

LA MANIFESTATION, CŒUR BATTANT DE LA DÉMOCRATIE

« Descendre dans la rue » pour exprimer une revendication, un refus, une émotion, c'est exercer un droit qui, dans une démocratie, va de soi. Au Royaume-Uni par exemple, Céline Roynier rappelle dans sa communication que l'élaboration d'un droit positif de la manifestation a été perçue comme la simple consécration d'une liberté qui, dans l'opinion publique, était acquise de longue date : le « constitutionalisme populaire » conçoit le droit de manifester comme inhérent à la qualité de citoyen. De fait, il est aujourd'hui largement admis que la manifestation est nécessaire au fonctionnement des régimes démocratiques. D'un système juridique à l'autre,

si la définition de la manifestation et le statut de la liberté de manifester connaissent d'importantes variations, il est frappant de constater que les valeurs ou les raisons mobilisées au soutien de cette liberté sont partout du même ordre. Tous les juges [...] admettent que les manifestations sont des formes éminentes d'expression, de participation et de gouvernement démocratique¹.

D'où, peut-être, la difficulté liminaire à laquelle s'est heurté, au cours de notre table ronde, l'examen comparé des droits positifs britannique, français, allemand, espagnol, italien, européen, états-unien et canadien. Car il ne suffit pas de dire qu'une liberté est en quelque sorte immanente à l'ordre juridique démocratique pour apprécier la conformité à la Constitution des règles qui, *hic et nunc*, en organisent l'exercice : si les manifestants exercent collectivement un droit, il faut pouvoir en identifier les fondements, le contenu et les limites.

Quel ancrage assigner à la liberté de manifestation, surtout lorsque le texte constitutionnel ou conventionnel n'en souffle mot ? L'issue de la discussion, sur ce point, est restée quelque peu indécise. Le débat s'est ensuite déplacé vers la caractéristique majeure de la manifestation, soulignée par le titre même de notre colloque : elle se déroule dans « l'espace public ».

L'exercice collectif d'un droit

Aucun des systèmes juridiques envisagés ne réduit la manifestation à un défilé sur la voie publique. Si le cortège qui traverse la ville avec banderoles, chants et slogans, occupe une place de choix dans la culture politique de certains pays, d'autres privilégient des formes plus statiques : harangues, *picketing*, « veilleurs », *die-ins*, occupations et « blocages », distributions de tracts, ou même – ce fut l'occasion pour le Conseil d'État français de quali-

¹ O. SALÁT, *The Right to Freedom of Assembly: A Comparative Study*, Oxford, Hart Publishing, 2015, p. 284.

fier la liberté de manifestation de « liberté fondamentale » au sens de l'article 521-2 du code de justice administrative – distribution d'une « soupe au lard² »... La manifestation n'est pas nécessairement un cortège, même si son caractère mobile ou statique, posé comme un indicateur du degré de perturbation qu'elle risque d'entraîner, justifie, dans certains pays, des variations dans le régime juridique des rassemblements dans l'espace public.

Ce qui définit la manifestation n'est pas sa forme, mais son but. Pour qu'un rassemblement dans l'espace public relève de la catégorie « manifestation », il faut qu'il ait une visée expressive. Les manifestants se réunissent pour rendre publique l'opinion ou la cause qui leur est commune. Ils exercent donc à la fois leur liberté de réunion (parfois renforcée par la liberté d'association) et leur liberté d'expression (parfois spécifiée en liberté d'expression religieuse, syndicale ou « des minorités »).

Liberté de réunion et liberté d'expression : les communications que nous avons entendues ont montré que la combinaison de ces deux fondements de la liberté de manifestation est présente dans toutes les constructions doctrinales et jurisprudentielles nationales, même si elle s'avère partout mouvante, sans cesse déséquilibrée au profit tantôt de l'un, tantôt de l'autre.

Elle se révèle, surtout, profondément insatisfaisante. Nous l'avons tous constaté : le droit qu'exercent les manifestants ne se réduit pas à un « droit d'expression collective des idées et des opinions³ ». La liberté de manifestation ne se laisse pas si aisément appréhender comme une déclinaison de la liberté d'expression, pour deux raisons majeures.

La première tient à ce que toute manifestation porte en elle la négation même du discours, qui est la violence. Violence des manifestants, guettés par l'ivresse de l'action collective ; violence des forces de l'ordre, que les démocraties les plus avancées ne parviennent pas toujours à contenir. La manifestation est par nature perturbatrice, puisqu'elle subvertit la fonction des lieux publics dans lesquels elle se déploie. Dans tous les pays étudiés, le droit de la manifestation s'est révélé – sans surprise – largement dominé par des considérations de maintien de l'ordre. Elles conduisent partout à imposer un régime de déclaration, ou même d'autorisation préalable, parfaitement dérogoire au droit commun de la liberté d'expression. Elles orientent le contrôle juridictionnel qui pèse sur l'encadrement administratif des rassemblements sur la voie publique, partout organisé autour de la question de savoir si l'autorité de police sera en mesure de conserver à la manifestation son caractère pacifique. Elles expliquent, peut-être, les variations du contenu de la catégorie « manifestation » d'un ordre juridique à l'autre : le régime de la manifestation ne s'applique pas, ou s'applique plus libéralement, aux rassemblements qui, dans certains contextes nationaux, semblent moins exposés au risque de débordement, parce qu'ils sont canalisés par des per-

² Conseil d'État, ord. 5 janvier 2007, *Ministre de l'Intérieur c. Assoc.*, « Solidarité des Français », n° 300311.

