

Aurélien Antoine

LA LIBERTÉ DE MANIFESTATION AU ROYAUME-UNI

Comme toute liberté au Royaume-Uni, la liberté de manifestation a longtemps été conçue négativement. Aucun texte n'établissait positivement un droit abstrait et général de manifester. Il était simplement toléré dans les limites fixées par la loi¹.

Traditionnellement, cette « tolérance » négative de la liberté de manifestation est rattachée à la liberté d'expression. Ce n'est que récemment que la liberté de manifestation a connu un développement autonome en *common law* britannique. Le juge Denning, dans le jugement *Hubbard v. Pitt*², admet pleinement le droit de manifester :

Our history is full of warnings against suppression of these rights. Most notable was the demonstration at St. Peter's Fields, Manchester, in 1819 in support of universal suffrage. The magistrates sought to stop it. At least 12 were killed and hundreds injured. Afterwards the Court of Common Council of London affirmed the undoubted right of Englishmen to assemble together for the purpose of deliberating upon public grievances. Such is the right of assembly. So also is the right to meet together, to go in procession, to demonstrate and to protest on matters of public concern. As long as all is done peaceably and in good order, without threats or incitement to violence or obstruction to traffic, it is not prohibited.

Auparavant, dans *Duncan v. Jones*³, Lord Hewart émettait pourtant quelques doutes quant à l'existence d'un droit spécifique accordé aux individus de s'assembler publiquement à des fins politiques. Selon lui, « *English law doesn't recognize any special right of public meeting for political or other purposes. The right of assembly [...] is nothing more than a view taken by the Court of the individual liberty of the subject*⁴ ».

L'indétermination qui règne quant à la reconnaissance positive de la liberté de manifestation explique que le vocabulaire en la matière soit relativement imprécis. Les manuels se réfèrent sans réelle rigueur au « droit au rassemblement ou d'assemblée » (*right to assembly*), au droit de manifester

¹ Voir, sur la question de la liberté de manifester, S. PALMER, « Wilfully Obstructing the Freedom to Protest », *Public Law*, 1987, p. 495 ; C.A. GEARTY, « Freedom of Assembly and Public Order », in C. MCCRUDDEN & G. CHAMBERS (dir.), *Individual Rights and the Law in Britain*, Oxford, Oxford University Press, 1994, p. 55 ; H. FENWICK & G. PHILLIPSON, « Public Protest, the Human Rights Act and Judicial Responses to Political Expression », *Public Law*, 2000, p. 627 ; O. SALAT, *The Right to Freedom of Assembly. A Comparative Study*, Bloomsbury, Hart Publishing, 2015.

² [1976] Q.B. 142, 178.

³ [1936] 1 K.B. 218.

⁴ Sur les aspects historiques et l'approche philosophico-politique de la liberté de manifestation, voir la contribution de C. Roynier.

(*right to protest*) et, plus rarement, à la liberté de rassemblement (*freedom of assembly*), voire au droit à la liberté d'assemblée.

Dans le contexte britannique, il conviendrait de retenir l'expression du « droit de manifester » plutôt que celle de « liberté de manifester ». Une telle nuance est de nature à rappeler l'acception originellement négative du droit, mais également d'insister sur un encadrement important. Ce dernier implique le respect de nombreuses obligations par celui qui prétend l'exercer (ce qui se traduit dans plusieurs études par « la liberté d'assemblée pacifique » – *freedom of peaceful assembly*). Enfin, la doctrine continue bien souvent de présenter le droit de manifester comme une déclinaison en mode mineur de la liberté d'expression.

Le tournant majeur en matière de droit à manifester est l'adoption en 1998 du *Human Rights Act (HRA)* qui transpose en droit interne la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁵. Depuis son entrée en vigueur, il est admis que les libertés d'expression (art. 10 Conv. eur. dr. h.), de manifestation et d'association (art. 11) sont positivement reconnues. L'inversion de la logique qui prévalait en *common law* est l'une des grandes évolutions contemporaines du droit des libertés fondamentales outre-Manche. Il en découle un contrôle plus approfondi du juge à l'égard des modalités d'encadrement du droit de manifester. L'analyse produite par Lord Bingham dans l'arrêt *Laporte*⁶ résume fort bien les changements historiques et contemporains :

L'approche du *common law* anglais de la liberté d'expression et d'assemblée était hésitante et négative, en vertu de l'approche classique selon laquelle est autorisé tout ce qui n'est pas interdit par la loi [...] Dicey écrivait d'ailleurs qu'il aurait bien du mal à admettre que notre Constitution reconnaisse un droit spécifique à se rassembler publiquement [...]. Le *HRA* de 1998 [...] représente un « changement constitutionnel », ce que le juge Sedley admet avec justesse dans le jugement *Redmond-Bate v. Director of Public Prosecutions*⁷.

Lord Mance souligne également que le droit à la liberté d'assemblée est un droit fondamental dans une société démocratique qui doit être interprété strictement.

Dans la même veine, la Chambre des Lords avait pris en compte le droit de la Convention européenne, alors même que le *HRA* n'était pas encore entré en vigueur. À l'occasion du jugement *DPP v. Jones*⁸, le droit des individus d'accéder à la voie publique pour exprimer des opinions révèle « une problématique d'une importance constitutionnelle fondamentale ».

⁵ Voir D. MEAD, *The New Law of Peaceful Protest. Rights and Regulation in the Human Rights Act Era*, Oxford, Hart Publishing, 2010.

⁶ *R (on the application of Laporte) (FC) v. Chief Constable of Gloucestershire* [2004] EWCA Civ 1639, [2005] QB 678, [2006] UKHL 55. Sauf indication contraire, les traductions de l'anglais au français sont de l'auteur.

⁷ [1999] 163 J.P. 789, 795.

⁸ [1999] 2 AC 240.

En analysant la jurisprudence et les évolutions législatives actuelles, force est d'admettre toutefois que l'avènement du *HRA* n'a pas eu pour effet de bouleverser totalement l'acception traditionnelle du droit de manifester. Il convient de souligner que l'approche restrictive par les autorités publiques et du juge est tout juste tempérée par l'incorporation des droits conventionnels à la législation nationale. Les jugements des années 2000-2010 dénotent ainsi une certaine ambiguïté dans la préservation du droit de manifester. Il est particulièrement difficile d'affirmer qu'il est plus garanti ou moins protégé qu'auparavant par le juge.

