

La liberté de réunion et d'expression dans le contexte de la crise sanitaire du COVID-19

La liberté de réunion et d'expression est une des libertés fondamentales bien ancrées dans le système juridique français. Cette liberté est également énoncée par les instruments européens et internationaux ratifiés par la France.

Bien que le régime exceptionnel de l' « urgence sanitaire » porte certaines restrictions nécessaires à la liberté de réunion et d'expression, ces mesures ne sont pas à l'abri d'un contrôle judiciaire bien efficace afin de juger de la légitimité et de la proportionnalité de telles mesures prises par l'exécutif.

- La liberté de réunion et d'expression jouit d'une valeur constitutionnelle au sein du régime juridique français -

La liberté de réunion est le droit reconnu à un groupe de personnes de se réunir pour s'exprimer librement. Ce droit est bien reconnu dans le régime juridique français, qui constitue d'ailleurs un principe constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel protège la liberté de réunion par référence au « *droit d'expression collective des idées et des opinions* ». C'est donc sans consacrer expressis verbis la liberté de réunion qu'il en a néanmoins admis la valeur constitutionnelle, et ce, sur le fondement de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (*Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, cons. 16*).

L'article 11 de la Déclaration de 1789 a prévu expressément le droit à la libre communication des pensées et des opinions en tant qu'un des droits les plus précieux de l'homme.

Le Conseil constitutionnel a réitéré cette formule sa décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, et ce, en affirmant qu'il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre les exigences de l'ordre

public et la garantie des droits constitutionnellement protégés au rang desquels figure le droit d'expression collective des idées et des opinions. Dans ce cadre, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il convient de respecter les exigences résultant des articles 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (*Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public, cons. 4*).

Les deux articles susmentionnés évoquent, d'un côté, le fait que nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée. De l'autre, la présomption d'innocence doit toujours être prise en compte dans ce contexte.

Par ailleurs, il est important de noter que la consécration de la liberté de réunion et d'expression est bien reconnue de longue date en droit français interne. Le régime des réunions est ainsi prévu par les lois du 30 juin 1881 et du 28 mars 1907.

- La consécration internationale de la liberté de réunion et d'expression -

Sous l'angle du droit international, la consécration est plus explicite. L'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales stipule que : « [t]oute personne a droit à la liberté de réunion pacifique ».

Pour la Cour européenne des droits de l'homme, le droit à la liberté de réunion « est un droit fondamental dans une société démocratique » (CEDH, 5 mars 2009, *Barraco c. France*, n° 31684/05, § 41).

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reprend cette formule dans son article 12, tandis que le Pacte relatif aux droits civils et politiques énonce dans son article 21 que « [l]e droit de réunion pacifique est reconnu ».

Ces textes s'accordent donc sur la consécration de cette liberté.

La Cour européenne de droit de l'homme a précisé que l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, relatif à la liberté d'expression, s'analyse en une « *lex generalis* » par rapport à l'article 11, qui constitue une *lex specialis* », l'application de la seconde emportant celle de la première (CEDH, 26 avril 1991, *Ezelin c. France*, n° 11800/85, § 35).

Au demeurant, la Cour considère qu'il faut envisager l'article 11 à la lumière de l'article 10, étant donné que : « [l]a protection des opinions personnelles, assurée par l'article 10, compte parmi les objectifs de la liberté de réunion pacifique telle que la consacre l'article 11 » (CEDH, 26 avril 1991, *Ezelin c. France*, n° 11800/85, § 37).

Par ailleurs, pour consacrer la liberté d'expression d'une façon autonome, l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme affirme : « Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations ».

L'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme va dans le même sens en énonçant que « [t]out individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit ».

Enfin, l'article 25 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques énonce que « [t]out citoyen a le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce ».

