

La liberté de manifester face à l'état d'urgence sanitaire

(À propos de l'ordonnance de référé du Conseil d'État du 6 juillet 2020)

Par Nicolas GUILLET, Maître de conférences HDR, Droit public, Université du Havre

PLAN

I. La suspension du dispositif liberticide de l'autorisation préalable à manifester

- A. L'objectif de protection de la santé, motif de la restriction à l'exercice de la liberté de manifester
- B. L'autorisation préalable de manifester, un mécanisme disproportionné à l'objectif poursuivi

II. Une suspicion étatique à l'égard de la liberté de manifester

- A. L'état d'urgence sanitaire, vecteur de l'atteinte excessive à la liberté de manifester
- B. Une défiance étatique régulière à l'égard de la liberté de manifester

L'épidémie de Covid-19 survenue depuis le début de l'année 2020 bouleverse la vie sociale et l'état du droit en France, affectant l'exercice des libertés individuelles et collectives. En particulier, la décision de « confinement » généralisé de la population française du 17 mars au 11 mai 2020, prise par décret du Premier ministre (1), constitue une restriction sans précédent à l'exercice de la liberté d'aller et venir en période de paix. La mesure, qui interdisait par principe à toute personne de se déplacer hors de son domicile, « sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées » (paragraphe 2 de l'ordonnance commentée), a notamment eu pour effet de priver de « manifestation (2) » les travailleurs et organisations syndicales le 1^{er} mai 2020.

Dans ce contexte, le gouvernement a fait adopter un nouveau régime d'état d'urgence, sanitaire celui-là, inséré aux articles L. 3131-12 et suivants du Code de la santé publique (3) et qui, malgré son caractère temporaire (4), vient s'ajouter à celui de la loi du 3 avril 1955 (5). L'état d'urgence sanitaire a été déclaré pour une période de deux mois à compter du 24 mars 2020 (6), puis prorogé jusqu'au 10 juillet 2020 (7), date à partir de laquelle fut organisée une « sortie » progressive de l'état d'urgence sanitaire (8). Ce fondement juridique donne au Premier ministre la possibilité d'adopter toute une batterie de mesures à caractère général au motif d'une « catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population » dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré (CSP, art. L. 3131-12). Parmi celles-ci, on trouve la restriction de circulation ou encore l'interdiction de sortie du domicile (CSP, art. L. 3131-15, 1^o et 2^o). Le Premier ministre peut également « limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature » (CSP, art. L. 3131-15, 5^o). En parallèle, d'autres autorités administratives peuvent prendre des décisions, comme le ministre en charge de la Santé (CSP, art. L. 3131-16), ainsi que les préfets, habilités à prendre des mesures d'application (CSP, art. 3131-17).

(1) D. n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus Covid-19, *JORF*, 17 mars 2020, texte n° 2.

(2) Pour la Cour de cassation, « constituée une manifestation, au sens et pour l'application des articles L. 211-1 du Code de la sécurité intérieure et 431-9 du Code pénal, 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 févr. 2016, n° 14-82.234, *JCP*, 2016, II, p. 465, note P. Collet.

(3) L. n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, *JORF*, 24 mars 2020, texte n° 2, art. 2.

(4) L'article 7 de la loi du 23 mars 2020 précitée prévoit la caducité du chapitre du Code de la santé publique qui comprend les dispositions relatives à l'état d'urgence sanitaire ; il « est applicable jusqu'au 1^{er} avril 2021 ».

(5) L. n° 55-385 du 3 avril 1955 modifiée relative à l'état d'urgence.

(6) L. n° 2020-290 du 23 mars 2020 précitée, art 4.

(7) L. n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, *JORF*, 12 mai 2020, texte n° 1, art. 1^{er}.

(8) L. n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, *JORF*, 10 juillet 2020, texte n° 1. À compter du 11 juillet 2020 et jusqu'au 30 octobre 2020 inclus, deux régimes juridiques distincts coexistent pour les territoires français : l'état d'urgence sanitaire est maintenu pour la Guyane et Mayotte visées à l'article 2 de la loi ; dans les autres territoires, le Premier ministre peut, par décret pris sur le rapport du ministre chargé de la Santé, « dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de Covid-19 », prendre diverses mesures à caractère réglementaire. Ses pouvoirs recouvrent largement ceux qui lui sont confiés sur le fondement de l'état d'urgence. Pour une critique sévère de ce texte : S. Hennette-Vauchez, « L'état d'urgence innommé », *liberation.fr*, 18 juin 2020. (N.B. : les références Internet citées dans cette note ont été consultées entre le 30 août et le 17 septembre 2020.)

Sur le fondement de ce nouveau régime législatif de l'état d'urgence sanitaire, le Premier ministre a adopté un premier décret le 11 mai 2020 posant des mesures générales nouvelles, moins contraignantes que le confinement précédemment appliqué (9). À mesure que les conditions sanitaires semblaient plus clémentes, il a pris le décret du 31 mai 2020 (10), modifié d'abord par un décret du 14 juin 2020 (11) à la suite de la suspension de certaines dispositions du décret du 31 mai par le Conseil d'État (12), puis par un décret du 21 juin (13). Le décret du 31 mai 2020 sera finalement abrogé et remplacé par le décret du 10 juillet 2020 (14).

Le décret du 31 mai 2020 modifié était contesté devant le Conseil d'État par plusieurs organisations syndicales et associations (15) dans le cadre d'un référé suspension et d'un référé liberté (16), les requêtes étant jointes (paragraphe 1 de l'ordonnance). En particulier, elles considéraient que la liberté de manifestation faisait l'objet d'une réglementation excessive à travers l'article 3 du décret, notamment ses I, II bis et V (17).

Selon le I de l'article 3, « *Tout rassemblement, réunion ou activité à un titre autre que professionnel sur la voie publique ou dans un lieu public, mettant en présence de manière simultanée plus de dix personnes, est interdit sur l'ensemble du territoire de la République. Lorsqu'il n'est pas interdit par l'effet de ces dispositions, il est organisé dans les conditions de nature à permettre le respect des dispositions de l'article 1^{er} [qui prescrivent le respect des mesures barrières en tout lieu et toute circonstance].* » Cette disposition avait d'ailleurs déjà été suspendue par le Conseil d'État dans son ordonnance du 13 juin 2020 au motif que l'interdiction édictée présentait « *un caractère général et absolu* (18) ».

Le II bis de l'article 3 du décret, inséré par le décret du 14 juin puis modifié par celui du 21 juin, prévoyait que les manifestations, rassemblements, réunions ou activités sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public « *sont autorisés par le préfet de département si les conditions de leur organisation sont propres à garantir le respect des dispositions de l'article 1^{er}* ». À cette fin, il précisait dans son deuxième alinéa que les organisateurs de la manifestation devaient adresser au préfet du département la déclaration préalable prévue par le Code de la sécurité intérieure, qui « *tient lieu de demande d'autorisation* » et qui doit préciser les conditions du respect des mesures barrières mises en place.

Enfin, le V de l'article 3 du décret du 31 mai disposait qu'« *aucun événement réunissant plus de 5 000 personnes ne peut se dérouler sur le territoire de la République jusqu'au 31 août 2020* ».

L'ordonnance du Conseil d'État du 6 juillet 2020 qui statue sur ces recours a certes perdu de son intérêt pratique puisque le décret contesté du 31 mai 2020 a été abrogé et remplacé par celui du 10 juillet. Toutefois, par la suspension du dispositif liberticide de l'autorisation préalable à manifester, elle a le mérite de rappeler et protéger l'équilibre juridique entre la préservation de la santé publique et celle des libertés publiques dans toute société démocratique, y compris en période exceptionnelle (I). Implicitement, elle invite à s'interroger sur l'existence d'une suspicion des autorités étatiques à l'égard de la liberté de manifester qui transparait dans le décret contesté (II).

(9) D. n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, *JORF*, 12 mai 2020, texte n° 6.

(10) D. n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, *JORF*, 1^{er} juin 2020, texte n° 1.

(11) D. n° 2020-724 du 14 juin 2020, *JORF*, 15 juin 2020, texte n° 1.

(12) CE, ord. réf., 13 juin 2020, M. A., Ligue des droits de l'homme, CGT et a., req. n° 440846, *AJA*, 2020, p. 1198, note M.-C. de Montecler.