À ce premier constat s'ajoute celui d'une multiplication de lois qui encadrent le droit de manifester dont les principales sont le *Public Order Act* de 1986, le *Criminal Justice and Public Order Act* de 1994, l'*Anti-social Behaviour Act* de 2003, le *Police Reform and Social Responsibility Act* de 2011, l'*Anti-Social Behaviour*, le *Crime and Policing Act* de 2014, le *Police, Public Order and Criminal Justice Act (Scotland)* de 2006, et le *Public Processions (Northern Ireland) Act* de 1998.

Les époques auxquelles ont été adoptés ces textes sont révélatrices : elles correspondent à des périodes de troubles importants sur le sol britannique (grève massives, terrorismes nord-irlandais et islamiste). L'intervention législative subséquente aux troubles avait déjà justifié le *Public Order Act* de 1936 (manifestations fascistes). Enfin, les *statutes* visant à lutter contre le terrorisme ont des implications directes et indirectes sur le droit de manifester, en raison de l'accroissement de la protection de certains lieux, et de la volonté d'étendre le contrôle des personnes dans un contexte de menace terroriste jugée constante.

Les rapports produits par les organismes nationaux et internationaux sur la situation de la liberté de manifestation outre-Manche sont plutôt pondérés. Tout en dénotant des progrès exemplaires principalement dus à la prise en compte des droits conventionnels par le vecteur du *HRA*, la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise) s'interroge sur la légalité de certains pouvoirs discrétionnaires dont disposent les forces de police pour restreindre la liberté de manifester⁹. À l'instar de la Commission mixte sur les droits de l'homme de Westminster¹⁰ et des Nations Unies¹¹, elle recommande un cadre réglementaire plus précis, notamment sur les aspects procéduraux et les prérogatives de l'administration (police et renseignements).

Outre ce contexte contemporain qui impose de concilier des objectifs contradictoires, la reconnaissance positive récente de la liberté de manifestation en droit britannique explique que son régime juridique soit encore in-

⁹ A. PETERS & I. LEY, *Comparative Study: Freedom of Peaceful Assembly in Europe*, Max Planck Institute for Comparative Public and International Law, mars 2014, p. 25.

¹⁰ Joint Committee on Human Rights, *Demonstrating respect for Rights? A Human Rights Approach to Policing Protest*, London, Seventh Report of Session 2008–09, HL Paper 47-I, HC 320-I.

¹¹ M. KIAI, *Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association*, 23rd session, 17 juin 2013.

complet et marqué par un empirisme qui le rend des plus complexes. Le juge s'avère particulièrement prudent afin de maintenir la spécificité de la tradition anglaise des libertés, à la fois négative et concrète¹², face aux contraintes plus explicites du *Human Rights Act* de 1998. Dès lors, si des progrès en matière de protection juridictionnelle de la liberté de manifester ont pu être enregistrés, ils demeurent relatifs.

I. LA COMPLEXITÉ DU RÉGIME JURIDIQUE DE LA LIBERTÉ DE MANIFESTATION

La complexité du régime juridique de la liberté de manifestation s'explique par l'impossibilité de définir la manifestation qui renvoie à de multiples mouvements sur la voie publique, voire sur des terrains privés. À cette diversité correspond un traitement juridique varié qui octroie plus ou moins de pouvoirs aux autorités publiques. Cette pluralité de prérogatives s'ajoute à la difficulté de retenir un seul régime juridique applicable à cette liberté « fuyante ».

A. La diversité des types de manifestations : une tentative de typologie

La législation et la jurisprudence identifient plusieurs types de manifestations soumises à des régimes juridiques distincts sans qu'il en découle une véritable cohérence. Le travail de catégorisation n'est pas non plus réalisé par la doctrine. Pourtant, l'élaboration d'une typologie paraît indispensable afin de comprendre l'étendue du droit positif en la matière, sans pour autant détailler par le menu le contenu des multiples lois régissant le droit de manifester¹³.

La nature de la manifestation :

1. Le droit de réunion publique statique en lieu ouvert (*right to public meeting*)
2. Le droit d'assemblée non spontané en lieu fermé ou semi-ouvert (*right to assembly*)¹⁴
3. Le droit de défilé (*right to protest, public procession*)
4. Le piquet de grève (*picketing*)

Le lieu de la manifestation :

1. Lieu public
2. Lieu privé appartenant à une autorité publique

¹² Contrairement à l'approche universaliste des droits de l'homme qui est consacrée par des déclarations positives et abstraites. Voir la contribution de C. Roynier et sa thèse, *Le problème de la liberté dans le constitutionnalisme britannique*, Thèse de l'Université Panthéon-Assas (Paris II), 2011, p. 637.

¹³ La typologie qui suit, si elle est descriptive, n'en est pas moins inédite et constitue un outil indispensable pour qui souhaite opérer des comparaisons pertinentes entre les systèmes juridiques.

¹⁴ Sect. 16 du *Public Order Act* de 1986.

3. Lieu semi-public (comme les universités)
4. Lieu privé *stricto sensu*

Les modalités de la manifestation (*manner and form*) :

1. Organisée
2. Spontanée
3. Ponctuelle
4. Durable (*long-term protest*)
5. Statique (*demonstration* ou *public assembly*)
6. Dynamique (*march* ou *public procession* sous l'empire de la version originelle du *Public Order Act* de 1986).

Le régime le plus libéral (sans autorisation préalable) concerne le droit de réunion statique dans un lieu public. Il n'en demeure pas moins qu'il est toujours possible de faire cesser une manifestation dès lors qu'elle n'est pas raisonnable et empêche la circulation. Sont prises en compte la taille, la durée et la nature de la voie sur laquelle se déroule la manifestation¹⁵. Elle doit être conciliée avec le droit du citoyen de passer et de repasser, droit considéré comme fondamental¹⁶.

Le droit de défiler reconnu par le *common law*¹⁷ est soumis à autorisation depuis 1986 et donne lieu à l'application de pouvoirs de police mal définis. Le principe est le suivant : le caractère raisonnable de l'utilisation dans le respect du droit d'autrui d'user de la voie publique¹⁸.