- **L'encadrement juridique du terme de « la liberté de réunion et d'expression » -**

Une définition de la liberté de réunion a été donnée par le Conseil d'État dans l'arrêt Benjamin (*CE, 19 mai 1933, Benjamin, n° 17413 17520*), lorsqu'il a déclaré que la réunion est un groupement momentané (ce qui la distingue de l'association, qui suppose un lien durable) qui est organisé (ce qui la différencie des « attroupements » spontanés) dans un lieu déterminé en vue d'entendre l'exposé d'idées et d'opinions, ou de se concerter pour la défense d'intérêts (ce qui la démarque, d'une part, des manifestations où l'écoute d'un discours et les prises de parole sont accessoires et, d'autre part, des spectacles, dont l'objet est de distraire le public).

Il convient de faire une distinction entre les réunions privées et les réunions publiques.

- **Concernant les réunions privées**, les personnes qui y participent sont invitées nominativement. Ces réunions se tiennent dans un endroit déterminé ou un local fermé, peu important qu'il s'agisse

d'une salle communale (CE, ord., 19 août 2002, **Front National**, n° 249666). Elles supposent la présence physique des personnes. Ainsi, les réunions « sur les blogs » de discussion relèvent de la liberté d'expression. Les réunions par « visio-conférences » sont en revanche, pour certaines, comprises dans le régime des réunions privées. Certaines réunions privées peuvent en outre se tenir dans un « lieu public », comme les gradins d'un stade. Par exemple, si une partie des gradins est réservée à une association ou à un groupement de fait de supporters, leur regroupement organisé constitue une réunion privée.

Protégées par l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales au même titre que les réunions publiques, les réunions privées bénéficient d'un régime libéral. Elles ne sont soumises à aucune obligation formelle ou substantielle. Ce régime de faveur s'explique par le fait qu'elles sont théoriquement inoffensives pour l'ordre public. Rien ne s'oppose néanmoins à ce qu'elles soient interdites, sous le contrôle du juge administratif, lorsqu'elles sont la cause d'un risque de trouble à l'ordre public.

- **Les réunions sont publiques** lorsque l'invitation est impersonnelle et anonyme. Dans un tel cas, la réunion est réputée publique, peu important qu'elle se tienne dans un domicile privé (**Crim., 9 janvier 1869, Larcy**).

En principe, les réunions publiques « *sont libres* » ; elles « *peuvent avoir lieu sans autorisation préalable* » (**article 1er de la loi du 30 juin 1881**) et même « *sans déclaration préalable* » (**article 1^{er} de la loi du 28 mars 1907**).

Le *Flash mob* en fait exemple. Il s'agit de rassemblement des individus, qui ne se connaissent forcément pas à l'avance, dans un lieu public afin d'exprimer une idée dans le cadre d'une action convenue. Le *Flash mob* est caractérisé par l'improvisation. La participation aux événements de *Flash mob* peut être aussi faite par une inscription en ligne qui permet aux individus de recevoir certaines instructions concernant l'organisation de chaque événement.

La Cour européenne juge que l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales impose deux obligations à l'État : celle, négative, de s'abstenir d'entraver sans raison valable la liberté de réunion, et celle, positive, d'assurer sa protection contre les personnes qui tentent de la paralyser, ceci afin que s'exerce « une liberté réelle et effective » (**CEDH, 21 juin 1988, Plattform « Ärzte für das Leben » c. Autriche, n° 10126/82**).

Qu'elles soient publiques ou privées, les réunions bénéficient d'un régime protecteur. Néanmoins, la loi du 9 août 1849 sur l'état de siège et la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence permettent respectivement aux autorités militaires et aux autorités de police de suspendre le droit de réunion lors des situations d'exception (*Décision n° 2016-535 QPC du 18 février 2016, Ligue des droits de l'homme*).

- **L'impact de l'état d'urgence sur la liberté de réunion et d'expression** -

L'état d'urgence est normalement régi par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 et a trouvé application à maintes reprises. Il a été mis en œuvre dans les années 1955, 1958, 1961, puis lors de troubles en Nouvelle Calédonie (1985) et à l'occasion d'émeutes dans les banlieues (2005). L'état d'urgence a ensuite été réactivé au moment des derniers attentats, le 14 novembre 2015.