(13) D. n° 2020-759 du 21 juin 2020 modifiant le décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, *JORF*, 22 juin 2020, texte n° 1.

(14) D. n° 2020-860 du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé, *JORF*, 11 juillet 2020, texte n° 23, art. 52. À l'heure où ces lignes sont achevées d'être écrites, ce décret a été modifié par le D. n° 2020-1096 du 28 août 2020 (*JORF*, 29 août 2020, texte n° 26), puis par le D. n° 2020-1115 du 5 septembre 2020 (*JORF*, 6 septembre 2020, texte n° 15), le D. n° 2020-1128 du

12 septembre 2020 (*JORF*, 13 septembre 2020, texte n° 20) et le D. n° 2020-1146 du 17 septembre 2020 (*JORF*, 18 septembre 2020, texte n° 20).

(15) Il s'agit de plusieurs syndicats de travailleurs, associations étudiantes et de lutte contre le racisme, auxquelles se sont jointes par intervention ATTAC et la Ligue des droits de l'homme (§ 7 et 8 de l'ordonnance).

(16) Le Conseil d'État estime dans son ordonnance qu'il n'y a pas lieu à statuer sur le fondement de l'article L. 521-2 CJA, puisqu'il procède à la suspension des dispositions contestées sur le fondement de l'article L. 521-1 CJA (v. § 21 à 24).

(17) R. Besse-Desmoulières, « Des syndicats vent debout contre de nouvelles dispositions sur le droit de manifester », *lemonde.fr*, 20 juin 2020.

(18) CE, ord. réf., 13 juin 2020, *op. cit.*, § 17.

I. La suspension du dispositif liberticide de l'autorisation préalable à manifester

L'ordonnance commentée procède à un rappel des règles juridiques qui, dans une société démocratique, trouvent à s'appliquer en matière de libertés publiques. Leur exercice connaît intrinsèquement des limitations liées au maintien de l'ordre public. L'objectif de protection de la santé constitue un motif de la restriction à l'exercice de la liberté de manifester (A). Et si l'ordonnance suspend le dispositif de l'autorisation préalable à manifester, c'est qu'elle constitue un outil disproportionné pour la poursuite de cet objectif (B).

A. L'objectif de protection de la santé, motif de la restriction à l'exercice de la liberté de manifester

La manifestation est rattachée par l'ordonnance commentée (paragraphe 10) au « *droit d'expression collective des idées et des opinions* » qui, selon le Conseil constitutionnel, découle de la liberté d'expression et de communication garantie par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (19) et constitue une condition de la démocratie (20). La liberté de manifester (ou encore celle de se réunir) se pose comme une modalité d'exercice de ce droit et une garantie du respect d'autres droits et libertés, notamment, de la liberté syndicale. Cependant, l'exercice de cette liberté n'est pas absolu et connaît de possibles motifs de restriction avec lesquels il doit être concilié, notamment en période d'état d'urgence (21).

En particulier, l'objectif de valeur constitutionnelle de « *protection de la santé* », qui découle du 11^e alinéa du préambule de la Constitution de 1946 (22), constitue une finalité qui peut justifier la restriction de l'exercice des libertés publiques, notamment en cas de circonstances exceptionnelles. Comme le rappelle le Conseil constitutionnel, « *les rassemblements de personnes, les réunions ou les activités qui se déroulent sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public présentent un risque accru de propagation*

de l'épidémie du fait de la rencontre ponctuelle d'un nombre important de personnes venant, parfois, de lieux éloignés. Une telle réglementation répond donc à l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé (23).

Cependant, forte d'une jurisprudence solidement établie, l'ordonnance rappelle que les mesures prises pour assurer la poursuite de la sauvegarde de l'« *ordre public sanitaire (24)* » doivent être « *nécessaires, adaptées et proportionnées* » à l'objectif poursuivi (paragraphe 11 de l'ordonnance).

Le juge des référés du Conseil d'État se livre alors à une analyse précise de la proportionnalité des mesures administratives d'encadrement de l'exercice de la liberté de manifester prévues par le décret contesté pour déterminer s'il existe un doute sérieux de leur légalité.

D'abord, il rappelle que l'obligation de respecter les « *gestes barrières* » prévue à l'article 1^{er} du décret du 31 mai, notamment à l'occasion des rassemblements qui ne sont pas interdits par le décret, n'est pas contestée par les requérants et que « *la situation sanitaire continue de justifier des mesures de prévention, au nombre desquelles figurent les mesures dites "barrières"* » (paragraphe 13 de l'ordonnance).

Ensuite, concernant le V de l'article 3 qui interdit tout événement de plus de 5 000 personnes, le juge des référés se fonde sur les recommandations du Haut Conseil de la santé publique du 24 avril 2020, « *dont se prévaut l'administration* » elle-même. Dans une formule reprenant celle de son ordonnance du 13 juin précitée (paragraphe 14), il rappelle que ces recommandations « *préconisent seulement de faire dépendre le nombre de personnes en milieu extérieur de la distance et de l'espace, sans qu'aucune restriction de principe, autre que celle du respect des mesures "barrières", ne soit posée à la liberté d'aller et venir sur la voie publique* » (paragraphe 20 de l'ordonnance). C'est sur ce critère, rejoignant l'analyse de

(19) À cette norme de référence, le juge des référés ajoute les articles 10 et 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (§ 10 de l'ordonnance).

(20) Cons. const., déc. n° 2019-780 DC, 4 avril 2019, loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, § 8. V. aussi : Cons. const., déc. n° 2017-747 DC, 16 mars 2017, loi relative à l'extension du délit entrave à l'interruption volontaire de grossesse, § 9.

(21) Cons. const., déc. n° 2016-535 QPC, 19 février 2016, Ligue des droits de l'homme [Police des réunions et des lieux publics dans le cadre de l'état d'urgence], § 3.

(22) Pour un rappel : Cons. const., déc. n° 2020-800 DC, 11 mai 2020, loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, § 16 ; Cons. const., déc. n° 2020-803 DC, 9 juillet 2020, loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, § 10. Dans l'ordonnance commentée, le juge ne fait pas référence à la Convention européenne des droits de l'homme alors que la « *protection de la santé* » constitue un motif de restriction à l'exercice des droits et libertés prévus aux articles 8 à 11.

(23) Cons. const., déc. n° 2020-803 DC, *op. cit.*, § 24.

(24) CNCDH, « *État d'urgence sanitaire et État de droit* », avis du 28 avril 2020, *JORF*, 3 mai 2020, texte n° 49, § 19.

la Commission nationale consultative des droits de l'homme (25), qu'il avait notamment jugé que l'interdiction de tout rassemblement de plus de dix personnes posait une interdiction générale et absolue en utilisant le seul critère du nombre de personnes présentes et non celui de la proportion entre ce nombre et la dimension des lieux (26). Toutefois, à la date du délibéré, le Haut Conseil de la santé publique avait émis un nouvel avis, spécifiquement consacré aux conditions d'accueil d'événements de grande ampleur. Aussi, sur le fondement d'une évaluation des risques et des modalités de contamination résultant d'une analyse des modes de transmission du virus et de la situation épidémiologique nationale, le juge a rejeté l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité des dispositions du V de l'article 3 (paragraphe 20 de l'ordonnance). Autrement dit, il estime implicitement que la mesure d'interdiction est nécessaire à la protection de la santé publique et adaptée aux risques sanitaires existants (27).

Tel n'est pas le cas en revanche de la mise en place d'une autorisation préalable de manifester.

B. L'autorisation préalable de manifester, un mécanisme disproportionné à l'objectif poursuivi

Lorsque le juge administratif statue en matière de référé-suspension sur le fondement de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative, son office implique qu'il ne retienne qu'un seul moyen quand bien même d'autres pourraient être fondés. En l'espèce, comme le juge l'exprime dans la formule « *sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens présentés à l'appui [des] conclusions* » (paragraphe 18

de l'ordonnance), cette économie de moyens le conduit à ne pas examiner celui de l'incompétence du Premier ministre, auteur de l'acte contesté, alors que la fixation des « *garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* » relève de la compétence du Parlement, sur le fondement de l'article 34 de la Constitution (28). L'office du juge administratif statuant en référé ne l'oblige pas non plus à procéder à un examen approfondi de la légalité de l'acte déféré (29). En l'espèce, le juge n'examine donc pas tant l'objet de la procédure d'autorisation préalable qu'il s'attache à ses effets. Pourtant, de manière profonde, le mécanisme d'autorisation préalable introduit par le II *bis* de l'article 3 du décret du 31 mai 2020 met en cause la logique juridique applicable à la liberté de manifester qui prévaut depuis la première moitié du XX^e siècle.