Les régimes les plus stricts sont relatifs aux piquets de grève, les manifestations des supporters d'équipes de football et l'occupation de lieux privés (quelle que soit la cause politique, une telle occupation n'est pas un droit¹⁹). L'histoire récente britannique explique ces spécificités (grèves des mineurs et hooliganisme). Le droit de grève a fait l'objet d'une nouvelle réglementation en introduisant des restrictions supplémentaires pour les piquets de grève, en particulier d'un point de vue procédural avec des modalités de notification plus contraignantes (*Trade Union Act 2016*).

Les cas contentieux contemporains les plus intéressants concernent les *long-term protests* sur des sites emblématiques ou stratégiques : bases militaires, centrales nucléaires, Parliament Square, les jardins de Westminster (*Democracy Village*), ou l'esplanade de la cathédrale Saint-Paul (*Occupy Movement*). Pour ces litiges, tout en reconnaissant le droit de manifester, le juge a donné raison aux autorités publiques souhaitant l'expulsion des campeurs lorsque les motivations d'ordre public invoquées sont raisonnables et

¹⁵ *Duncan v. Jones* [1936] 1 KB 218.

¹⁶ *DPP v. Jones*, préc.

¹⁷ *A Goodhart* (1937) 6 CLJ 161, 169.

¹⁸ Voir *Lowdens v. Keaveney* [1903] 2 IR 82, 90 (Gibson J) ; *R v. Clark (No 2)* [1964] 2 QB 315.

¹⁹ *Chandler v. DPP* [1964] AC 763 ; confirmé par la CEDH par l'arrêt *Appleby v. United Kingdom* (2003) 37 EHRR 38.

proportionnées²⁰. En revanche, l'adoption de mesures réglementaires ayant pour effet d'annihiler toute possibilité d'établir des camps à proximité du lieu objet de la manifestation, alors même qu'aucun trouble n'est sur le point de survenir ou n'est survenu, est attentatoire au *HRA*²¹. Dans tous les cas, le juge ne se prononce jamais sur la pertinence et les motivations des manifestants.

B. La variété des pouvoirs des autorités publiques révélatrice d'un encadrement strict de la liberté de manifester

Les autorités compétentes pouvant intervenir pour régir les manifestations et/ou pour appréhender les manifestants sont les autorités nationales (compétence résiduelle) et locales (compétence de droit commun). Ces dernières recourent souvent à des dispositions spécifiques pour l'accès aux espaces publics tels les parcs ou les plages distincts de la voie publique (*highway*). Le non-respect de ces règlements est une infraction pénale, mais ils peuvent faire l'objet d'un *judicial review* sur le fondement de l'*ultra vires*.

Les conseils locaux (ou le commissaire de la Police métropolitaine à Londres) peuvent adopter des arrêtés interdisant pour une durée limitée les manifestations susceptibles de créer des troubles graves (approbation du ministre compétent nécessaire dans ce cas). Le *Public Order Act* de 1986 a renforcé la contrainte en exigeant une notification préalable²² dans trois types de manifestations dynamiques (*public procession*) : le soutien ou opposition à une cause ou une action d'une personne ou d'un groupe, rendre publique une cause ou une campagne, et la commémoration. Il existe peu d'exceptions (funérailles par exemple).

Les pouvoirs des autorités de police sont reconnus en vertu des lois (*statutes*) et du *common law*, notamment par l'identification d'un trouble à l'ordre public (*breach of the peace*²³) qui peut s'avérer imminent. Dans un tel contexte, les forces de l'ordre ont la possibilité de mettre en œuvre une action préventive au trouble imminent.

Le non-respect de la loi ou du *common law* régissant le droit de manifester est passible de qualifications suivantes :

- Émeute

²⁰ *Mayor of London v. Hall* [2010] EWCA Civ 817 [2011] 1 WLR 504 ; *City of London v. Samede* [2012] EWHC 34 (QB).

²¹ *Tabernacle v. Secretary of State for Defence* [2009] EWCA Civ 23 ; voir aussi *Westminster City Council v. Haw* [2002] EWHC 2073, à propos d'une simple tente plantée sur Parliament Square.

²² Sect. 11.

²³ Sur cette notion, voir A. ANTOINE, « L'ordre public au Royaume-Uni », in Ch. A. DUBREUIL (dir.), *L'ordre public*, Paris, Cujas, 2013, p. 141 ; A. ANTOINE, « *Rule of law* et ordre public au Royaume-Uni », *Archives de Philosophie du Droit*, t. 58, 2015, p. 243.

- Désordre violent
- Menace, comportement abusif et insultant
- Harcèlement
- Obstruction sur la voie publique
- Trouble à l'ordre public
- Les qualifications pénales sont nombreuses en matière d'atteinte au droit de propriété privée (*trespass*) qui ne concernent d'ailleurs pas toutes le droit d'assemblée (*Criminal Law Act* de 1977). Le *Criminal Justice and Public Order Act* de 1994 introduit le *Collective Trespass* et la *Nuisance on Land*. La section 68 de la loi de 1994 fait référence aux intrusions dans les propriétés privées visant directement les militants de la cause animale perturbant les chasses à courre. Le *trespass* est aggravé quand il a pour objet d'intimider, d'empêcher ou d'interrompre le déroulement d'activités légales. Des sanctions civiles avec des injonctions juridictionnelles temporaires peuvent aussi être prononcées²⁴.

Les pouvoirs préventifs de la police sont relativement flous et posent le problème de leur traitement par les tribunaux : le juge n'intervient qu'*ex post*, ce qui ne permet pas de protéger le droit de manifestation au moment précis où il devait être exercé. Les prérogatives policières consacrées par la loi sont :

- *stop and account*²⁵ : l'agent de police peut solliciter le nom et l'adresse d'une personne dès lors qu'il suspecte qu'elle a agi ou est sur le point d'agir de manière antisociale ;
- *stop and search*²⁶ : l'agent de police peut arrêter un individu et le fouiller s'il est suspecté d'avoir commis ou d'être sur le point de commettre une infraction. Ces pouvoirs sont autorisés par un officier de police (inspecteur *a minima*) ;
- détention provisoire sur les lieux par la technique de l'encerclement (*ketting*) en ce qui concerne les manifestations dynamiques. Elle est envisageable si un officier supérieur pense raisonnablement – en se fondant sur des éléments tangibles lors de la manifestation – qu'elle est l'ultime moyen afin d'éviter un trouble imminent à l'ordre public²⁷ ;
- en vertu de leurs compétences générales et du *common law* (*breach of the peace*), les forces de l'ordre, pour une manifestation programmée ou en cours, peuvent prescrire une direction, interdire l'accès à certains lieux, et

²⁴ *Harlan Laboratories UK Ltd & Anor v. Stop Huntingdon Animal Cruelty ("SHAC")* [2012] EWHC 3408.