Cette loi a été réformée par la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 et d'autres ajustements lui ont été apportés par la suite.

Aux termes de la loi du 3 avril 1955, « *l'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain ou des départements d'outre-mer, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* ».

L'état d'urgence est déclaré par décret du président de la République en Conseil des Ministres, qui en fixe le cadre d'application territoriale. Le Conseil d'État reconnaît au président de la République un « *pouvoir d'appréciation étendu* » pour déclencher l'état d'urgence et en fixer l'étendue (CE, **ordonnance, 14 novembre 2005, Rolin, n° 286835**).

De même, le refus de mettre fin à l'état d'urgence peut être contesté (CE, **ord., 9 décembre 2005, Allouache, n° 287777**), mais le Conseil d'État estime que le président de la République dispose « *d'un large pouvoir d'appréciation pour faire ou non usage de la faculté qui lui est reconnue par la loi de mettre fin à l'état d'urgence avant l'expiration du délai de trois mois prévu par celle-ci* » (CE, **ord., 27 janvier 2016, Ligue des droits de l'homme, n° 396220**).

Il ne peut être prolongé au-delà de douze jours que par la loi qui doit en fixer la durée définitive.

Lorsque l'état d'urgence est déclaré, l'article 15 de la Convention européenne de sauvegarde des

droits de l'homme et des libertés fondamentales oblige l'État à informer le Secrétaire général du Conseil de l'Europe « *des mesures prises et des motifs qui les ont inspirés* ». Cette notification permet à l'État de déroger à certains droits et libertés conventionnellement protégés.

Lorsque l'état d'urgence est prononcé, les autorités de police, à savoir le ministre de l'Intérieur et les préfets, voient leurs pouvoirs élargis. Certaines prérogatives sont activées de plein droit (notamment les assignations à résidence), d'autres ne le sont que sur décision spéciale du gouvernement ou du législateur à l'occasion d'une loi de prolongation (par exemple pour les perquisitions administratives).

Les mesures susceptibles d'être adoptées sont en fait nombreuses et diversifiées. Parmi ces mesures figure celle de l'interdiction de circuler et de la mise en place de zones de protection (**article 5, 1^o et 2^o de la loi de 1955**) afin de prévenir des troubles à la sécurité et à l'ordre public.

De surcroît, l'article 6-1 de la loi précitée rend possible la dissolution de groupements par décret en conseil des ministres. Ce pouvoir s'exerce à l'encontre des « associations ou groupements de fait qui participent à la commission d'actes portant une atteinte grave à l'ordre public ou dont les activités facilitent cette commission ou y incitent ».

Le ministre de l'Intérieur ou le préfet sont aussi habilités à « *ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature* » (**article 8, alinéa 1**).

Le second alinéa de l'article 8 permet à ces mêmes autorités d'interdire, « *à titre général ou particulier, les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre* ».

- Sur la conformité du dispositif de l'urgence sanitaire, relative à la crise du COVID-19, à la liberté de réunion et d'expression -

Se pose la question de la légitimité et du fondement juridique des mesures mises en œuvre et du cadre légal des dispositions adoptées par le pouvoir exécutif, compte tenu de l'atteinte que ces mesures portent aux droits fondamentaux dont la liberté de réunion et d'expression fait partie. Le confinement généralisé de la population a pour effet de restreindre non seulement les libertés de circulation et d'entreprendre, mais également les libertés de réunion et de manifestation ainsi que, indirectement, le droit à la vie privée et familiale et le droit à l'éducation. Ces libertés ont une valeur constitutionnelle. Par ailleurs, elles sont aussi quasiment toutes protégées par la CEDH, ce que signifie que les atteintes

qui leur sont portées doivent toujours être prévues par la loi, poursuivre un but légitime et être nécessaires dans une société démocratique, c'est-à-dire proportionnées à la satisfaction dudit but.