Issue des dispositions du décret du 23 octobre 1935 (30) et désormais posée à l'article L. 211-1 du Code de la sécurité intérieure, l'obligation de déclaration préalable d'une manifestation correspond en effet à un régime juridique relativement libéral (31). Comme l'écrit Jean Rivéro, s'il suppose « *une démarche faite par le particulier auprès de l'autorité publique* », il implique « *un rôle passif* » de l'autorité saisie car « *[l]a déclaration ne lui confère aucun pouvoir de décision* (32) ». Autrement dit, il existe une disjonction entre, d'une part, l'information préalable de l'administration délivrée par les déclarants au minimum trois jours francs avant la date de la manifestation (CSI, art. L. 211-2) et, d'autre part, l'utilisation éventuelle de ses pouvoirs de police par l'autorité administrative. Le fait de la déclaration préalable n'implique pas que l'administration exerce un contrôle *a priori* de l'exercice

(25) CNCDDH, « *Prorogation de l'état d'urgence sanitaire et libertés* », avis du 26 mai 2020, *JORF*, 31 mai 2020, texte n° 98, § 6.

(26) CE, ord. réf., 13 juin 2020, *op. cit.*

(27) Pour un ex. : CEDH, 7 février 2017, *Lashmankin et a. c. Russie*, n° 57818/09, § 434 : une interdiction générale de manifester n'est « nécessaire » au sens de la Convention que s'il existe un réel danger de troubles à l'ordre public et que s'il ne peut pas être adopté de mesures moins strictes en termes d'application territoriale et de durée.

(28) L'ordonnance évoque néanmoins « *le pouvoir réglementaire* » dans son § 16. V. par ailleurs la décision du Conseil constitutionnel qui, statuant sur la constitutionnalité de la loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, s'appuie notamment sur les travaux préparatoires pour indiquer que « *le législateur n'a pas autorisé le Premier ministre à substituer un régime d'autorisation préalable au régime déclaratif qui s'applique à l'organisation des manifestations sur la voie publique* », Cons. const., déc. n° 2020-803 DC, 9 juillet 2020, *op. cit.*, § 25.

(29) O. Le Bot, « *Référé-suspension* », *J.-Cl. Adm.*, Fasc. 1093, § 81.

(30) D. du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public, *JORF*, 24 octobre 1935, p. 11203. Pour faire face aux ligues factieuses, le gouvernement de Pierre Laval avait réglementé

les rassemblements et manifestations publiques, instaurant notamment l'obligation d'une déclaration préalable (en mairie ou préfecture selon les cas) pour « *toutes manifestations sur la voie publique* », exceptées les « *sorties [...] conformes aux usages locaux* », et la possibilité de les interdire en cas de risque de troubles à l'ordre public.

(31) En s'appuyant sur l'article 431-1 du Code pénal qui sanctionne les entraves, d'une manière concertée et à l'aide de menaces ou violences, à l'exercice de plusieurs libertés collectives, dont la « *liberté de manifestation* », on pourrait estimer que le régime des manifestations publiques se rapproche davantage d'un régime « répressif » que « préventif ».

(32) J. Rivéro, *Les Libertés publiques*, t. 1 : *Les Droits de l'homme*, PUF, 1997, coll. « *Thémis* », 8^e éd., p. 189. Dans le même sens, M. Murbach-Vibert écrit : « *La manifestation n'est soumise qu'à une obligation de prévention de l'autorité publique sur qui pèse une obligation positive d'assurer le bon déroulement de l'événement projeté* » (« *Manifestations* », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, oct. 2016, § 89). Jean Rivéro conteste le rattachement du mécanisme de déclaration préalable au « régime préventif » des libertés publiques pour en faire un régime juridique distinct. Tel n'est pas le cas d'autres auteurs, comme par ex., P. Wachsmann, *Libertés publiques*, Dalloz, 2017, coll. « *Cours* », 8^e éd., p. 426-427.

de la liberté ; elle ne fait que prendre acte d'une intention de manifester (33). Contrairement à la déclaration d'une association (L. 1^{er} juillet 1901) ou d'un « *rassemblement festif à caractère musical* » (CSI, art. R. 211-5), l'administration ne délivre pas de récépissé aux déclarants (34). D'ailleurs, pour la Cour européenne des droits de l'homme, l'absence de déclaration préalable formelle « *ne justifie pas en soi une atteinte à la liberté de réunion* » (à laquelle elle rattache la liberté de manifester), la manifestation étant alors « *sinon tacitement tolérée, du moins non interdite* (35) ». À cet égard, on pourrait même estimer que la pratique consistant pour les manifestants à ne pas procéder à une déclaration préalable formelle participe d'un assouplissement du droit positif, soulignant l'inadaptation du dispositif juridique à la réalité sociologique (36), sans pour autant d'ailleurs que les autorités de police soient privées d'obtenir l'information autrement (37), ni empêchées de prendre des mesures de protection de l'ordre public (38) ou de poursuivre les organisateurs présumés (39).

Une fois l'information de la manifestation obtenue, l'administration doit penser et prévoir les moyens adéquats pour préserver l'ordre public (40). Sous le contrôle du juge administratif (41), l'autorité de police peut prendre une mesure strictement nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif poursuivi et aux raisons l'ayant motivée (les risques pesant sur l'ordre public (42)). Deux manifestations portant des revendications contraires peuvent parfaitement se dérouler dans des emplacements voisins dès lors que

les risques de troubles attendus paraissent faibles et que les forces de l'ordre sont en nombre suffisant pour empêcher les contacts entre les cortèges. Le lieu, la forme, le trajet, les modalités du déroulement de la manifestation peuvent faire l'objet d'une discussion entre les organisateurs et l'administration (43). En revanche, dans l'hypothèse où les moyens disponibles au maintien de l'ordre public ne sont pas satisfaisants et où les troubles attendus semblent importants – en particulier dans certains lieux (44) –, l'autorité de police pourra alors prendre un arrêté d'interdiction de la manifestation.

L'introduction par l'article II *bis* de l'article 3 du décret du 31 mai 2020 d'un mécanisme d'autorisation préalable rompt avec cette logique profonde car il établit un régime juridique spécifique dérogeant au droit commun dont les effets sont de nature à créer un doute sérieux sur sa légalité et à satisfaire à la condition de l'urgence requise dans le cadre du référé-suspension (45).

D'abord, le juge des référés constate l'existence d'une superposition de régimes procéduraux : le premier, caractérisé par une autorisation « *en l'absence de laquelle toute manifestation de plus de dix personnes est interdite* » ; le second, constitué par une déclaration « *en vertu de laquelle toute manifestation déclarée est libre en l'absence de décision d'interdiction prise par l'autorité de police en instaurant une procédure d'autorisation* » (paragraphe 16 de l'ordonnance).

(33) En ce sens, le Code de la sécurité intérieure reprend formellement cette disjonction en édictant deux dispositions distinctes : l'article L. 211-1 qui prescrit l'obligation de déclaration préalable ; l'article L. 211-4 qui donne aux autorités de police le pouvoir de prendre un arrêté d'interdiction.

(34) Dans le cas des rassemblements festifs à caractère musical, le régime juridique s'apparente à une autorisation administrative, P. Wachsmann, *Libertés publiques, op. cit.*, p. 799.

(35) CEDH, 5 mars 2009, Barraco c/ France, req. n° 31684/05, § 45 (en l'espèce, conventionnalité de la condamnation pénale d'un chauffeur-routier qui, à l'occasion d'une opération « escargot » sur une autoroute, avait immobilisé son véhicule entraînant un blocage de la circulation).

(36) Dans certaines villes de France, les organisations syndicales ne se conforment pas à l'obligation de déclaration préalable. Elles se contentent d'un appel public à se rassembler ou manifester et de répondre aux éventuelles questions des autorités publiques.