³ Cons. Constit., décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*.

sonnes morales (processions religieuses, meetings politiques, rencontres festives ou sportives...) ou parce qu'ils sont domestiqués par une tradition (l'article L.211-1 du code français de la sécurité intérieure prévoit par exemple que « sont dispensées de déclaration préalable les sorties sur la voie publique conformes aux usages locaux »).

Une seconde raison interdit de rabattre purement et simplement la liberté de manifestation sur la liberté d'expression combinée à la liberté de réunion. Cette raison, tout manifestant la connaît, car il sait bien que s'il « descend dans la rue », ce n'est pas pour exposer ses idées, ni pour en débattre avec d'autres. Il n'entend pas discourir, mais agir. Il ne cherche pas à convaincre, mais à peser. On manifeste pour obtenir la démission d'un gouvernement, le retrait d'un projet de loi, la prise en compte de valeurs ou d'intérêts négligés, c'est-à-dire pour amener les représentants du peuple (ou d'autres types de dirigeants) à changer le cours de leur action. La manifestation étant moins l'expression d'une opinion que celle d'une volonté, ce qui compte n'est pas ce que disent les manifestants, mais ce que dit leur simple présence dans la rue : « notre présence collective prouve que nous avons la faculté de nous exprimer, même si tout ce que nous disons, c'est que nous existons⁴ ». Manifestent ainsi ceux qui sont ou se sentent exclus des mécanismes de représentation politique (ouvriers au XIX^e siècle, suffragettes au début du XX^e, Noirs américains des années 1960...), mais aussi ceux qui entendent rappeler à leurs représentants que la démocratie est le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple. « Les manifestants s'expriment en rendant le corps politique *présent* (par opposition à *représenté*)⁵ ».

Une présence collective dans l'espace public

Déploiement physique d'une présence vivante, la manifestation illustre, à sa façon, la formule de McLuhan qui pose que « *the message is in the medium* ». Dès lors, la notion d'espace public, qui pouvait sembler, de prime abord, dénuée de contenu juridique spécifique, est apparue non plus comme extérieure à la liberté de manifestation – simple spécification du lieu d'exercice de cette liberté – mais inhérente à sa définition. L'espace de la liberté de manifestation est un espace *ad hoc*, il est « public » au sens et pour l'exercice de la liberté de manifestation.

Dans certains droits positifs, des propriétés privées peuvent ainsi relever de l'« espace public » de la manifestation. Le régime juridique de la manifestation sur la voie publique est alors applicable (parfois avec des nuances) aux rassemblements à caractère revendicatif organisés dans un centre commercial, une usine, une rue – voire une ville entière – qui appartient à une personne privée. L'analyse comparée a montré que les solutions nationales, sur ce point, ne s'accordaient pas, mais qu'elles résultaient d'analyses sou-

⁴ A. SAJÓ, *Constitutional Sentiments*, New Haven, Yale University Press, 2011, p. 262.

⁵ A. PETERS & I. LEY, « Freedom of Assembly: The Politics of Presence », in A. PETERS & I. LEY (dir.), *The Freedom of Peaceful Assembly in Europe*, Baden-Baden/Oxford, Nomos/Hart Publishing, 2016, p. 12.

vent très concrètes (centrées sur l'accessibilité effective de l'espace en cause), doublées d'une approche fonctionnelle (est-ce à titre de « forum » que cet espace se trouve investi par les manifestants ?).

En sens inverse, l'« espace public » de la liberté de manifestation ne coïncide jamais avec la totalité du domaine public. Les nécessités du maintien de l'ordre, ainsi que l'impératif de protection des droits d'autrui, justifient qu'on ne puisse manifester ni sur un terrain militaire ou l'emprise d'une centrale nucléaire, ni dans un hôpital public. Mais d'autres exclusions ne s'expliquent que par une conception de la manifestation comme puissance concurrente des institutions de la démocratie représentative et de l'État de droit. Il en va ainsi de l'interdiction de manifester en certains lieux : abords des parlements, des tribunaux, des bureaux de vote, ou même des réunions partisans. Une tendance plus récente, observable notamment en Italie et en Allemagne, tend par ailleurs à placer hors de l'espace de la manifestation des lieux chargés de symboles dont le respect est jugé essentiel au pacte social.

L'espace public de la manifestation est donc quadrillé par un réseau assez dense d'interdictions, d'autorisations et de contrôles. Mais la manifestation, feu follet du droit des libertés, incarnation sporadique (et partielle) du peuple souverain, échappe toujours peu ou prou à cet encadrement. Tous les intervenants de notre table ronde l'ont remarqué : dans cette matière, la règle est dure, mais la pratique est molle. Prenant acte de cet écart structurel entre le droit et le fait, qui exprime mieux que de longs discours la fonction de « soupape » assurée par la manifestation, la Cour européenne des droits de l'homme s'oppose même à ce que soient réprimées des manifestations non déclarées, voire interdites, sauf à ce qu'elles risquent de tourner à l'émeute. Car on n'interrompt pas les battements d'un cœur au motif qu'il lui arrive, parfois, de s'emballer.

Gwénaële Calvès

Professeur de droit public à l'université de Cergy-Pontoise