

## Du droit de manifester sous l'état d'urgence

**Le droit de manifester est un droit fondamental. Or cette liberté peut être malmenée, réduite ou empêchée sous l'état d'urgence, au nom de la sécurité. Ainsi la police administrative a pu utiliser l'assignation à résidence préventive pour empêcher certaines personnes d'aller manifester. L'atteinte aux libertés est-elle alors disproportionnée ?**

### 1. Le droit de manifester, un droit fondamental

#### Code de la sécurité intérieure, article L 211-1

Sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique. Toutefois, sont dispensées de cette déclaration les sorties sur la voie publique conformes aux usages locaux.

#### Code de la sécurité intérieure, article L 211-4

Si l'autorité investie des pouvoirs de police estime que la manifestation projetée est de nature à troubler l'ordre public, elle l'interdit par un arrêté qu'elle notifie immédiatement aux signataires de la déclaration au domicile élu.

#### Code pénal, article L 431-1 al 1

Le fait d'entraver, d'une manière concertée et à l'aide de menaces, l'exercice de la liberté d'expression, du travail, d'association, de réunion ou de manifestation ou d'entraver le déroulement des débats d'une assemblée parlementaire ou d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

#### Convention européenne des droits de l'homme, 1950, article 11

##### Liberté de réunion et d'association

1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.  
2. L'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.

#### La fundamentalité du droit de manifester, par Raphaël Matta-Duvignau Maître de conférence en droit public, Paris-Saclay

La protection du droit de manifester est récente, même si son fondement est ancien. Terme demeuré longtemps indéfini juridiquement, une manifestation désigne, selon la chambre criminelle de la Cour de cassation, « tout rassemblement, statique ou mobile, sur la voie publique d'un groupe organisé de personnes aux fins d'exprimer collectivement et publiquement une opinion ou une volonté commune » ([Crim. 9 février 2016, n° 14-82234](#)). La notion de manifestation doit être différenciée de celle d'attroupement, qui recèle par définition des risques de troubles à l'ordre public ([art. 431-3 du code pénal](#)). Le droit de manifester est juridiquement protégé depuis peu, car ce n'est qu'en 1995 que le Conseil constitutionnel reconnaît, sans mentionner la notion de *liberté*, la valeur constitutionnelle d'un « droit d'expression collective des idées et des opinions » ([Cons. Const., n° 94-352 DC du 18 janvier 1995](#)), dont le fondement n'a été précisé que récemment, à l'occasion de la décision [n° 2019-780 DC du 4 avril 2019](#) relative à la loi

visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations (dite loi « anti- casseurs ») : le droit de manifester découle ainsi de la liberté d'expression et de communication (art. 11 DDHC). En outre, ce n'est qu'en 2007 que le Conseil d'État reconnaît la « fondamentale » de ce droit ([CE, 5 janv. 2007, Min. de l'Intérieur c/ Solidarité des français](#)). Précisons par ailleurs que la Cour de Strasbourg, au visa de l'article 11 Conv. EDH, estime que la liberté de manifester fait partie des valeurs fondamentales dans une société démocratique et que les États ont une obligation positive d'en garantir l'effectivité (CEDH 12 juillet 2005, *Guner et a. c/ Turquie*). Le droit de manifester est aussi indirectement défendu à travers le délit d'entrave aux libertés publiques ([art. 431-1 du code pénal](#)).

Source Article de Raphaël Matta-Duvignau publié sur le site Le Blog des juristes <https://blog.leclubdesjuristes.com/le-conseil-detat-garant-de-la-liberte-de-manifester-dans-le-contexte-detat-durgence-sanitaire/>

## 2. L'assignation à résidence

**L'autorité judiciaire est garante des libertés. Cependant, la loi autorise la police administrative à procéder à des mesures restrictives de liberté. C'est le cas tout particulièrement lors de l'état d'urgence.**

### Constitution de 1958, article 66

Nul ne peut être arbitrairement détenu.

L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.

### Article 6 de la loi du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence, modifié par la loi du 20 novembre 2015 prorogeant de 1955 sur l'état d'urgence

Le ministre de l'intérieur peut prononcer l'assignation à résidence, dans le lieu qu'il fixe, de toute personne résidant dans la zone fixée par le décret mentionné à l'article 2 et à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics dans les circonscriptions territoriales mentionnées au même article 2. Le ministre de l'intérieur peut la faire conduire sur le lieu de l'assignation à résidence par les services de police ou les unités de gendarmerie.