(37) Outre la publicité qui pourrait être faite dans différents médias par les organisateurs d'une manifestation non déclarée, la connaissance des manifestations et autres rassemblements publics résulte, faut-il le rappeler, du travail des services de la Direction générale de la sécurité intérieure, dans laquelle ont été fondus les effectifs des « RG » (Renseignements généraux) créés au début du *xx*^e siècle.

(38) Par ex., le 2 juin 2020, soit en période d'état d'urgence sanitaire et d'application des dispositions du décret du 31 mai 2020, plus de 20 000 personnes se sont réunies devant le Palais de justice de Paris pour dénoncer les violences policières, en l'absence de déclaration préalable par les organisateurs et malgré une

décision d'interdiction préfectorale, Ch. Delouche, « À Paris, manifestation massive en mémoire d'Adama Traoré et George Floyd », *liberation.fr*, 3 juin 2020.

(39) Pour un exemple de poursuites pénales dans le cadre d'une manifestation non déclarée, lire, B. Desouza, « "Gilets jaunes" : Éric Drouet a été relaxé en appel pour des manifestations non déclarées », *francebleu.fr*, 11 septembre 2020.

(40) Le mécanisme de la déclaration vise essentiellement à permettre aux autorités administratives de garantir tout à la fois l'exercice pacifique de la manifestation et de concilier cette liberté avec celles qui sont affectées par elle : M. Murbahc-Vibert, *op. cit.*, n°91.

(41) Pour ce contrôle dans le cadre de l'état d'urgence, v. Cons. const., déc. n°2015-527 QPC, 22 décembre 2015, Cédric D. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence], § 12. Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, v. l'article L. 3131-18 du Code de la santé publique. Sur l'amplitude du contrôle juridictionnel dans le cadre du contentieux de l'annulation, P. Wachsmann, *Libertés publiques, op. cit.*, p. 802-803.

(42) V. *supra*.

(43) V. en ce sens, CE, ord. réf., 13 juin 2020, *op. cit.*, § 15.

(44) Par ex., É. Broussard, « Les restrictions de police dans le secteur des Champs-Élysées, un régime atypique ? », *RDP*, 2020, p. 455-469.

(45) En l'espèce, elle est satisfaite « *eu égard à l'imminence de plusieurs des manifestations prévues dont les requérants se prévalent* » (§ 18 de l'ordonnance).

La conséquence de cette « superposition » de régimes juridiques applicables à un même objet est que la liberté de manifester est vidée de sa substance et que le droit au recours est rendu impossible : « aussi longtemps que le préfet ne s'est pas prononcé sur la demande d'autorisation dont il est réputé être saisi par le dépôt de la déclaration, la manifestation demeure en principe interdite, rendant sans objet pendant cette période l'application des dispositions mentionnées au point 14 [relatives à l'obligation d'une déclaration préalable et ses conséquences juridiques], sans cependant, en l'absence de tout délai fixé au préfet pour prendre une décision, même implicite, sur la demande d'autorisation, qu'un recours utile soit assuré avant la date de la manifestation devant le juge administratif » (paragraphe 16 de l'ordonnance).

La disposition contestée présente un doute sérieux sur sa légalité car, par l'interdiction de principe

posée, elle établit une suspicion à l'égard du comportement des manifestants, présumant une incompatibilité avec le maintien de l'ordre public sanitaire et contrevenant à la logique libérale de la déclaration préalable déjà expliquée. Elle viole alors l'obligation légale selon laquelle les prérogatives confiées au Premier ministre dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire doivent s'exercer « aux seules fins de garantir la santé publique (46) », soulignant l'exigence juridique d'une stricte adéquation entre les mesures administratives et la « finalité exclusive de [la] lutte contre l'épidémie (47) ».

Ce dernier point conduit à s'interroger sur l'existence d'une suspicion étatique à l'égard de la liberté de manifester.

II. Une suspicion étatique à l'égard de la liberté de manifester

On sait que l'exercice des libertés publiques est inévitablement affecté par la survenue de « circonstances exceptionnelles » qui renforcent la dynamique de la prévention des troubles à l'ordre public. Dans ce contexte, la décision du gouvernement de promouvoir un « état d'urgence sanitaire » a contribué à créer les conditions de l'atteinte excessive à la liberté de manifester que constitue l'introduction d'un régime de l'autorisation préalable (A). De manière plus profonde, la liberté de manifester semble faire l'objet d'une défiance régulière de la part du pouvoir d'État (B).

A. L'état d'urgence sanitaire, vecteur de l'atteinte excessive à la liberté de manifester

La loi du 23 mars 2020 et le régime d'état d'urgence sanitaire qu'elle instaure, dans le but de faire face à des « catastrophes sanitaires très graves, comme celle du Covid-19 (48) », constituent le fondement juridique des dispositions contestées par les requérants.

Présenté par le Premier ministre comme respectueux du Parlement (49), ce nouveau régime législatif d'état d'urgence est calqué sur celui prévu par la loi du 3 avril 1955, tant par ses conditions de déclenchement (50) que par les pouvoirs étendus confiés aux autorités de police administrative. Pourtant, le débat s'est ouvert sur son opportunité juridique, le Conseil d'État justifiant d'emblée le recours à un « régime particulier de l'état d'urgence (51) », tandis que la Commission nationale consultative des droits de l'homme mettait en doute « l'institution d'un nouveau régime d'exception (52) ». À cet égard, s'il est permis de penser que la qualification de « menace sanitaire grave (53) » était inadaptée au paroxysme de la crise sanitaire connu en mars dernier, on aurait pu imaginer que la loi du 3 avril 1955 soit utilisée pour faire face à une « catastrophe sanitaire avérée (54) », à travers les critères de « péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public » ou bien d'« événements présentant,

(46) CSP, art. L. 3131-15, I.

(47) CNCDDH, « Prorogation de l'état d'urgence sanitaire et libertés », avis du 26 mai 2020, *JORF*, 31 mai 2020, texte n° 98, § 3 et recommandation n°1 (souligné par nous).

(48) Communiqué de presse du Conseil des ministres, 18 mars 2020 : <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2020-03-18/faire-face-a-l-epidemie-de-covid-19>.

(49) Dans une formule absconse, Édouard Philippe déclare à l'Assemblée nationale : « Le gouvernement, dans ces circonstances, a besoin du Parlement, du contrôle du Parlement et du degré d'exigence dont il fait preuve. Je le dis, car je le sais », séance du 21 mars 2020, *JOAN CR*, 22 mars 2020, p. 2553.

(50) La déclaration d'état d'urgence sanitaire est prise par décret en Conseil des ministres ; un mécanisme d'information des assemblées parlementaires est automatiquement mis en place

dès son adoption ; elle doit être prorogée par une loi dans un délai d'un mois (CE, « Avis sur un projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 », 18 mars 2020, § 17).

(51) CE, « Avis sur un projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 », *op. cit.*, § 15. Le Premier ministre pouvait agir sur le fondement de ses pouvoirs de police générale dans le cadre de la théorie des circonstances exceptionnelles, tandis que le ministre en charge de la Santé pouvait agir dans le cadre d'une police administrative spéciale (CSP, art. L. 3131-1).

(52) CNCDDH, « État d'urgence sanitaire et État de droit », avis du 28 avril 2020, *op. cit.*, § 4.

(53) CSP, art. L. 3131-1.

(54) CE, « Avis sur un projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 », 18 mars 2020, § 19.

par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique (55) ».

Pourquoi alors le gouvernement a-t-il choisi, urgemment (56), de recourir à un nouveau régime juridique d'exception, accroissant les pouvoirs administratifs, alors même que la modification de la loi du 3 avril 1955 avait déjà généré d'importantes critiques du point de vue des libertés fondamentales ?

En premier lieu, la « catastrophe sanitaire avérée » conjuguée à la décision de confinement de la population constituent les facteurs déclenchant de la transformation des dispositions du Code de la santé publique. Lorsque, à la fin du mois de janvier 2020, l'Organisation mondiale de la santé déclarait que l'émergence d'un nouveau coronavirus constituait une « urgence de santé publique de portée internationale (57) », la situation sanitaire française ne justifiait pas encore, aux yeux du gouvernement, que soit mobilisé un dispositif juridique exceptionnel.