²⁵ Sect. 50 *Police Reform Act 2002*.

²⁶ Sect. du 23 *Misuse of Drugs Act 1973* pour la détention de drogue ; Sect. 1 du *Police and Criminal Evidence Act 1984* pour les armes ; suspicion d'action violente selon la Sect. 60 du *Criminal Justice and Public Order Act 1994* ; Sect. 47A du *Terrorism Act 2000* dans le cadre de la prévention des actes terroristes.

²⁷ *McClure and Moos v. Commissioner of Police of the Metropolis* [2012] EWCA Civ 12.

restreindre l'usage des drapeaux, panneaux, etc. La loi de 1986 reprend celle de 1936 en prévoyant l'interdiction d'une manifestation en cas de risque de trouble grave ;

- pour la tenue d'assemblées dans un lieu fermé ou semi-ouvert, la section 14 du *Public Order Act* de 1986 autorise l'officier de police à imposer des conditions quant à la durée et au lieu de la manifestation, mais aussi pour le nombre de personnes pouvant être présentes en cas de risque d'atteinte grave à l'ordre public ou si l'assemblée vise à intimider un tiers ;

- pouvoir de pénétrer dans une réunion publique en cas de risque d'atteinte imminente et grave à l'ordre public (*breach of the peace*). Dans tous les autres cas, un mandat est exigé ;

- des contrôles sur les personnes assistant à une assemblée peuvent être opérés par les policiers sans mandat si l'officier de police en chef considère raisonnablement que l'assemblée de 20 personnes ou plus occupe une propriété sans autorisation ; ou si l'assemblée interrompt sérieusement la vie de la communauté ou porte un dommage important à la propriété, un ouvrage, un monument historique, architectural ou scientifique. L'interdiction circonstanciée est envisageable (lieu et durée jusqu'à 4 jours dans un périmètre de 5 miles). Dans ce cas, le secrétaire d'État doit donner son consentement (sauf pour Londres et l'Écosse)²⁸.

- les autorités peuvent solliciter des injonctions de la part des juges.

Au regard de l'ensemble de ces dispositions, il convient de relever un certain flou quant aux prérogatives des forces de police lorsqu'une manifestation, bien qu'autorisée, peut dégénérer. La loi ne se veut pas trop précise afin de permettre aux agents responsables du maintien de l'ordre une action circonstanciée. Des excès sont toutefois fréquemment identifiés. L'intervention du juge s'avère souvent trop tardive et limitée.

II. LES PROGRÈS RELATIFS DU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL EN MATIÈRE DE LIBERTÉ DE MANIFESTATION

L'extension des prérogatives de l'Administration en matière de liberté de manifestation s'est doublée d'un contrôle plus important de la part des juges, encouragés par les potentialités que recèle le *Human Rights Act*. Toutefois, l'accroissement de la menace terroriste limite la marge de manœuvre des juridictions qui demeurent soumises aux exigences de lois de plus en plus sécuritaires.

²⁸ Pour l'Irlande du Nord, une institution spécifique a été créée afin de réguler certains aspects du droit de manifester (*procession*) : la Parades Commission (*Public Processions (Northern Ireland) Act* de 1998).

A. Le rôle régulateur du juge

Le juge intervient à deux niveaux : pour limiter la liberté de manifestation s'il est saisi par une autorité publique ou une personne privée ; pour encadrer les pouvoirs de l'administration qui auraient restreint l'exercice du droit de manifester. Dans les deux cas, il se fonde sur deux types de normes : les *statutes* mentionnés précédemment, dont le *HRA*, et le *common law* par l'application de la notion de *breach of the peace*.

En ce qui concerne les mesures de police, le juge recourait traditionnellement au *Wednesbury Test* (caractère raisonnable de la décision)²⁹. Il veille à ce que les pouvoirs utilisés soient bien permis par la loi. La jurisprudence démontre une certaine déférence des juridictions par rapport aux autorités publiques. Rares sont les remises en cause de l'intervention publique contre la liberté de manifestation, d'autant que les juridictions elles-mêmes contribuent activement à la prévention des troubles, l'Administration ne disposant pas d'un monopole en la matière. Les ordonnances conservent néanmoins une nature pénale. Leur non-respect peut entraîner, en effet, une peine d'emprisonnement.