La personne mentionnée au premier alinéa du présent article peut également être astreinte à demeurer dans le lieu d'habitation déterminé par le ministre de l'intérieur, pendant la plage horaire qu'il fixe, dans la limite de douze heures par vingt-quatre heures(...)

La personne astreinte à résider dans le lieu qui lui est fixé en application du premier alinéa du présent article peut se voir interdire par le ministre de l'intérieur de se trouver en relation, directement ou indirectement, avec certaines personnes, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Cette interdiction est levée dès qu'elle n'est plus nécessaire.

Source : site légifrance [https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article\\_lc/LEGIARTI000031504698/2015-11-21/#LEGIARTI000031504698](https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000031504698/2015-11-21/#LEGIARTI000031504698)

Depuis, l'article 6 a été modifié en 2016 et 2017. Mais les modifications introduites ne modifient pas la question en jeu.

## 3. Quid de l'assignation à résidence « préventive » ? La presse en parle.

### Les militants de la COP21, cibles de l'état d'urgence, Par Laurent Borredon et Adrien Pécout, publié dans le Monde du 27 novembre 2015

Quelques jours avant l'ouverture de la COP21, dimanche 29 novembre, 24 militants écologistes ont été assignés à résidence dans toute la France. Selon nos informations, au moins six personnes ont été assignées

à résidence à Rennes, ainsi qu'un membre de l'équipe juridique de la Coalition Climat21, qui rassemble 130 associations, organisations non-gouvernementales et syndicats. Les policiers ont également tenté de notifier cette mesure à plusieurs personnes à Rouen et à Lyon sans parvenir à les trouver. Des perquisitions ont eu lieu à Ivry-sur-Seine (Val-de-Marne) et... chez des maraîchers bios de Dordogne.

Le ministre de l'intérieur, Bernard Cazeneuve, a justifié, samedi 28 novembre, ces mesures administratives : « **Nous avons assigné 24 personnes parce qu'elles avaient témoigné d'actes violents par le passé à l'occasion de manifestations et qu'elles avaient exprimé le souhait de ne pas respecter les principes de l'état d'urgence. [...] J'assume totalement cette fermeté.** »

Mais pour la secrétaire nationale d'Europe Ecologie-Les Verts, Emmanuelle Cosse, « *il n'est pas acceptable que des militants de l'écologie soient pris pour cible à quelques jours de la COP21. Nous avons exigé que dans le cadre du contrôle parlementaire soit examiné l'ensemble des raisons qui ont conduit à ces assignations et perquisitions.* »

La loi du 20 novembre sur l'état d'urgence autorise l'assignation à résidence d'une personne s'il existe « *des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics* ». La Coalition climat 21 a protesté samedi contre des « *abus manifestes* » et demandé aux autorités d'y mettre fin immédiatement. « *Nous, organisations de la société civile, (...) sommes convaincues que nous ne parviendrons pas à endiguer le réchauffement climatique en renonçant à nos libertés et à nos droits fondamentaux* », écrit la Coalition dans un communiqué.

Source : Le Monde, 27 nov 2015 [https://www.lemonde.fr/societe/article/2015/11/27/les-militants-de-la-cop21-cible-de-l-etat-d-urgence\\_4818885\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2015/11/27/les-militants-de-la-cop21-cible-de-l-etat-d-urgence_4818885_3224.html)

#### **4. Le Conseil constitutionnel, juge de la constitutionnalité de l'atteinte aux libertés ?**

**Cédric D. a été assigné à résidence : il a été contraint de rester dans son lieu d'habitation et de se présenter plusieurs fois par jour à un service de police ou de gendarmerie. Ainsi il n'a pu se rendre aux manifestations prévues dans le cadre de la COP 21.**

**Avec d'autres personnes ayant été elles-aussi assignées à résidence, le Conseil constitutionnel a été saisi par le Conseil d'Etat d'une Question prioritaire de constitutionnalité. Le 11 décembre 2015. Maître Spinosi a été entendu au Conseil d'Etat pour La Ligue des droits de l'homme.**

#### **Considérant 2 exposant l'argument juridique du requérant et de la Ligue des droits de l'homme, extrait de la Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015**