En deuxième lieu, le bouleversement juridique peut s'expliquer sur plusieurs plans. D'abord, il permet d'atténuer le sentiment d'impréparation politique du pays apparu dès le début du mois de mars (58). Ensuite, la référence expresse à « l'état d'urgence » appliqué en France entre 2015 et 2017 provoque un état de stupeur dans le peuple, y compris pour ses représentants (59). Enfin, il offre les garanties d'une centralisation de toute l'action de l'État, autour de la fonction du Premier ministre (60) et dans le cadre d'une police administrative spéciale, « en vue, notamment, d'assurer, compte tenu des données scientifiques disponibles, leur cohérence et leur efficacité sur l'ensemble du territoire concerné et de les adapter en fonction de l'évolution de la situation (61) ».

Ainsi, l'état d'urgence sanitaire – fondé sur des circonstances sanitaires dont il n'est pas question

de nier la gravité – a créé les conditions d'un basculement de l'équilibre classique entre libertés et ordre public vers un régime d'exception permettant au gouvernement de s'affranchir intellectuellement d'une recherche de la stricte proportionnalité des mesures de police à l'objectif de protection de l'ordre public sanitaire. Fort de contexte psychologique et de ce fondement juridique, le gouvernement peut alors tenter d'introduire, par le décret contesté du 31 mai 2020, un mécanisme d'autorisation préalable dont il déclare qu'il « est destiné à rappeler aux personnes souhaitant organiser une telle manifestation ou s'y joindre le risque sanitaire particulier que représente tout rassemblement important de personnes, sans avoir vocation à y faire obstacle lorsque des garanties suffisantes sont présentées pour prévenir ce risque » (paragraphe 15 de l'ordonnance). Dans ces dires administratifs, l'objectif de la mesure semble davantage pédagogique que normative, sans finalité autre que la protection de l'ordre public sanitaire, sans ambition particulière de restriction de la liberté de manifester.

Pourtant, cinquante ans après la censure constitutionnelle d'un mécanisme législatif de contrôle administratif préalable de la création d'une association (62), et juste au lendemain d'une ordonnance de référé du 13 juin 2020 du Conseil d'État rétablissant la liberté de manifester, cette attitude s'inscrit dans une défiance régulière de l'État à l'égard de la liberté de manifester.

B. Une défiance étatique régulière à l'égard de la liberté de manifester

La liberté de manifester, dont il faut souligner qu'elle n'est garantie en droit que si elle s'exerce pacifiquement (63), est régulièrement malmenée par tout État qui craint pour l'ordre social.

(55) L. n° 55-385 du 3 avril 1955 modifiée, art. 1^{er}. La calamité se définit à la fois comme un « événement dommageable, d'une exceptionnelle gravité, survenant de façon imprévisible et provoqué par des forces naturelles » et un « malheur qui afflige un grand nombre de personnes, qui affecte une grande étendue du pays », <https://www.cnrtl.fr/definition/calamité>.

(56) Le texte déposé au Sénat est présenté en procédure accélérée, en l'absence d'exposé des motifs (« Projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 », Sénat, n° 376, 18 mars 2020). La loi du 23 mars 2020, adoptée en moins d'une semaine, n'est pas déferée au Conseil constitutionnel.

(57) « Coronavirus : l'OMS qualifie l'épidémie "d'urgence de santé publique de portée internationale" », *lemonde.fr*, 30 janv. 2020.

(58) F. H., « Covid-19 : les soupçons d'impréparation se multiplient », *jim.fr* (*Journal international de médecine*), 6 mars 2020.

(59) Alors que le confinement avait déjà été décrété, il a été adopté lors de la conférence des présidents de l'Assemblée nationale des dispositions dérogoires aux règles habituelles de séance : seuls deux députés par groupe, auxquels s'ajoutait le président de groupe, pouvaient siéger ; les votes avaient lieu uniquement à main levée ; les interventions ne pouvaient se faire depuis

la tribune (séance du 21 mars 2020, *JOAN CR*, 22 mars 2020, p. 2549). Les représentants de l'opposition politique n'ont pas non plus manifesté d'opposition particulière à l'instauration de l'état d'urgence sanitaire (*JOAN CR*, 22 mars 2020, not. p. 2559 et 2562).

(60) V. la critique concernant la trop grande latitude du ministre de la Santé pour restreindre l'exercice des droits et libertés entre le 15 et le 23 mars : CNCDH, « Prorogation de l'état d'urgence sanitaire et libertés », avis du 26 mai 2020, *op. cit.*, § 2.

(61) CE, ord. réf., 17 avril 2020, Commune de Sceaux, n° 440075, § 5 (suspension d'un arrêté municipal imposant le port du masque dans l'ensemble d'une ville). Le maire ne peut agir que si des « raisons impérieuses liées à des circonstances locales rendent l'édition [des mesures de police administrative générale] indispensable » (§ 6).

(62) Cons. const., déc. n° 71-44 DC, 16 juillet 1971, Liberté d'association, *Les Grandes Décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2009, 15^e éd., n° 13.

(63) Convention européenne des droits de l'homme, art. 11 ; v. par ex. : Commission EDH, 16 juillet 1980, req. n° 8440/78, *Christians against racism and fascism c/ Royaume-Uni*.

En France depuis la Révolution française, l'histoire associe fréquemment manifestations de rue et changement de régime politique. Plus récemment, l'émergence de la mouvance altermondialiste et la contestation croissante des politiques néolibérales nous confirment que la rue constitue un enjeu de préservation de l'ordre existant, dans toutes ses dimensions : légale, économique, sociale, culturelle. Du point de vue de l'État, nul ne saurait vouloir *prendre la rue* pour modifier la disposition du monde social, son organisation, sa rationalité.

Le droit positif traduit cette ambition. Le maintien de l'ordre public constitue logiquement un « *objectif de valeur constitutionnelle* (64) » car, si son objet est de préserver ce que le doyen Hauriou qualifiait d'« *ordre matériel et extérieur* », son effet reste de sauvegarder l'ordre juridique et politique du moment. La plasticité de la notion d'ordre public, élargissant ses contours au gré des circonstances, permet de multiplier les finalités qui justifient des restrictions croissantes à l'exercice des droits et libertés (65).

En outre, la liberté de manifester ne jouit pas de la même reconnaissance juridique que d'autres droits et libertés s'exerçant collectivement, tels que le droit de grève, à valeur constitutionnelle et formellement proclamé, mais limité au champ des revendications professionnelles. Comme l'écrit le professeur Letteron, « *considérée comme un sous-produit, tantôt de la liberté de réunion, tantôt de la liberté d'expression, la liberté de manifester peine à trouver sa place dans l'ordre juridique* (66) ». Surtout, par la dimension politique qu'elle recèle, elle ne saurait être considérée juridiquement comme un vecteur de l'expression politique de la volonté du peuple dès lors que la Constitution du 4 octobre 1958 privilégie la démocratie représentative (art. 3 et 4 notamment). L'irruption de fractions du peuple dans la rue contre-

vient au principe et aux moyens d'expression de la souveraineté nationale.

Aussi, dans des contextes de conflictualité sociale et politique forte, les manifestants de toutes natures (syndicalistes, routiers (67), lycéens et étudiants, « gilets jaunes », militants de la défense de l'environnement (68), etc.) font l'expérience simultanée de l'expression collective de leurs opinions dans la rue et, en même temps, du maintien d'un ordre qu'ils entendent contester (69).

À mesure que les risques de contestation d'un régime politique s'accroissent ou changent de nature (70), la préservation de l'ordre public connaît un encadrement juridique croissant à même de fournir des moyens d'action légaux toujours nouveaux à l'État pour protéger l'ordre face aux manifestants.

Entre la réglementation de la liberté de manifester en 1935 (71) assortie d'une procédure de dissolution administrative des groupements qui, notamment, « *provoquent à des manifestations armées dans la rue* (72) », et la loi « anticasseurs » du 8 juin 1970 sanctionnant pénalement les organisateurs de manifestations en cas de violences et dégradations (73), la guerre d'Algérie sera l'occasion de créer un régime juridique civil d'exception : celui de l'état d'urgence. Modifiée à plusieurs reprises, notamment à l'occasion des attaques terroristes perpétrées sur le sol français en 2015, la loi du 3 avril 1955 précitée fut appliquée pendant deux années, offrant aux autorités administratives les moyens d'entraver l'exercice de la liberté de manifester, tant par des actes réglementaires d'interdiction (article 8, alinéa 3) que par des actes individuels de restriction et d'interdiction de circulation et de séjour (article 5), voire d'assignation à résidence (article 6), qui empêchent juridiquement et factuellement de se déplacer sur un lieu de rassemblement.