²⁹ « Traditionnellement, le contrôle opéré par le juge est celui du caractère raisonnable de la décision, dans une logique proche du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, quoique plus exigeant encore (*unreasonableness Wednesbury test* ; pour un rapprochement, voir F. FABBRINI, « Reasonableness as a Test for Judicial Review of Legislation in the Jurisprudence of the French Constitutional Council », *Journal of Comparative Law*, 4-1, 2009, p. 39). Le constat de l'irrationalité de l'acte dépasse les seules questions de la légalité et du respect des procédures pour mettre en cause, même de façon très limitée, l'opportunité de la décision. Les tribunaux usent, pour désigner l'irrationalité, d'expressions comme "recours à l'arbitraire", de décision "capricieuse, frivole, vexatoire" (W. WADE & C. FORSYTH, *Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2009), ou encore d'action "perverse" (Lord Brightman, in *R v. Hillingdon London Borough Council Ex p. Pulhofer*, [1986] 1 AC 484). L'irrationalité recèle deux degrés (Lord Greene, in R. CLAYTON & H. TOMLINSON, *Judicial Review: A Practical Guide*, London, Sweet & Maxwell, 1993, § 2.5). Le premier désigne ce qui est appelé par la doctrine l'"umbrella sense". Ce concept cumule en fait plusieurs motifs d'illégalité dont la portée est appréciée par le juge : l'usage du pouvoir de mauvaise foi, selon de mauvaises considérations, et selon un but inapproprié, ou encore avec une volonté de dissimulation des véritables intentions de l'auteur de l'acte (*Rooke's Case* de 1598, Lord Coke). L'autre degré dégagé par Lord Greene est le "*substantive sense*". L'acte de l'administration peut être contesté dès lors que l'on démontre qu'il est "si exorbitant que nulle autorité publique raisonnable n'aurait agi de cette façon" (*Associated Provincial House Ltd v. Wednesbury Corporation Case*, 1948 ; trad. in B. STIRN, D. FAIRGRIEVE, M. GUYOMAR, *Droits et libertés en France et au Royaume-Uni*, Paris, Odile Jacob, 2006, p. 68). Ainsi conçue, l'irrationalité est un contrôle qui peut s'imposer même si la décision semble avoir été adoptée dans le respect des buts assignés par la loi ou semble utile. Dans un cas comme dans l'autre, la décision apparaît totalement absurde, erreur manifeste qui permet d'apprécier le contrôle limité du juge dans ce contexte. Le juge se contente de s'en tenir à ce qui découle raisonnablement de la volonté du législateur. Il n'y a donc aucune appréciation de l'opportunité et donc de possibilité de substitution de décision (*R v. Cambridge Health Authority Case*, [1995] 2 All ER 129). » (A. ANTOINE, « Royaume-Uni », in B. DELAUNAY (dir.), *L'acte administratif à portée générale et son contrôle juridictionnel. Étude comparative*, Paris, Société de législation comparée, 2015, p. 131).

Les tribunaux ont traditionnellement le pouvoir d'imposer toute mesure pour empêcher un individu de participer à un rassemblement³⁰ et s'assurer que le ou les individus concernés ne se rendront pas à une manifestation. La fonction du juge est de garantir la jouissance non troublée de la propriété et d'éviter les atteintes à l'intégrité physique³¹. Les *antisocial behaviour orders* (*ASBOs*³²) ou *binding-over order* ont été largement utilisés durant la grève des mineurs de 1984-1985. Les *ASBOs* ont été remplacés par des injonctions (en cas de risques de troubles mineurs de nature civile) et des ordonnances de prévention des comportements criminels (pour les troubles majeurs de nature pénale)³³. Ces pouvoirs sont fréquemment employés et ils ont été jugés conformes à la Convention européenne des droits de l'homme par la Cour dès lors que la personne concernée a déjà porté préjudice à l'ordre public ou a agi contre les bonnes mœurs (*contra bonos mores*)³⁴. S'il n'y a pas d'atteinte à l'ordre public, la mesure d'interdiction n'est pas conventionnelle ainsi qu'ont pu le relever les juges européens à propos de manifestations hostiles à la chasse à courre³⁵. L'ordonnance peut toutefois être utilisée à titre préventif quand l'individu est sur le point de commettre une atteinte à l'ordre public, *contra bonos mores*, ou contraire à la loi³⁶. La difficulté tient à l'appréciation du moment où la personne mise en cause est « sur le point » de troubler l'ordre public. La jurisprudence n'est d'ailleurs pas toujours limpide. Par exemple, la pénétration sans violence sur un lieu fermé au public peut ne pas constituer un trouble à l'ordre public, même s'il y a *trespass*³⁷. Pour qu'une telle action conduise à cette qualification, il faut qu'elle soit déraisonnable, ce qui exclut les cas où l'individu a agi pour défendre ses droits, notamment de libre assemblée et d'expression³⁸.

Hormis la régulation des comportements individuels lors des manifestations, le juge a pour fonction de limiter les atteintes abusives par les autorités publiques aux libertés, que ce soit par le biais du *judicial review* ou de recours contre des mesures de police de nature pénale. Les requérants peuvent, à cette fin, se fonder sur une contestation de la justification, de la rationalité et/ou de la proportionnalité de la décision les privant de la liberté de manifester. Malgré un contrôle plus approfondi, les juridictions demeurent déférentes et pratiquent le *self-restraint* à l'égard de l'Administration,

³⁰ Voir D. WILLIAMS, *Keeping the Peace: The Police and Public Order*, London, Hutchinson, 1967, chap. 4 ; A. D. GRUNIS, « Binding-Over to Keep the Peace and Be of Good Behaviour in England and Canada », *Public Law*, 16, 1976.

³¹ Voir, lors des manifestations des suffragettes, *Lansbury v. Riley* [1914] 3 KB 229.

³² Pour l'anecdote, ce signe a inspiré le titre de l'une des œuvres majeures du grand écrivain M. AMIS, *Lionel Asbo ou l'État de l'Angleterre*, Paris, Gallimard, 2013.

³³ *Anti-Social Behaviour, Crime and Policing Act 2014*.

³⁴ 23 septembre 1998, *Steel c. Royaume-Uni*, n° 24838/94.

³⁵ 25 novembre 1999, *Hashman et Harrup c. Royaume-Uni*, n° 25594/94.

³⁶ *Hughes v Holley* (1986) 86 Cr App R 130.

³⁷ *Percy v. Director of Public Prosecutions* [1995] 3 All ER 124.

³⁸ *Nicol v. Director of Public Prosecutions* [1996] 160 JP 155, § 163.

qu'il s'agisse des motifs d'intervention invoqués ou des pouvoirs mis en œuvre³⁹. Elles ont pu être particulièrement compréhensives dans l'usage des procédures de « *stop and search* », y compris en dehors d'une présomption d'activités terroristes⁴⁰. Au-delà de cette tendance parfois critiquée par la Cour européenne des droits de l'homme⁴¹, il est peu aisé d'identifier une « politique jurisprudentielle », le *Human Rights Act* favorisant un contrôle de proportionnalité plus favorable aux libertés⁴². Le juge se prononce au cas par cas et selon le contexte sociétal du moment. En conséquence, les lois mettant aux prises la liberté de manifester avec l'ordre public ne sauraient être analysées de façon abstraite et isolée⁴³.

