et le défaut de caractère obligatoire d'une disposition sont deux questions différentes. Dès lors, le fait que la Cour ne dispose pas de moyens pour assurer elle-même l'exécution des ordonnances prises en vertu de l'article 41 ne constitue pas un argument contre le caractère obligatoire de ces ordonnances ».

<sup>60</sup> Voir notamment A. BEN MANSOUR, *La mise en œuvre des arrêts et sentences des juridictions internationales*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 167 ; L. MILANO, « Le contrôle par la Cour européenne des droits de l'Homme de l'exécution de ses arrêts », *Annuaire de Droit Européen*, vol. 5, 2007, p. 780. ; É. LAMBERT, *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme. Contribution à une approche pluraliste du droit européen des droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 144. ; L. SEMINARA, *Les effets des arrêts de la Cour interaméricaine des droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 32.

<sup>61</sup> CIJ, *Affaire Haya de la Torre (Colombie c. Pérou)*, arrêt du 13 juin 1951, Rec. 1951, p. 83.

jugé international n'intervient qu'en cas de défaillance. Gerald L. Neuman définit cette notion comme « *a relationship between two institutions or norms, by which one supplements the other in appropriate circumstances*<sup>62</sup> ». La subsidiarité régit donc l'articulation des compétences entre les juridictions internationales et les autorités nationales et imprègne l'ensemble du droit international des droits de l'Homme au point de caractériser, selon le même auteur, l'architecture du système<sup>63</sup>. Dans sa première dimension, structurelle, la subsidiarité régleme la répartition des compétences entre les États et la juridiction<sup>64</sup>. Il s'agit alors de la reconnaissance de ce que l'application du droit international des droits de l'Homme repose principalement sur les États patries et donc qu'« *international action for human rights is normally subsidiary to national action* », ainsi que le rappelle Gerald L. Neuman<sup>65</sup>. Elle se manifeste à de nombreux égards et sous-tend notamment la condition de recevabilité des requêtes tenant à l'épuisement des voies de recours internes, le rejet classique de la formule de la quatrième instance ou encore le principe déjà évoqué du libre choix de l'État dans les moyens mis en œuvre pour exécuter les arrêts de la Cour (*remedial subsidiarity*)<sup>66</sup>. Dans sa seconde dimension, substantielle, la subsidiarité du mécanisme de protection régional implique un certain retrait vis-à-vis des particularités nationales et des choix opérés dans les modalités d'application des droits garantis. C'est donc à ce niveau que la subsidiarité renvoie à la marge d'appréciation nationale. Cette dernière s'entend, selon Onder Bakircioglu, du « *power of a Contracting State in assessing the factual circumstances, and in applying the provisions envisaged in international human rights instruments*<sup>67</sup> ». Mireille Delmas-Marty et Marie-Laure Izorche expliquent à ce propos que la notion de marge « suggère l'idée d'une certaine possibilité de faire un pas de côté, de s'écarter de quelque chose, de bénéficier d'une certaine latitude. Mais l'expression contient aussi l'idée de mesure : l'écart est limité, le délai n'est point trop long, le "jeu" qui est accordé n'est pas illimité<sup>68</sup> ». C'est ce qu'exprime, entre autres, le *dictum* désormais classique de la Cour européenne dans l'arrêt *Handyside c. Royaume-Uni*, indiquant que

---

<sup>62</sup> G.L. NEUMAN, « Subsidiarity », in D. SHELTON (dir.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 361.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> Voir notamment G. LETSAS, *A Theory of Interpretation of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 80 ; G.L. NEUMAN, « Subsidiarity », *op. cit.*, p. 363-364 ; P. CONTRERAS, « National Discretion and International Deference in the Restriction of Human Rights: a Comparison between the Jurisprudence of the European Court and the Interamerican Court », *Northwestern Journal of International Human Rights*, 11, 2012-1, p. 33.

<sup>65</sup> G.L. NEUMAN, « Subsidiarity », *op. cit.*, p. 364.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 371-374.

<sup>67</sup> O. BAKIRIOGLU, « The Application of The Margin of Appreciation Doctrine in Freedom of Expression and Public Morality Cases », *German Law Journal* vol. 8, n° 7, 2007, p. 711.

<sup>68</sup> M. DELMAS-MARTY & M.-L. IZORCHE, « Marge nationale d'appréciation et internationalisation du droit. Réflexions sur la validité formelle d'un droit commun pluraliste », *R.I.D.C.*, vol. 52, n° 4, 2000, p. 754.

[g]râce à leurs contacts directs et constants avec les forces vives de leur pays, les autorités de l'État se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur le contenu précis de ces exigences comme sur la "nécessité" d'une "restriction" ou "sanction" destinée à y répondre<sup>69</sup>.

Or, cette marge d'appréciation nationale est variable. Plus les États bénéficient d'une large marge d'appréciation, moins le contrôle opéré par la Cour sera strict. À l'inverse, dans les domaines pour lesquels la discrétion reconnue à l'État est réduite, les juridictions s'immisceront davantage dans les solutions appliquées dans l'ordre interne. La détermination de l'étendue de la marge nationale est toutefois hautement plus complexe et varie en fonction des espèces<sup>70</sup>. Une pluralité de facteurs entre en effet en jeu lorsqu'il s'agit de fixer le niveau de déférence que la juridiction doit manifester à l'égard des solutions étatiques. Pour autant, il est clair que la sensibilité politique du sujet, l'absence de communauté de vues à son égard, ou encore les enjeux économiques et sociaux qu'il représente sont un frein à l'interventionnisme du droit international et un facteur de retenue vis-à-vis des solutions nationales. C'est ce qu'explique clairement la Cour européenne lorsqu'elle considère qu'elle

... se doit de faire preuve de réserve dans l'exercice de son contrôle de conventionalité dès lors qu'il la conduit à évaluer un arbitrage effectué selon des modalités démocratiques au sein de la société en cause. Elle a, du reste, déjà rappelé que, lorsque des questions de politique générale sont en jeu, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans un État démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national<sup>71</sup>.

Or, au regard des conclusions déjà présentées dans ces travaux, il ne fait aucun doute que la liberté de manifestation entre dans cette catégorie des questions « sensibles » ou « de société » face auxquelles le droit international peine à imposer un schéma régulateur harmonisé. La nature même de la manifestation est si étroitement liée à une société donnée, à son histoire, ses spécificités, son contexte politique, économique et social, qu'il semble presque impossible de l'appréhender sous une forme unifiée et d'y imposer un cadre unique. À l'inverse d'autres droits civils et politiques, à l'instar du droit à la vie ou de l'interdiction de la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants, intrinsèquement attachés à la personne humaine et donc universalisables à l'échelle de l'humanité, la liberté de manifestation est davantage attachée à la société elle-même. En ce sens, elle est plus sensible aux variations contextuelles et aux particularismes nationaux. Ainsi, et quoiqu'elle demeure indispensable, la protection de la liberté de manifesta-

---

<sup>69</sup> CEDH, *Handyside c. Royaume-Uni*, *op. cit.*, § 48.

<sup>70</sup> P. CONTRERAS, « National Discretion and International Deference in the Restriction of Human Rights: a Comparison between the Jurisprudence of the European Court and the Interamerican Court », *op. cit.*, p. 54.

<sup>71</sup> CEDH, *S.A.S. c. France*, Req. n° 43835/11, arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2014 (Grande Chambre), Rec. 2014, § 154.

tion par le droit international met une fois encore en lumière la difficulté de ce dernier, nécessairement universel, à appréhender le particulier.

**Julie Ferrero**

*Docteur en droit public de l'Université Aix-Marseille.*