(64) Cons. const., déc. n° 82-141 DC, 27 juillet 1982, loi sur la communication audiovisuelle, § 5 ; plus récemment, et par ex. : Cons. const., déc. n° 2012-650 DC, 15 mars 2012, loi relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers, § 7.

(65) V. par ex. notre étude : « Après les réquisitions de personnels grévistes de l'automne 2010. Réflexions sur la portée du droit de grève dans une France en crise », *Dr. soc.*, 2012, p. 152-163.

(66) R. Letteron, « Les débris de la loi "anticasseurs" », *AJ pénal*, 2019, p. 259.

(67) Par ex. : G. Courty, « *Barrer, filtrer, encombrer : les routiers et l'art de retenir ses semblables* », *Cultures & Conflits*, n° 12, 1993, <http://journals.openedition.org/conflits/445>.

(68) A. Pécout et L. Borredon, « Les militants de la COP21, cibles de l'état d'urgence », *lemonde.fr*, 28 novembre 2015 ; « Manifestation écologiste évacuée à Paris : le Parquet ouvre une enquête », *lefigaro.fr*, 1^{er} juillet 2019.

(69) Pour une description des techniques policières à l'occasion des journées de mobilisation contre la loi Travail, lire :

D. Gallo-Lassere, « Les 120 jours de Babel », *Vacarme*, n° 77, 2016/4, p. 30-35. En particulier, la technique policière de la « nasse », venue d'Angleterre, est devenue un outil du maintien de l'ordre (« La "nasse" ou l'importation du "kettling" », <https://lundi.am/Kettling>). Elle a été jugée conforme à la Convention européenne des droits de l'homme, CEDH, 15 mars 2012, Austin c/ Royaume-Uni, *AJDA*, 2012, p. 1726, chron. L. Burgorgue-Larsen.

(70) O. Cahn, « La répression des "black blocs", prétexte à la domestication de la rue protestataire », *Archives de politique criminelle*, n° 32, 2010/1, p. 165-218.

(71) V. *supra*.

(72) L. 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et les milices privées, *JORF*, 12 janvier 1936, p. 522. Désormais, il s'agit de l'article L. 212-1 du Code de la sécurité intérieure.

(73) L. n° 70-480 du 8 juin 1970 tendant à réprimer certaines formes nouvelles de délinquance, *JORF*, 9 juin 1970, p. 5324. L'article 314 du Code pénal introduit par cette loi sera abrogé par la loi n° 81-1134 du 23 décembre 1981, *JORF*, 24 décembre 1981, p. 3499.

Plus récemment, la loi du 10 avril 2019 (74) a été amputée par le Conseil constitutionnel de son article 3 qui insérait dans le Code de la sécurité intérieure deux dispositions permettant à l'autorité administrative d'interdire, sous certaines conditions, à un individu de participer à une manifestation sur la voie publique, voire de prendre part à toute manifestation sur l'ensemble du territoire national pour une durée d'un mois. En particulier, le Conseil a considéré que ces dispositions laissaient à l'autorité administrative « *une latitude excessive* » dans l'appréciation des motifs susceptibles de justifier l'interdiction : « *la*

menace d'une particulière gravité à l'ordre public » que doit présenter l'individu n'était pas définie suffisamment précisément par la loi (75).

En définitive, si, comme l'illustrent cette jurisprudence ou bien l'ordonnance commentée, le contrôle juridictionnel parvient à contenir les velléités excessives des autorités étatiques, nul doute que gouvernement et Parlement sauront se souvenir des conditions de juridicité posées par les juges avant de remettre l'ouvrage sur le métier.

Nicolas Guillet

(74) L. n° 2019-290 du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, *JORF*, 11 avril 2019, texte n° 1.

(75) Cons. const., déc. n° 2019-780 DC, 4 avril 2019, § 23.

Annexe :

LIBERTÉS ET DROITS FONDAMENTAUX Liberté de manifester – Référé – Régime d'état d'urgence sanitaire – Interdiction des événements de plus de 5000 personnes – Restriction possible des libertés au motif de la protection de la santé (oui) – Autorisation préalable à manifester préfectorale – Atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi (oui).

CONSEIL D'ÉTAT – Référé – 6 juillet 2020

CGT, CGT-FO, FSU, Union syndicale Solidaires, SM, SAF, UNEF et Fédération DAL ; SOS Racisme ; ATTAC et LDH (n° 441257, 441263, 441384)

(...)

Vu :

- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code pénal ;
- le code de la santé publique ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 ;
- le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 ;
- le décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 ;
- le code de justice administrative et l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020.

(...)

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes visées ci-dessus, qui sont présentées, pour deux d'entre elles, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, pour l'autre, sur le fondement de l'article L. 521-1 du même code, tendent à la suspension de l'exécution des mêmes dispositions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule ordonnance.

Sur les circonstances et le cadre juridique du litige :

2. En raison de l'émergence d'un nouveau coronavirus, responsable de la maladie Covid-19, de

caractère pathogène et particulièrement contagieux, et de sa propagation sur le territoire français, après de premières mesures arrêtées par le ministre des Solidarités et de la Santé et par le Premier ministre, en particulier l'interdiction, décidée par le décret du 16 mars 2020, de déplacement de toute personne, en principe, hors de son domicile, la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter du 24 mars 2020. L'article 1^{er} de la loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions a prorogé cet état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020 inclus. L'interdiction de déplacement hors du domicile, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées, s'est appliquée entre le 17 mars et le 11 mai 2020, avant que ne soient prescrites, par décret du 11 mai 2020, de nouvelles mesures générales, moins contraignantes que celles applicables dans la période antérieure mais continuant d'imposer de strictes sujétions afin de faire face à l'épidémie de Covid-19 puis, par décret du 31 mai 2020, des mesures moins contraignantes encore, compte tenu de l'évolution de l'épidémie et de la situation sanitaire.

3. L'article L. 3131-15 du code de la santé publique dispose, dans sa rédaction issue de la loi du 11 mai 2020, que : « I. – Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut, par décret réglementaire pris sur le

rapport du ministre chargé de la santé, aux seules fins de garantir la santé publique : [...] 6° Limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature ; [...].

III. – Les mesures prescrites en application du présent article sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires ».

4. Dans ce cadre, l'article 1^{er} du décret du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, reprenant sur ce point les dispositions du décret du 11 mai 2020 qu'il abroge, a défini au niveau national les règles d'hygiène et de distanciation sociale, dites « barrières », et prévu que, notamment, les rassemblements, réunions, et déplacements qui n'étaient pas interdits en vertu de ce décret devaient être organisés en veillant au strict respect de ces mesures. L'article 3 du décret du 31 mai 2020, reprenant également sur ces points les dispositions du décret du 11 mai 2020, a prévu à son I que : « *Tout rassemblement, réunion ou activité à un titre autre que professionnel sur la voie publique ou dans un lieu public, mettant en présence de manière simultanée plus de dix personnes, est interdit sur l'ensemble du territoire de la République. Lorsqu'il n'est pas interdit par l'effet de ces dispositions, il est organisé dans les conditions de nature à permettre le respect des dispositions de l'article 1^{er} »*, à son III que : « *Les rassemblements, réunions ou activités mentionnés au I et qui sont indispensables à la continuité de la vie de la Nation peuvent être maintenus à titre dérogatoire par le préfet de département, par des mesures réglementaires ou individuelles, sauf lorsque les circonstances locales s'y opposent »* et à son V qu'aucun évènement réunissant plus de 5000 personnes ne peut se dérouler sur le territoire de la République jusqu'au 31 août 2020. Le II de l'article 3 du décret du 31 mai 2020 a en revanche étendu l'exception à l'interdiction posée au I aux services de transport de voyageurs, aux établissements recevant du public dans lesquels l'accueil du public n'est pas interdit et aux cérémonies funéraires organisées hors de tels établissements, en plus des rassemblements, réunions ou activités à caractère professionnel pour lesquels cette exception était déjà prévue par le décret du 11 mai 2020.