Certains droits, cependant, ne peuvent souffrir d'aucune limitation, y compris en situation d'urgence : tel est le cas, notamment, du droit de ne pas subir de traitements inhumains et dégradants. À ce titre, il est strictement interdit, même en cas d'épidémie, de soumettre une personne, sans son libre consentement, à une expérience médicale ou scientifique : ni la recherche – qui est, elle-même, une liberté – ni les préoccupations de santé publique ne justifient qu'un médicament soit testé sur une personne qui n'a pas donné son accord dans le seul but d'en vérifier les propriétés. Un tel procédé est contraire à la dignité humaine.

Alors que la liberté est normalement la règle, l'urgence sanitaire la réduit, de fait, à l'état d'exception. Il est donc important de déterminer si le cadre légal dans lequel les restrictions peuvent être ordonnées garantit suffisamment leur nécessité et leur proportionnalité. Il est donc nécessaire de veiller à la préservation de l'Etat de droit.

Les premières mesures réglementaires adoptées par le gouvernement et certains préfets avant la proclamation de l'état d'urgence sanitaire présentent un fondement juridique fluctuant et insuffisant, s'appuyant pour la plupart sur l'article L.3131-1 du Code de la santé publique. Or, celui-ci ne fixe aucune limite de durée et ne prévoit aucun droit spécifique pour les personnes concernées.

C'est pourquoi le renforcement du cadre légal d'adoption des mesures d'urgence sanitaire était indispensable. C'est ce à quoi a procédé la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 « d'urgence pour faire face à l'épidémie du COVID-19 ».

Or, certains auteurs remarquent qu'il n'était nullement nécessaire de créer un nouveau régime d'exception pour conférer une base légale aux mesures d'urgence destinées à endiguer l'épidémie. Il suffisait pour ce faire de modifier la loi du 3 avril 1955, qui autorise notamment la proclamation de l'état d'urgence pour mettre fin à une calamité publique, afin d'y inclure les mesures spécifiques à la résolution d'une crise sanitaire.

Par ailleurs, les critères permettant de déclencher l'état d'urgence sanitaire sont trop extensifs. Sa mise en œuvre peut être décidée pour mettre fin à une catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population. Or, la notion de « catastrophe » semble être des plus floues et, surtout, des plus subjectives.

De la même façon, la notion de « mise en péril » semblerait trop large : par hypothèse, toute pathologie menace notre santé. C'est pourquoi seuls les événements de nature à menacer la vie ou, à tout le moins, à affecter irrémédiablement l'intégrité physique d'une partie significative de la population, devraient pouvoir justifier la mise en œuvre de mesures aussi restrictives de libertés que celles que nous impose aujourd'hui la lutte contre le Coronavirus.

Il n'est par ailleurs prévu aucun contrôle par une instance indépendante. Eu égard à l'ampleur de l'atteinte aux libertés qu'autorise ce nouveau régime d'exception, soumettre sa prolongation à l'avis conforme du Conseil constitutionnel, institution veillant à la conformité à la Constitution, les lois et certains règlements eût pourtant été une garantie appropriée. Or, le Conseil ne s'est pas prononcé sur l'état d'urgence sanitaire, mais a simplement validé la loi organique qui suspend les délais d'examen des questions prioritaires de constitutionnalité.

Par ailleurs, des associations, comme la Ligue des droits de l'Homme (LDH), des parlementaires et des magistrats ont immédiatement alerté sur les « *pouvoirs exorbitants* » confiés à l'exécutif et appelé à la « *stricte limitation* » dans le temps de ces mesures.

D'ores et déjà, la LDH s'interroge sur la « *proportionnalité des sanctions* » prévues, qui vont jusqu'à l'emprisonnement en cas de non-respect du confinement, et promet d'être vigilante face à « *la tentation sécuritaire* » qui conduirait à inscrire dans le droit commun des dispositions dérogatoires liberticides, indique son président Malik Salemkour, citant l'exemple de l'utilisation de drones de surveillance par plusieurs municipalités.

Enfin, il est important de noter, même si ce n'est pas le cas de la France, que certains États ont d'ores et déjà indiqué à l'Organisation des Nations unies et au Conseil de l'Europe leur volonté de déroger aux conventions internationales des droits de l'homme.