B. L'impact du Human Rights Act

Le *HRA* a eu pour principale conséquence, non pas d'enrichir le contenu du droit à manifester alors même qu'il a conduit à le reconnaître positivement en droit britannique, mais de favoriser un contrôle plus approfondi du juge sur les prérogatives employées par les forces de police pour restreindre le droit de manifester. Si le contrôle juridictionnel relève aujourd'hui de la proportionnalité, des hésitations demeurent. Les juges sont souvent conciliants avec les pouvoirs publics. L'évolution ambiguë de la jurisprudence en la matière peut être illustrée par plusieurs litiges récents.

Dans le jugement *Austin v. Commissioner of Police of the Metropolis*⁴⁴, l'*Appellate Committee* de la Chambre des Lords s'est prononcé sur la légalité d'une décision relative à une manifestation publique hostile au capitalisme et à la globalisation. Cette action collective était organisée au cœur du West End de Londres au printemps 2001. Environ 3000 individus s'étaient réunis à Oxford Circus et aux alentours depuis la partie sud de Regent Street, prenant en partie de court les forces de police débordées par des violences et des désordres annexes à la manifestation. La police recourra à l'encercllement pour contenir et contrôler la manifestation (*kettling*). Parmi les manifestants, Lois Austin participait pacifiquement en déclamant des propos politiques par mégaphone, mais fut immobilisée pendant sept heures. Elle a soutenu qu'il s'agissait d'une privation de liberté non conforme au

³⁹ *Duncan v. Jones*, [1936] 1 KB 218 ; *Moss v. McLachlan* [1985] IRLR 76 ; *O'Kelly v. Harvey* (1883) 15 Cox CC 435.

⁴⁰ Voir *Gillan and Quinton v. Commissioner of Police for the Metropolis* [2003] EWHC 2545 (Admin) ; [2004] EWCA Civ 1067 CA ; [2006] UKHL 12 HL ; *Munim Abdul and Others v. Director of Public Prosecutions* [2011] EWHC 247 (Admin) (manifestation légitime conçue étroitement) ; *Castle and others v. Commissioner of Police of the Metropolis* [2011] EWHC 2317 (Admin), [2014] 1 All ER 953 ; *Austin v. Commissioner of Police of the Metropolis* [2009] UKHL 5 ; [2009] 1 A.C. 564.

⁴¹ 28 juin 2010, *Guillan et Quinton c. Royaume-Uni*, n° 4158/05.

⁴² Voir *Laporte* préc.

⁴³ Voir D. MEAD, *The New Law of Peaceful Protest: Rights and Regulation in the Human Rights Act Era*, Oxford, Hart Publishing, 2010.

⁴⁴ [2009] UKHL 5 ; [2009] 1 A.C. 564.

HRA et à la liberté de manifester en particulier. Son appel a été rejeté. Lord Hope a considéré que l'article 5 § 1 de la Convention ne pouvait pas être appliqué puisqu'il n'y avait pas de détention arbitraire, la mesure étant, en outre, justifiée par les circonstances. En l'espèce, le contrôle restreint domine. Lord Hope ne s'interroge pas sur la durée d'immobilisation de l'individu. La proportionnalité semble donc exclue alors que le *kettling* est réputé pour être une action fortement attentatoire aux libertés publiques.

De surcroît, le jugement *Austin* est en porte-à-faux par rapport à la jurisprudence *Laporte*. Rappelons que, dans cette dernière affaire, la plaignante contestait les décisions du *Chief Constable* visant à l'empêcher de se rendre à une manifestation à Fairford contre l'engagement de l'armée britannique en Irak. L'autorité de police lui imposa de quitter le lieu et de rejoindre Londres. À cette fin, elle eut l'obligation de rester dans le bus qui devait l'acheminer avec ses comparses vers un « camp de la paix » jusqu'à son retour. Lors de l'examen de la requête, le juge britannique suprême distingue les pouvoirs préventifs des autorités de police détenus en vertu des lois (*statute law*)⁴⁵ ou du *common law* (*breach of the peace*)⁴⁶. En s'appuyant sur ces deux sources, les agents peuvent pénétrer en tout lieu, procéder à des arrestations ou restreindre la liberté de circulation sans mandat du fait de l'urgence. Lord Bingham et Lord Mance soulignent néanmoins que les interventions doivent être raisonnables et proportionnées ; la menace devant en outre être imminente⁴⁷, suffisante et réelle pour que l'action soit reconnue conforme au droit⁴⁸. Les motifs doivent, enfin, être précis pour éviter un usage excessif des prérogatives préventives⁴⁹. Le contrôle est approfondi et permet à la juridiction d'accueillir la demande du requérant.

Dans un jugement *Moos v. Commissioner of Police of the Metropolis*⁵⁰, la *High Court* semble même prendre complètement à rebours *Austin* en considérant qu'un *kettling* de 4 heures est déraisonnable, tout autant que les modalités d'intervention des forces de police. La *High Court* a invoqué à titre principal le *common law*. Le *kettling* n'est envisageable que si la menace de troubles violents est imminente, ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

⁴⁵ Était en cause le *Public Order Act* de 1986.

⁴⁶ Le juge national et la Cour européenne des droits de l'homme encadrent les pouvoirs qui découlent de cette notion. Les atteintes à la Convention sont constituées si le recours à certaines prérogatives sont inadéquates (CEDH, 23 septembre 1998, *Steel et autres c/ Royaume-Uni* et *McLeod c/ Royaume-Uni* ; 25 novembre 1999, *Hashman et Harrup c/ Royaume-Uni*).

⁴⁷ *Redmond-Bate v. Director of Public Prosecutions* 163 JP 789, [1999] Crim LR 998, 7 BHRC 375.

⁴⁸ *Albert v. Lavin* [1982] AC 546 (opinion de Lord Diplock).

⁴⁹ Certains auteurs critiquent la généralité de ce concept qui conduit à attribuer des pouvoirs étendus aux forces de police (voir R. STONE, « Breach of the Peace: the Case for Abolition », *Web Journal of Current Legal Issues*, 2001). La jurisprudence a pu en avoir une conception extensive (voir *Moss v. McLachlan* [1985] IRLR 76).

⁵⁰ [2011] UKHRR 851, [2011] ACD 82, [2011] HRLR 24, [2011] EWHC 957 (Admin).

Plus généralement, les juridictions veillent à ce que la police fasse usage de ses prérogatives de façon appropriée⁵¹ et que les poursuites pénales fondées sur un risque d'atteinte à l'ordre public soient bien nécessaires pour la prévenir⁵².