5. Par une ordonnance du 13 juin 2020, le juge des référés du Conseil d'État, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2, a, sans prononcer aucune injonction à l'égard de l'administration, suspendu l'exécution des dispositions du I de l'article 3 du décret du 31 mai 2020, mentionnées au point précédent, en tant que l'interdiction qu'elles édictaient s'appliquait aux manifestations sur la voie publique soumises à l'obligation d'une déclaration préalable en vertu de l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure. Le Premier ministre a, le lendemain, par un décret du 14 juin 2020, modifié l'article 3 du décret du 31 mai

2020. Il en a, d'une part, réitéré sans changement les dispositions du I et y a, d'autre part, inséré un II bis disposant que : « *II bis – Par dérogation aux dispositions du I et sans préjudice de l'article L. 211-3 du code de la sécurité intérieure, les cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toutes les manifestations sur la voie publique mentionnées au premier alinéa de l'article L. 211-1 du même code sont autorisés par le préfet de département si les conditions de leur organisation sont propres à garantir le respect des dispositions de l'article 1^{er} du présent décret. Pour l'application des dispositions de l'alinéa précédent, les organisateurs de la manifestation adressent au préfet du département sur le territoire duquel celle-ci doit avoir lieu la déclaration prévue par les dispositions de l'article L. 211-2 du code de la sécurité intérieure, dans les conditions fixées à cet article, assortie des conditions d'organisation mentionnées à l'alinéa précédent. Cette déclaration tient lieu de demande d'autorisation.* » Enfin, par un décret du 21 juin 2020, il a, de nouveau, élargi la liste, figurant au II de l'article 3 du décret du 31 mai 2020, des activités auxquelles l'interdiction mentionnée au I n'est pas applicable, pour l'étendre aux visites guidées organisées par des personnes titulaires d'une carte professionnelle, et il a modifié la rédaction du premier alinéa du II bis de cet article 3 pour étendre le champ d'application de la décision d'autorisation du préfet qu'il prévoit à l'ensemble des rassemblements, réunions ou activités interdits par le I, sans préjudice des autres procédures qui leur sont applicables, lorsque les conditions de leur organisation sont propres à garantir le respect des règles de distanciation sociale fixées à l'article 1^{er} du décret.

6. Les requérants demandent au juge des référés du Conseil d'État, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ou, s'agissant de la requête présentée sous le n° 441263, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du même code, de suspendre l'exécution des dispositions du I, du II bis et du V de l'article 3 du décret du 31 mai 2020, dans leur rédaction mentionnée au point précédent, en tant qu'elles s'appliquent aux manifestations sur la voie publique soumises à l'obligation d'une déclaration préalable en vertu de l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure. Le décret du 21 juin 2020 s'étant borné, ainsi qu'il a été dit au point précédent, en modifiant la rédaction du premier alinéa du II bis de l'article 3 du décret du 31 mai 2020, à en étendre le champ d'application, sans modifier le régime applicable aux manifestations sur la voie publique résultant du décret du 14 juin 2020, le ministre des Solidarités et de la Santé n'est pas fondé à soutenir que l'intervention du décret du 21 juin 2020 aurait privé d'objet les conclusions des requêtes dirigées contre les dispositions résultant du décret du 14 juin 2020, que les requérants ont au demeurant indiqué à l'audience diriger pareillement contre celles résultant du décret du 21 juin 2020.

Sur les interventions :

7. L'Association pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne (ATTAC) justifie, eu égard à son objet statutaire et à la nature du litige, d'un intérêt suffisant à la suspension des dispositions en litige. Son intervention au soutien des requêtes présentées sous les n^{os} 441257 et 441263 est, par suite, recevable.

8. La Ligue des droits de l'homme justifie, eu égard à son objet statutaire et à la nature du litige, d'un intérêt suffisant à la suspension des dispositions en litige. Son intervention au soutien des requêtes est, par suite, recevable.

Sur les conclusions à fin de suspension présentées sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

9. L'article L. 511-1 du code de justice administrative dispose que : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative : "Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision."* »

– En ce qui concerne les conclusions dirigées contre les dispositions du I et du II bis de l'article 3 du décret du 31 mai 2020 :

10. La liberté d'expression et de communication, garantie par la Constitution et par les articles 10 et 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et dont découle le droit d'expression collective des idées et des opinions, constitue une liberté fondamentale. Son exercice, notamment par la liberté de manifester ou de se réunir, est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect d'autres droits et libertés, tels que la liberté syndicale. Il doit cependant être concilié avec le respect de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et avec le maintien de l'ordre public.

11. Dans l'actuelle période d'état d'urgence sanitaire, il appartient aux différentes autorités compétentes de prendre, en vue de sauvegarder la santé de la population, toutes dispositions de nature à prévenir ou à limiter les effets de l'épidémie. Ces mesures, qui peuvent limiter l'exercice des droits et libertés fondamentaux doivent, dans cette mesure, ainsi que l'impose également l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent.

12. Les dispositions critiquées du I et du II bis de l'article 3 du décret du 31 mai 2020, mentionnées

au point 5, interdisent en principe les manifestations sur la voie publique mettant en présence de manière simultanée plus de dix personnes, tout en prévoyant qu'elles font l'objet d'une autorisation accordée par le préfet au vu des conditions de leur organisation, qui doivent être propres à garantir le respect des mesures dites « barrières ».

13. Il n'est pas contesté que la situation sanitaire continue de justifier des mesures de prévention, au nombre desquelles figurent les mesures dites « barrières », imposées depuis le décret du 11 mai 2020 et maintenues par le décret du 31 mai 2020, notamment lors des rassemblements qui ne sont pas interdits en vertu de ce décret. Il n'est pas davantage contesté que l'organisation de manifestations sur la voie publique dans des conditions de nature à permettre le respect de ces « mesures barrières » présente une complexité particulière, compte tenu de la difficulté d'en contrôler les accès ou la participation, des déplacements ou mouvements de foule auxquelles elles peuvent donner lieu, ainsi que, le cas échéant, des mesures de maintien de l'ordre qu'elles peuvent appeler.

14. Toute manifestation sur la voie publique demeure cependant soumise à l'obligation d'une déclaration préalable en vertu de l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure et peut, en application de l'article L. 211-4 de ce code, être interdite par l'autorité investie des pouvoirs de police ou, à défaut, par le représentant de l'État dans le département, si elle estime, notamment au vu des informations que comporte cette déclaration ou à l'occasion des échanges avec les organisateurs qu'elle peut susciter, y compris quant aux précautions sanitaires envisagées, qu'elle est de nature à troubler l'ordre public, dont la sécurité et la salubrité publique sont des composantes. Le fait de participer à une manifestation interdite sur le fondement de l'article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure est puni par l'article R. 644-4 du code pénal de l'amende prévue pour les contraventions de la 4^e classe, d'un montant forfaitaire de 135 euros, équivalente à celle applicable en vertu de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique en cas de violation des interdictions édictées par le décret du 31 mai 2020. Enfin, tout rassemblement de personnes sur la voie publique susceptible de troubler l'ordre public constitue un attroupement, au sens de l'article 431-3 du code pénal, pouvant à ce titre être dissipé par la force publique, dans les conditions que cet article prévoit. Ces dispositions, dont l'applicabilité est expressément rappelée par le II bis de l'article 3 du décret du 31 mai 2020 en litige, ouvrent ainsi déjà à l'autorité investie des pouvoirs de police le droit d'interdire une manifestation dont il apparaîtrait qu'elle créerait un risque sanitaire excessif, sous le contrôle du juge administratif, y compris le cas échéant saisi sur le fondement du livre V du code de justice administrative. Le IV de l'article 3 du décret du 31 mai 2020 habilite en outre le préfet de département à interdire ou à restreindre,

par des mesures réglementaires ou individuelles, les rassemblements, réunions ou activités qui ne sont pas interdits par le I de cet article lorsque les circonstances locales l'exigent.