2. Considérant que, selon le requérant, l'association Ligue des Droits de l'Homme et M. Joël D., en posant une obligation de ne pas quitter un lieu déterminé et en imposant, le cas échéant, à la personne ainsi assignée à résidence de demeurer dans un lieu d'habitation et de se présenter plusieurs fois par jour aux services de police ou de gendarmerie, les dispositions contestées portent une atteinte inconstitutionnelle à la liberté d'aller et de venir, au droit de mener une vie privée et familiale normale ainsi qu'aux libertés de réunion et de manifestation ; qu'en ne définissant pas avec suffisamment de précision le régime de l'assignation à résidence, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant ces droits et libertés constitutionnellement garantis ; que, dès lors que l'assignation à résidence n'est pas placée sous le contrôle de l'autorité judiciaire, les dispositions contestées méconnaîtraient les exigences de l'article 66 de la Constitution ; que selon M. Pierre B., Mme Soizic C., M. Luc G., Mme Marion S., MM. Coirentin V., Sid Ahmed G. et Fabien K., les dispositions contestées méconnaissent le droit à un procès équitable, les droits de la défense et le principe du contradictoire ;

Source : site du Conseil Constitutionnel  
<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2015/2015527QPC.htm>

#### **Large extrait du communiqué de presse du Conseil constitutionnel sur la Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015**

Le Conseil constitutionnel a d'abord relevé les conditions auxquelles est subordonné le prononcé d'une assignation à résidence et précisé qu'une telle mesure relève de la seule police administrative et ne peut

donc avoir d'autre but que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions.

Il a jugé que, tant par leur objet que par leur portée, ces dispositions ne comportent pas de privation de la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution.

Cependant, s'agissant de l'astreinte à domicile dont peut faire l'objet une personne assignée à résidence, le Conseil constitutionnel a jugé que la plage horaire maximale de cette astreinte, fixée à douze heures par jour, ne saurait être allongée sans que l'assignation à résidence soit alors regardée comme une mesure privative de liberté, dès lors soumise aux exigences de l'article 66 de la Constitution.

En ce qui concerne la liberté d'aller et de venir, après avoir relevé que la Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions contestées n'y portent pas une atteinte disproportionnée au bénéfice de trois séries de considérations.

En premier lieu, l'assignation à résidence ne peut être prononcée que lorsque l'état d'urgence a été déclaré. Celui-ci ne peut être déclaré, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 avril 1955, qu'« en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public » ou « en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique ». Par ailleurs, ne peut être soumise à une telle assignation que la personne résidant dans la zone couverte par l'état d'urgence et à l'égard de laquelle « il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics ».

En deuxième lieu, tant la mesure d'assignation à résidence que sa durée, ses conditions d'application et les obligations complémentaires dont elle peut être assortie doivent être justifiées et proportionnées aux raisons ayant motivé la mesure dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence. Le juge administratif est chargé de s'assurer que cette mesure est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit.

En troisième lieu, en vertu de l'article 14 de la loi du 3 avril 1955, la mesure d'assignation à résidence prise en application de cette loi cesse au plus tard en même temps que prend fin l'état d'urgence. L'état d'urgence, déclaré par décret en conseil des ministres, doit, au-delà d'un délai de douze jours, être prorogé par une loi qui en fixe la durée. Sur ce point, le Conseil constitutionnel a précisé, d'une part, que cette durée ne saurait être excessive au regard du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence. D'autre part, si le législateur prolonge l'état d'urgence par une nouvelle loi, les mesures d'assignation à résidence prises antérieurement ne peuvent être prolongées sans être renouvelées.

Source site du Conseil constitutionnel

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiquede/decision-n-2015-527-qpc-du-22-decembre-2015-communique-de-presse>

### **Dispositif (conclusion) de la Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015**

**D É C I D E :**

Article 1<sup>er</sup>.- Les neuf premiers alinéas de l'article 6 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence sont conformes à la Constitution.

### **Questions :**

- 1) Pourquoi dit-on que le droit de manifester est déclaratif ? (étape 1)
- 2) Analysez la consécration juridique du droit de manifester (étape 1)
- 3) Pour quelles raisons les autorités de police administrative peuvent-elles assigner une personne à résidence ? (étape 2)
- 4) Retrouvez-vous ces raisons dans l'article du Monde (étape 3)
- 5) Quels sont les arguments juridiques de Cédric D. et de ses conseils ?
- 6) Analysez la décision de conformité prise par le Conseil constitutionnel sur la requête de Cédric D.