L'invocation de circonstances distinctes pour justifier la différence de traitement des justiciables dans *Austin* et *Laporte* est un argument faible. Il s'agit, de notre point de vue, d'une illustration de la difficulté que les juges ont parfois de concilier l'approche continentale du droit de manifester qu'implique le *HRA* avec la conception traditionnelle de l'ordre public du *common law* plus favorable au *self-restraint* juridictionnel⁵³.

Si les décisions les plus récentes des juridictions britanniques confirment l'absence d'orientation claire de la jurisprudence, les progrès permis par le *HRA* concernant le contrôle du juge favorisent des argumentaires plus étayés alors même que les décisions sont rarement en faveur des requérants. Les contentieux relatifs aux occupations durables de lieux publics ou privés à Londres en sont les exemples les plus récents.

Dans les jugements *Mayor of London v. Hall (Democracy Village)*⁵⁴ et *Mayor, Commonalty and Citizens of London v. Samede (Saint Paul)*⁵⁵, la violation des articles 10 et 11 de la Convention justifiait, pour les requérants, l'illégalité des décisions du maire de Londres d'évacuer les camps. Dans l'affaire *Saint Paul*, les motifs avancés étaient matériels et extérieurs (problèmes de salubrité publique et nuisances pour le voisinage et les usagers de la voie publique). Il est rappelé que les libertés d'expression et de réunion entrent en conflit avec le droit de propriété et d'autres libertés garanties par la Convention⁵⁶. À propos de l'occupation des jardins de Parliament Square, Lord Neuberger établit un équilibre entre les droits en cause et la particularité du lieu :

Le droit d'exprimer publiquement son point de vue, en particulier sur ces questions importantes auxquelles les défendeurs sont fortement attachés, et leur droit de se rassembler afin d'exprimer et de discuter ces points de vue, portent aussi bien sur la manière dont ils souhaitent s'exprimer que sur le lieu où ils comptent le faire. S'il en était autrement, ces droits fondamentaux risqueraient d'être émasculés. En conséquence, la volonté des défendeurs d'exprimer leurs points de vue à Parliament Square, ce lieu

⁵¹ *Green v. The Independent Police Complaints Commission & Anor* [2016] EWHC 2078 (Admin).

⁵² *Dehal v. Crown Prosecution Service* [2005] EWHC 2154 (Admin) ; (2005) 169 J.P. 581 (QBD) (Admin). Les sanctions peuvent s'avérer lourdes en cas de non-respect des prescriptions des forces de police lors d'une manifestation, ce qui peut constituer un frein à la volonté des individus d'exprimer leurs opinions sur la place publique (voir *James v. Director of Public Prosecutions* [2015] EWHC 3296 (Admin)).

⁵³ Voir, en ce sens, H. FENWICK, « Marginalising Human Rights: Breach of the Peace, “Kettling”, the Human Rights Act and Public Protest », *Public Law*, 2009, p. 743.

⁵⁴ [2010] EWCA Civ 817.

⁵⁵ [2012] EWCA Civ 160).

⁵⁶ § 49.

ouvert opposé à l'entrée des chambres du Parlement, et de le faire sous la forme d'un Village démocratique consistant en une occupation relativement longue par des tentes et des pancartes relèvent, dans leur ensemble et selon mon opinion, des articles 10 et 11.

[...] Il est primordial que les membres de *Democracy Village* soient capables d'exprimer leurs opinions par le biais d'un campement sur *Parliament Square Garden (PSG)*, situé en face des chambres du Parlement. Cependant, [...] il est tout aussi fondamental pour toute autre personne souhaitant y manifester que *Democracy Village* soit évacué à la lumière des constatations faites par le juge dans la droite ligne de l'analyse du maire, et (il faudrait ajouter) de la preuve déterminante selon laquelle la présence de *Democracy Village* empêche d'autres personnes de manifester. En outre, les droits des individus qui souhaitent simplement déambuler ou flâner sur *PSG*, bien qu'ils ne soient pas de ceux reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme, n'en sont pas moins fondamentaux dans la mesure où ils peuvent être rattachés à la liberté et au droit de s'exprimer librement. La considération selon laquelle *Democracy Village* occupe de façon exclusive *PSG* depuis plus de deux mois est aussi un argument pertinent, d'autant qu'il n'y a aucun élément permettant d'affirmer que le camp sera levé prochainement, quand bien même les défenseurs y expriment leur point de vue depuis 70 jours environ.

Autrement dit, l'association ne saurait être privée de ses libertés d'expression et d'assemblée, sauf à ce que leur exercice empêche autrui d'en jouir sur un lieu qui a vocation à accueillir des manifestants défendant des causes diverses. Si le jugement *Samede* est compréhensible, nous sommes plus circonspects quant à la position de la *High Court* lorsqu'elle estime en décembre 2015 que l'installation de clôtures sur *Parliament Square Garden* ne viole pas le droit d'une association de s'y établir pour exprimer des opinions⁵⁷. Alors que le juge accorde une importance particulière à la manière et la forme (*manner and form*) de la manifestation qui sont essentielles pour qu'elle ait une portée suffisante⁵⁸, les interventions temporaires de l'administration limitant l'entrée à *PSG* n'ont pas été sanctionnées. Le juge a reconnu que les interdictions d'accès par des barrières étaient justifiées, le mouvement *Occupy* envisageant une occupation de plusieurs mois. Outre les dommages aux jardins, la *High Court* a admis une atteinte « inévitable » aux droits d'autres manifestants, position qui ne convainc donc pas totalement. Quoi qu'il en soit de l'appréciation de ces différentes solutions, les circonstances et la subjectivité du juge rendent impossible l'identification d'une grille de lecture aisée de la conciliation entre l'exercice de la liberté de manifester et la prévention des troubles à l'ordre public. C'est ainsi que, dans le jugement *Ben-Dor & Ors*⁵⁹, la *High Court* a étonnamment confirmé la décision de l'Université de Southampton d'interdire une conférence publique portant sur « le droit international et l'État d'Israël » en raison des risques de troubles à l'ordre public.

⁵⁷ *Barda, R (on the application of) v. Mayor of London on Behalf of the Greater London Authority* [2015] EWHC 3584 (Admin).