15. L'administration fait valoir que le régime en litige, réitérant comme il a été dit une interdiction tout en prévoyant une autorisation accordée à chaque fois que le respect des mesures dites « barrières » est garanti, est destiné à rappeler aux personnes souhaitant organiser une telle manifestation ou s'y joindre le risque sanitaire particulier que représente tout rassemblement important de personnes, sans avoir vocation à y faire obstacle lorsque des garanties suffisantes sont présentées pour prévenir ce risque.

16. Toutefois, en prévoyant, d'une part, que ce régime s'exerce sans préjudice des interdictions qui peuvent être prononcées en vertu du code de la sécurité intérieure, d'autre part, que pour l'application de ces dispositions, les organisateurs de la manifestation adressent au préfet du département sur le territoire duquel celle-ci doit avoir lieu la déclaration prévue par les dispositions de l'article L. 211-2 du code de la sécurité intérieure, dans les conditions fixées à cet article, assortie des conditions d'organisation, et que cette déclaration tient lieu de demande d'autorisation, le pouvoir réglementaire a superposé la procédure d'autorisation qu'il a instituée, en l'absence de laquelle toute manifestation de plus de dix personnes est interdite, à la procédure de déclaration prévue par le code de la sécurité intérieure, en vertu de laquelle toute manifestation déclarée est libre en l'absence de décision d'interdiction prise par l'autorité de police. Il résulte de cette superposition qu'aussi longtemps que le préfet ne s'est pas prononcé sur la demande d'autorisation dont il est réputé être saisi par le dépôt de la déclaration, la manifestation demeure en principe interdite, rendant sans objet pendant cette période l'application des dispositions mentionnées au point 14, sans cependant, en l'absence de tout délai fixé au préfet pour prendre une décision, même implicite, sur la demande d'autorisation, qu'un recours utile soit assuré avant la date de la manifestation devant le juge administratif.

17. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que les dispositions critiquées du I et du II *bis* de l'article 3 du décret du 31 mai 2020, ne constituent pas une mesure nécessaire et adaptée, et, ce faisant, proportionnée à l'objectif de préservation de la santé publique qu'elles poursuivent en ce qu'elles s'appliquent aux rassemblements soumis par ailleurs à l'obligation d'une déclaration préalable en vertu de l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure, est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à leur légalité.

18. La condition d'urgence devant être également regardée comme remplie eu égard à l'imminence de plusieurs des manifestations prévues dont les requérants se prévalent, il y a lieu, en conséquence, de faire droit aux conclusions tendant à ce que soit ordonnée, sur le fondement de l'article L. 521-1

du code de justice administrative, la suspension de l'exécution des dispositions du I et du II *bis* de l'article 3 du décret du 31 mai 2020, en tant qu'elles s'appliquent aux manifestations sur la voie publique soumises à l'obligation d'une déclaration préalable en vertu de l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens présentés à l'appui de ces conclusions.

En ce qui concerne les conclusions dirigées contre les dispositions du V de l'article 3 du décret du 31 mai 2020 :

19. Ainsi qu'il a été dit au point 4, le V de l'article 3 du décret du 31 mai 2020 prévoit, de façon inchangée depuis son édicton, qu'aucun événement de plus de 5 000 personnes ne peut se dérouler sur le territoire de la République jusqu'au 31 août 2020.

20. Si les recommandations du Haut Conseil de la santé publique du 24 avril 2020, dont se prévaut l'administration, préconisent seulement de faire dépendre le nombre de personnes en milieu extérieur de la distance et de l'espace, sans qu'aucune restriction de principe, autre que celle du respect des mesures « barrières », ne soit posée à la liberté d'aller et venir sur la voie publique, cette instance a, dans l'avis relatif aux conditions d'accueil d'événements de grande ampleur qu'elle a rendu le 17 juin 2020 sur la sollicitation du gouvernement, rappelé que les rassemblements de masse peuvent amplifier la transmission du virus SARS-CoV-2 et indiqué que le risque de transmission semble être proportionnel à la proximité et à la fréquence des interactions entre un individu infecté et un individu non infecté. En l'état de la situation épidémiologique nationale, telle qu'évaluée notamment par Santé publique France, tant à la date à laquelle ces dispositions ont été prises qu'au demeurant encore à ce jour, le moyen tiré de ce que ces dispositions, en tant qu'elles interdisent de manière générale et absolue toute manifestation sur la voie publique réunissant plus de 5 000 personnes, porteraient à la liberté de manifester une atteinte qui n'est ni nécessaire, ni adaptée, ni proportionnée, n'est pas, en l'état de l'instruction, de nature à créer un doute sérieux quant à leur légalité. Les conclusions tendant à ce que leur exécution soit suspendue sur le fondement de l'article L. 521-1 ne peuvent, par suite, qu'être rejetées.

Sur les conclusions à fin de suspension présentées sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

21. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.* »

22. La liberté d'expression et de communication, garantie par la Constitution et par les articles 10 et 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et dont découle le droit d'expression collective des idées et des opinions, constitue une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Son exercice, notamment par la liberté de manifester ou de se réunir, est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect d'autres droits et libertés constituant également des libertés fondamentales au sens de cet article, telles que la liberté syndicale. Il doit cependant être concilié avec le respect de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et avec le maintien de l'ordre public.

23. La présente décision prononçant la suspension de l'exécution des dispositions du I et du II bis de l'article 3 du décret du 31 mai 2020, en tant qu'elles s'appliquent aux manifestations sur la voie publique soumises à l'obligation d'une déclaration préalable en vertu de l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure, il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions tendant aux mêmes fins présentées sur le fondement de l'article L. 521-2.

24. Pour les motifs indiqués au point 20, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative tendant à la suspension de l'exécution des dispositions du V de l'article 3 du décret du 31 mai 2020.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

25. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État la somme de 3000 euros à verser à l'association SOS Racisme – Touche pas à mon pote au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ainsi que la somme de 350 euros à verser au même titre à la Confédération générale du travail, à la Confédération générale du

travail – Force ouvrière, à la Fédération syndicale unitaire, à l'Union syndicale Solidaires, au Syndicat de la magistrature, au Syndicat des avocats de France, à l'Union nationale des étudiants de France et à la Fédération droit au logement.

Ordonne :

Article 1^{er} : Les interventions de l'Association pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne (ATTAC) et de la Ligue des droits de l'homme sont admises.

Article 2 : L'exécution des dispositions du I et du II bis de l'article 3 du décret du 31 mai 2020 est suspendue en tant qu'elles s'appliquent aux manifestations sur la voie publique soumises à l'obligation d'une déclaration préalable en vertu de l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure.

Article 3 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions des requêtes n^{os} 441257 et 441384 tendant à la suspension de l'exécution des dispositions du I et du II bis de l'article 3 du décret du 31 mai 2020.

Article 4 : L'État versera une somme de 3000 euros à l'association SOS Racisme – Touche pas à mon pote au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : L'État versera une somme de 350 euros à la Confédération générale du travail, à la Fédération syndicale unitaire, à l'Union syndicale Solidaires, au Syndicat de la magistrature, au Syndicat des avocats de France, à l'Union nationale des étudiants de France et à la Fédération Droit au logement au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

Article 6 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 7 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association SOS Racisme – Touche pas à mon pote, à la Confédération générale du travail, premier requérant dénommé sous les n^{os} 441257 et 441263, et au ministre des Solidarités et de la Santé.

(SCP Sevaux, Mathonnet ; SCP Spinosi, Sureau, av.)



L'AUTOGESTION À L'ÉPREUVE DU TRAVAIL

Quelle émancipation ?

Par Isabelle Chambost, Olivier Cléach, Simon Le Roulley, Frédéric Moatty, Guillaume Tiffon (dir.)

Est-il possible de s'émanciper par le travail ?

Projet d'émancipation ou simple outil de survie, réponse à une revendication d'autonomie pouvant être dévoyée par le management, l'autogestion ouvre des pistes pour imaginer le travail et la vie de demain. Réunissant des contributions d'universitaires ayant enquêté sur le sujet, cet ouvrage vise à actualiser les débats et à éclairer les pratiques alternatives au travail et en dehors, tant pour le monde académique, les mondes militants et activistes, que pour un large public soucieux de l'avenir du travail.

Éditions Septentrion – février 2020 – ISBN-978-2-7574-3029-3 – 322 pages – 25 euros