⁵⁸ Voir *Tabernacle* préc.

⁵⁹ *Ben-Dor & Ors v. University of Southampton* [2016] EWHC 953 (Admin).

L'argumentaire de l'institution se fondait sur son incapacité à mobiliser à temps des moyens suffisants pour contenir les violences et assurer la sécurité du public. Le juge a estimé que l'interdiction était donc proportionnée au regard de ces seules circonstances. L'annulation pure et simple paraît toutefois exagérée. Comme le relèvent les requérants, n'y avait-il pas la possibilité de solliciter les forces de police ? Si tant est que le temps imparti l'en empêchât, l'administration universitaire aurait pu discuter d'une autre date. Il n'en est pas moins surprenant que cette d'institution, coutumière du déroulement de telles manifestations en son sein, ne puisse pas réagir rapidement lorsqu'elles portent sur des sujets polémiques. Il faut voir derrière ce jugement une tendance contemporaine d'un encadrement de plus en plus draconien de la liberté d'expression publique qui touche désormais les libertés académiques. Le virage sécuritaire qui sévit au Royaume-Uni depuis plus de vingt ans a fortement contribué à cette évolution.

C. Les conséquences du « virage sécuritaire »

La législation britannique révèle une progression vers une régulation plus forte des libertés publiques. À la suite des dispositifs élaborés dans les années 1970-1980 en raison de la guerre civile en Irlande du Nord, les actes terroristes commis par des groupuscules islamistes ont entraîné l'adoption d'une série de législations liberticides dès les années 2000-2001⁶⁰.

La liberté de manifestation est naturellement concernée par ces législations. Elles ont eu deux effets principaux : une limitation des espaces de rassemblement et un contrôle accru des manifestants. Le cadre universitaire constitue un bon exemple des nouvelles restrictions qui s'imposent à certains lieux publics. Selon la section 43 de l'*Education (n° 2) Act* de 1986, les autorités de direction d'une université doivent garantir la liberté d'expression en leur sein et préserver les libertés académiques. La loi précise que la direction doit s'assurer que l'exercice de telles libertés respecte la loi. Le *Counter-Terrorism and Security Act 2015* introduit une limite⁶¹ : si la protection des droits et libertés concernés est réaffirmée, des prérogatives supplémentaires sont reconnues aux exécutifs universitaires pour éviter la promotion du terrorisme, l'incitation à la haine et surtout prévenir la radicalisation. À cette fin, ils ont la possibilité d'adopter des directives encadrant la liberté d'expression sur les campus. La loi de lutte contre l'extrémisme de 2016 porte un peu plus atteinte à la liberté d'expression par une définition vague de l'extrémisme doublée d'une interdiction des discours marquant une opposition à des « valeurs fondamentales ». La Commission mixte des Droits de l'homme du Parlement a critiqué cette imprécision, notamment en ce qui concerne les idées formulées dans une université. Le projet de loi ne permet pas de distinguer les opinions controversées et impopu-

⁶⁰ Voir A. ANTOINE, « Les pouvoirs d'urgence et le terrorisme au Royaume-Uni », in P. MBONGO, *L'état d'urgence, la prérogative et l'État de droit*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, à paraître.

⁶¹ Sect. 26 sq. de la loi.

laïres (encore protégées) des propos remettant en cause les valeurs fondamentales du Royaume-Uni⁶².

L'extension des pouvoirs de l'administration depuis les années 2000 pour lutter contre le terrorisme entraîne également une multiplication de contrôles lors des manifestations. La rétention d'informations personnelles et l'appréhension physique des participants sont facilitées. Des débats récurrents émergent quant aux modalités d'intervention des forces de police⁶³, tandis que le contentieux qui en résulte amène rarement une sanction par les juridictions⁶⁴.

Les autorités britanniques ont toutefois pu infléchir un mouvement qui paraissait inéluctable depuis les années 1970-1980. En 2011, le *Police and Social Responsibility Act* met fin à certaines restrictions pour l'accès à des lieux emblématiques comme Parliament Square⁶⁵. Le *Serious Organised Crime and Police Act* de 2005 y avait interdit les manifestations sans accord de l'administration en amont, les refus pouvant être fondés sur de nombreux motifs⁶⁶. Le texte de 2011 permet plus généralement aux citoyens de tenir une assemblée sur la voie publique sans solliciter une autorisation préalable. En outre, l'*Independent Police Complaints Commission* a été créée afin de superviser l'utilisation des pouvoirs de police, en particulier lors des manifestations⁶⁷. Ces décisions peuvent être contestées par un *judicial review*, mais le juge reste déférent, comme l'illustre le jugement *James v. Director of Public Prosecutions* de 2015⁶⁸.

Aurélien Antoine

Professeur de droit public à l'Université Jean-Monnet de Saint-Étienne/Université de Lyon, membre du CERCRID – UMR 5137.

⁶² « Joint Committee on Human Rights », *Counter-Extremism*, 2nd Report, Session 2016-17, juillet 2016, p. 30.

⁶³ Un rapport universitaire a récemment mis en cause l'attitude de la police lors d'une manifestation à Salford (« Barton Moss Community Protection Camp »), ville relevant du Grand Manchester (J. GILMORE, W. JACKSON, H. MONK, *Report on the Policing of the Barton Moss Community Protection Camp. November 2013-April 2014*, Centre for the Study of Crime, Criminalisation and Social Exclusion, Liverpool John Moores University Centre for URBan Research (CURB), University of York, 2016).

⁶⁴ Voir, à propos des données électroniques, *Catt v. ACPO & the Commissioner of the Police of the Metropolis* [2012] EWHC 1471 (Admin) ; *Catt and T v. Commissioner of Police of the Metropolis* [2015] UKSC 9. Pour une condamnation de mesures policières jugées disproportionnées, voir *Wood v. MPC* [2009] EWCA Civ 414.

⁶⁵ Sect. 141-149 de la loi.

⁶⁶ Sect. 132 de la loi.

⁶⁷ La loi de 2011 procède à une autre évolution importante puisqu'elle institue un mécanisme de responsabilité politique en remplaçant les anciennes autorités publiques compétentes en la matière par un Commissaire élu chargé de la police et des poursuites criminelles (*Police and Crime Commissioner*).

⁶⁸ Préc.